UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL MARCO GLOBAL DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA AMERICA LATINA PARA LOS NOVENTAS: EL PARADIGMA NEORREALISTA. ¿CONTINUIDAD CON CAMBIOS?

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

Maestra en Relaciones Internacionales

P R E S E N T A

LATIFE ELIZABETH ORDOÑEZ SALEME

MEXICO, D. F. 1992

I N D I C E

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

Pág.

I N T R O D U C C I O N

En la actualidad resulta difícil coincidir desde una perspectiva latinoamericana con la tesis de una trayectoria común en el curso histórico de los Estados Unidos y la América Latina. Más bien el carácter de la investigación social predominante subraya la especificidad de las diferentes etapas y de los momentos que ambas regiones han vivido. Así, mientras la lógica de la colonización en la América del Norte desde su origen hace hincapié en el interés privado, sea éste el de la ganancia del colono o la búsqueda de espacios de libertad religiosa, en la América Latina se trata de una conquista centralizada, organizada desde el Estado por las coronas de España y Portugal, y sujeta a una drástica jerarquización burocrática. En el primer caso se apunta a la reproducción de la sociedad europea original y no hay espacio para las minorías étnicas nativas; en las diferentes secciones de la América Latina en cambio asiste a una mixtura de razas, culturas y concepciones de la vida que altera profundamente la pureza de las vertientes originales y crea sociedades que en lo económico y lo cultural resultan muy diferenciadas de las europeas.

Mientras la revolución de la independencia fue en los Estados Unidos un acto sui generis de afirmación de posiciones ya conquistadas por los fundadores de la nación, en los países de la América Latina estuvo asociada a la ruptura de jerarquías y subordinaciones que los constructores de la independencia no podían tolerar por más tiempo.

Más aún: la existencia independiente de los Estados Unidos y los países latinoamericanos acentuó hasta el extremo las disparidades, en forma tal que en esta etapa sus procesos de desarrollo y la configuración de sus estructuras sociales no pueden simplemente ser parangonadas. En los Estados Unidos se da la presencia conjunta de una rápida consolidación del Estado nacional, un proceso dinámico de desarrollo económico capitalista y una movilidad relativa de las clases sociales fundamentales. En muchos de los países latinoamericanos en cambio, la constitución efectiva del Estado nacional es tardía y en algunos casos aún no ha concluido, se asiste a una aguda inestabilidad política muy ligada a las dificultades de la modernización y la estratificación social presenta grados de rigidez que explican muy bien algunos de los procesos revolucionarios que enfrentan hoy muchos de sus países, particularmente en la subregión centroamericana.

Por lo mismo, resulta esencial situar como punto de partida del enfoque la diversidad orgánica y estructural de la sociedad norteamericana frente al múltiple mosaico de las sociedades de Latinoamérica. Así se puede entender que la asimetría de avances económicos se haya reflejado a lo largo de este siglo en situaciones permanentes de subordinación y de dependencia para casi todos los Estados latinoamericanos respecto a Washington, lo que impone un enfoque de contraste y conflicto y no la ficción de una 'historia común'. Esto impone a cualquier análisis de las categorías ideológicas fundamentales de la relación Estados Unidos-América Latina la consideración

del supuesto de que en la mayoría de las naciones de la sub--- región latinoamericana la imagen de los Estados Unidos y de - 'lo norteamericano' se halla definida desde hace varias déca-- das en términos negativos.

Esta actitud se explica por el hecho de que en el Sur del Hemisferio Occidental comenzó virtualmente la expansión impe-- rial norteamericana a fines del siglo XIX, y esto ha determi-- nado que los países del Caribe, Centro y Sudamérica no sólo - hayan sentido en forma más próxima esa presencia imperial - sino que por haber experimentado esta influencia en forma más prolongada hayan tenido que conocer sus diversos y a veces - desconcertantes reajustes. Esto se acentuó en la medida en que fue ascendiendo el papel de los Estados Unidos como la primera potencia mundial, y más recientemente, al presentarse el fenó- meno de la pérdida de hegemonía relativa que a partir de los - setentas constituyó el principal rasgo condicionante del que-- hacer internacional del gobierno de Washington.

El proceso de ascensión de los Estados Unidos en el con-- cierto mundial, iniciado conscientemente a partir del gobierno del presidente Theodore Roosevelt, llevó a una trasmutación de la actitud de simpatía que inicialmente las naciones latinoa-- mericanas tuvieron frente a ese país. La realización de la re- volución liberal que condujo a la independencia de las trece - colonias inglesas de la América del Norte en 1776 y llevó a la posterior gestación de un sistema político republicano y demo- crático enteramente original determinó, como es conocido, una

amplia corriente de influencia y adhesión en los dirigentes - nacionales que trabajaron por edificar la independencia de los países latinoamericanos a comienzos del siglo XIX. Habitual--- mente se recuerda la prevención de Simón Bolívar contra los - riesgos que el crecimiento desmesurado del país del Norte po-- día entrañar para los nuevos Estados del Sur, pero lo cierto - es que esta consideración resulta más bien excepcional.

En los hechos, la inmensa mayoría de los países latinoa-- mericanos al irse emancipando tomaron como modelo político el resultante del trabajo de los constituyentes de Filadelfia. A imagen de los Estados Unidos, la América Latina fue republica- na y adoptó muchas de las cláusulas del pacto político constitutivo de la sociedad norteamericana. Normalmente los nuevos - países consagraron regímenes políticos presidenciales, muchos de ellos escogieron la organización federal y, al menos en la letra de los textos, sancionaron un amplio catálogo de garan-- tías y derechos individuales que seguían muy de cerca las en-- miendas iniciales de la constitución norteamericana de 1787, - introducidas en 1791.

El resultado de esta influencia fue muy frustrante. La - diferencia de condiciones materiales prevaleciente en los pai- ses latinoamericanos, especialmente el hecho de que éstos no - habían conocido una larga tradición de autogobierno sino la - estrecha centralización de las autoridades españolas metropo-- litanas, así como la existencia de mayores diferencias econó-- micas y una base productiva inicial más precaria, determinaron

el abismo entre la norma jurídica y la práctica que tan gráficamente refleja el adagio popular venezolano de fines del siglo pasado que sostenía que 'la Constitución es un libro negro que se cambia todos los años, se enmienda todos los meses y se viola todos los días'.

Con todo, lo principal hasta bien avanzado el siglo pasado era la circunstancia de que los latinoamericanos veían a los Estados Unidos como un paradigma de revolución burguesa, como la primera 'nación nueva' surgida de la lucha contra la dominación colonial, y como la primera organización política fundada en los ideales y esperanzas de la teoría liberal que ellos compartían.

La propia expansión territorial interior que los Estados Unidos efectuaron en la primera mitad del siglo XIX facilitó que se afianzaran estos sentimientos con la sola importante excepción de la guerra con México entre 1846 y 1848, que privó a nuestro país de la mitad de su territorio y generó en casi toda la América Latina un primer sentimiento negativo frente a los actos del gobierno norteamericano.

La rápida consolidación de los Estados Unidos que les permitió nivelar el poderío de las naciones europeas en la década de los treinta a los cuarenta sirvió para aumentar la influencia exterior de su gobierno. Pero, por otra parte, las firmes aprensiones aislacionistas que el presidente George Washington legara a la nación como una de las conclusiones de

su discurso de despedida determinaron que las influencias norteamericanas, cuando se ejercieron frente a las potencias europeas, resultaran beneficiosas para los países latinoamericanos y ayudaran decisivamente a consolidar la buena relación de éstos con los Estados Unidos.

El mejor ejemplo de esto fue la formulación de la Doctrina Monroe en 1823. La proclamación de que el destino político de los países de América Latina debía ser decidido exclusivamente por los americanos constituyó en sus orígenes una declaración esencialmente antimperialista, debido a que representó una respuesta a las pretensiones surgidas luego del congreso de Viena y de las tentativas de restauración absolutista en Europa, que incluían como un punto importante el restablecimiento del poder perdido por los imperios europeos en el Nuevo Mundo especialmente por España, Francia e Inglaterra. La Doctrina Monroe vino a convertirse en un elemento de dominación de los Estados Unidos respecto a sus vecinos del Sur mucho más tarde, cuando se le adicionó el llamado Corolario Roosevelt hacia 1904, en virtud del cual el gobierno norteamericano a la vez que definió a la América Latina y el Caribe como una esfera prioritaria de su influencia, expresó su decisión de intervenir en esos países cada vez que ocurriera en alguno de ellos una situación de inestabilidad política interna o se afectaran las posiciones y los intereses norteamericanos.

El sentimiento de aprensión ante los Estados Unidos ha pasado a ser así un rasgo específico de la cultura y de los

valores políticos de la mayoría de los países latinoamericanos durante el siglo XX. Esto se refleja profunda y reiteradamente tanto en el discurso ideológico como en la cultura de la región, en la que el sentimiento 'antimperialista' referido a los Estados Unidos ha pasado a ser un elemento central.

Ahora bien, si realizamos un recuento de lo ocurrido a lo largo de este siglo en las relaciones Estados Unidos-América Latina podemos distinguir tres etapas que, de hecho, corresponden a tres paradigmas en la caracterización del papel que la América Latina tiene en el interés nacional americano y de los métodos que su gobierno ha utilizado para realizarlos.

El primer período se caracteriza por el uso abierto de la influencia económica y militar, con especial hincapié en las subregiones Centroamericana y del Caribe, debido a que el espacio marítimo que circunda esta área ya había sido definido en sus proyectos geopolíticos como 'un lago americano'. Este período cubre las tres primeras décadas del siglo y se agota con los cambios que impone al gobierno norteamericano la crisis mundial capitalista, iniciada en 1929. Se abre luego un segundo período definido a partir de la administración de Franklin Delano Roosevelt a partir de 1933; en él se abandona el empleo abierto de la compulsión material y se trata de racionalizar una concepción de 'las relaciones interamericanas'. La América Latina es vista casi como un 'sujeto global' integrado por unidades homogéneas que en cualquier caso se parecen mucho más de lo que se diferencian, lo que posibilita definir

para el conjunto una política común.

Esta lógica en la consideración de las Relaciones con la América Latina resultó muy apropiada para el período de expansión de la influencia internacional norteamericana, que a partir de la segunda posguerra alcanzó su máxima validez. Sin embargo, a medida que los efectos de la crisis capitalista se reflejan en un angostamiento de los márgenes de hegemonía internacional de los Estados Unidos se hace sentir desde principios de los años setenta el agotamiento de esta modalidad de formulación de la política. Se llega así desde la segunda mitad de la década de los años setenta a la necesidad de considerar de un modo distinto al bloque latinoamericano, destacando ahora la diversidad de sus niveles de desarrollo y las condicionantes políticas que de este fenómeno se desprenden para los gobiernos de Washington. Pasamos así a una tercera visión, a una racionalidad globalista en la que la América Latina es vista como una pieza dentro del esfuerzo general de recuperación de los márgenes de dirección del campo capitalista que precisamente a raíz de la crisis de mediados de esa década se fueron erosionando.

De tal manera, directamente ligada a esa tentativa de reorganizar la dominación a escala global estuvo la tesis de la interdependencia y la estrategia trilateral de Carter. La idea de interdependencia cuyo principal inspirador fue Zbigniew Brzezinski, intentó ser así el gran principio reorganizador de la vida económica y política a escala internacional. En este

contexto económico general se insertaban los objetivos políticos =también globales=, tales como la política de derechos humanos y el esquema de las democracias viables.

Aunque no resulta posible en este espacio extenderse demasiado sobre la forma en que estos criterios fracasaron en la mayoría de los países latinoamericanos, sí se puede afirmar que ni las recomendaciones del globalismo económico ni las construcciones ideológicas de tipo político impulsadas por el presidente Carter pudieron sostenerse debido, en parte, a la oposición de los grupos oligárquicos en América Latina; pero también, como resultado de la falta de voluntad política con que la administración demócrata impulsó su aplicación.

Así, el completo desdibujamiento de las acciones latinoamericanas de Washington en la etapa final del gobierno de Carter ofreció un terreno propicio a la implacable crítica neoconservadora que realizó el Partido Republicano y en especial Ronald Reagan en 1980. Por lo mismo, el esquema de política latinoamericana adoptado por éste resultó claramente subordinado a algunas consideraciones estratégicas más amplias con las cuales se pretendía restablecer la capacidad de liderazgo de Estados Unidos e interrumpir el avance de la Unión Soviética y el comunismo a escala mundial. Entre estos objetivos se pueden mencionar: el restablecimiento de la fuerza militar norteamericana mediante el reemplazo del criterio de paridad estratégica global por el de superioridad estratégica en todos los rubros del desarrollo militar y en todas las zonas

del mundo; la recuperación de una conducción de los asuntos mundiales no compartida con los demás aliados del mundo occidental y aplicación de políticas regionales hacia el mundo en desarrollo que frente a las situaciones más conflictivas dieran preferencia a la consideración de los cambios que podían tener sobre el equilibrio del poder; la victoria de fuerzas potencialmente no capitalistas y antinorteamericanas, así como el completo rechazo del Eje Norte-Sur como criterio ordenador de las Relaciones Internacionales y de la política exterior de los Estados Unidos.

De lo anterior se desprende que el propósito fundamental del presente trabajo es precisamente el de analizar el marco global en el que se han dado las relaciones entre Estados Unidos y América Latina a lo largo de este siglo, particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, hasta nuestros días con especial énfasis en la coyuntura actual.

Evidentemente, ante la magnitud y complejidad del tema, más que pretender un simple esbozo de los lineamientos estratégicos básicos de la política exterior norteamericana hacia la región, la intención es destacar la forma como se alternan en los períodos estudiados etapas de atención al área, políticas activas y fases de discontinuidad ante la virtual inexistencia de objetivos precisos ante la misma y la recurrencia a un patrón de comportamiento sumamente cambiante tanto en sus objetivos como en su naturaleza que igual registra períodos de alta preocupación y ambiciosos programas, seguidos de etapas

de relativo descuido en los cuales América Latina ha sido ya - sea subordinada a las prioridades globales de Washington, o - bien fragmentada como consecuencia de la aplicación de enfo-- ques casuísticos.

En este sentido, mucho se ha hablado que esta situación - obedece en gran medida al partido que en ese momento se en---- cuentre en la Casa Blanca, es decir, si se trata de un presi-- dente demócrata o republicano, de lo cual dependerá la deter-- minación de las políticas a seguir en América Latina.

Creemos pertinente en este punto hacer una breve refle--- xión al respecto, si lo que se quiere es subrayar la falta de continuidad y de objetivos permanentes que muestra Estados - Unidos en el manejo de sus políticas hacia América Latina, - hasta el punto que éstas parecen inevitablemente condenadas a la reformulación cada vez que una nueva administración se ins- tala en la Casa Blanca, sea que pertenezca a uno u otro de los dos grandes partidos políticos de ese país. Sin embargo, pen-- samos que, pese a todo, si se acumulan las cambiantes expe---- riencias de las últimas décadas, se puede postular la existen- cia de dos modelos, más o menos estables, con los cuales demó- cratas y republicanos definen los lineamientos de su conducta en lo relativo a las relaciones intercontinentales.

El primer modelo, el demócrata, tiende a resaltar la im-- portancia estratégica de América Latina en el contexto global, estableciendo que normalmente en las administraciones demócra-

tas se han producido los reajustes más espectaculares de la - política interamericana. Los anuncios más drásticos de refor-- mulación de las políticas anteriores y la elaboración de las - principales construcciones ideológicas, han correspondido a - administraciones demócratas desde la 'política del Buen Veci-- no' del presidente Roosevelt en los años treinta, pasando por la Alianza para el Progreso de Kennedy =luego de la Revolución Cubana= hasta llegar a la política de derechos humanos del - presidente Carter.

En la gestación y desarrollo de estos experimentos demó-- cratas, los académicos del establecimiento americano han de--- sempeñado una tarea fundamental, combinando esfuerzos con los formuladores de política más experimentados en el conocimiento de la realidad latinoamericana. Normalmente, las políticas - planteadas en los gobiernos demócratas se inician con agudos - ejercicios universitarios destinados a poner de manifiesto las carencias y limitaciones de una cierta política. Ahí se desa-- rrolla todo tipo de argumentos destinados a demostrar la cre-- ciente importancia económica y estratégica de nuestra región; esta clase de análisis concluye casi siempre con una propuesta de completa remodelación del quehacer del Departamento de Es-- tado en relación con América Latina.

El desarrollo y ocaso de estas políticas sigue también - una pauta relativamente estable. En la gran mayoría de los ca- sos se plantean problemas en su implementación con los equipos profesionales de la diplomacia norteamericana que no comparten

las ideas del Ejecutivo y que levantan objeciones; otro foco - de problemas es la coordinación de acciones con el Congreso, - habitualmente reacio a otorgar los mayores recursos financie-- ros que los nuevos programas demandan. Estas dificultades contraponen entonces un compás de espera pesimista a los esfuer-- zos inicialmente impetuosos y propician una intensificación de las críticas tanto en los países latinoamericanos como dentro de Estados Unidos mismo. Así, en un tiempo corto se desdibuja la nueva política anunciada, y muchas veces sin que medie un - aviso expreso se comienza a volver a los criterios más tradi-- cionales. Ya en la etapa final de los gobiernos demócratas, - las expectativas frustradas de los gobiernos latinoamericanos producen una oleada de escepticismo en aquellos sectores que - se sintieron convocados al esfuerzo fallido, y de agudos ata-- ques de aquellos más vinculados al viejo orden, que percibie-- ron los proyectos como amenazantes para su propio status de - privilegios y dominación, lo cual hace que los gobiernos demócratas concluyan su trabajo casi siempre sin ninguna clase de aliados latinoamericanos.

El modelo republicano, en cambio, sigue pautas enteramente contradictorias. Los republicanos deciden sus políticas - dentro de una metodología y un marco teórico que sigue muy de cerca la tradición 'pragmática' y 'factualista' predominante - en el pensamiento social norteamericano, por lo cual descuidan la espectacularidad de las nuevas formulaciones y dan prefe--- rencia a los aspectos políticos y comerciales más concretos de las relaciones bilaterales con los diferentes países latinoa--

mericanos. Desde esta perspectiva, asumen el mosaico de experiencias políticas diferenciadas que se registran en nuestro continente, sin caer mucho en la tentación de la generalización que lleva a suponer la existencia de una América Latina relativamente homogénea. Esto explica que en las administraciones republicanas encontremos, más que una política global, una acumulación de diversas políticas particulares, definidas para cada país en función de factores empíricos.

La formulación de las políticas latinoamericanas en los gobiernos republicanos sigue también ciertas pautas características. Usualmente los nuevos criterios se elaboran en un grupo de trabajo especial, en donde desempeñan un papel destacado tanto los antiguos funcionarios del gobierno con visiones muy conservadoras, como los dirigentes empresariales vinculados a empresas que tienen inversiones o intereses en algunos países del área. Esto explica la tonalidad empresarial tan característica de los gobiernos republicanos, en los que se produce una fuerte simbiosis de los sectores público y privado, la cual acaba haciendo de la diplomacia norteamericana, y especialmente del comportamiento de sus diversas misiones diplomáticas en los países latinoamericanos, un centro de representación y patrocinio de la actividad privada de ese país. De aquí surge otra constante en las experiencias de las últimas décadas: en gobiernos dirigidos por los republicanos han sido mucho más frecuentes los conflictos entre Washington y los gobiernos latinoamericanos, a raíz de problemas suscitados entre estos últimos con empresas norteamericanas.

En la aplicación concreta de sus políticas latinoamericanas, los republicanos han experimentado menos dificultades con los especialistas del Departamento de Estado o del Consejo de Seguridad Nacional, aunque esto se puede explicar por el hecho de que sus planteamientos conservadores se acercan a las visiones de los diplomáticos de carrera, y también porque obviamente, el énfasis bilateralista en las relaciones deja mayor espacio a las decisiones de los funcionarios y choca menos con la percepción que éstos tienen del interés nacional norteamericano en nuestros países.

A diferencia de lo que ocurre con los demócratas, las dificultades de los republicanos no provienen de su exceso de retórica o del carácter excesivo de sus promesas, sino más bien de sus carencias de análisis y de su poca comprensión de los fenómenos nuevos que acontecen en América Latina. En último término, el enfoque conservador supone una suerte de inercia regional en la que no hay nuevos actores ni nuevos procesos históricos. Se tiende a debatir y resolver los asuntos planteados, en estrecho contacto con las élites más próximas a las visiones norteamericanas, recogiendo como válidas sus propias versiones de lo que acontece, y descuidando toda consideración de las posiciones de los movimientos sociales y partidos políticos por los cuales se expresan los sectores medios y populares. De esta manera, las políticas republicanas son periódicamente colocadas en tela de juicio por eclosiones revolucionarias o por desórdenes internos en diversos países, que bruscamente les muestran la precariedad del orden establecido

en muchos lugares de América Latina. Cuando esto ocurre cobran otra vez vigor los criterios liberales que recomiendan políticas más amplias, y se reinicia el ciclo de recurrencias entre las concepciones demócratas y republicanas que tan bien conocemos en América Latina, y que parece casi una demostración de la hipótesis recurrente del acontecer histórico.

Lo dicho hasta aquí nos permite presentar sumariamente las siguientes conclusiones sobre el particular:

1º Si bien es cierto que a lo largo de este tiempo subsisten ciertas diferencias de estilo entre los dos grandes partidos norteamericanos en cuanto a la determinación del quehacer en los países situados en el Sur de su propio continente, estas diferencias no son básicas, Los demócratas son partidarios de retóricas más ambiciosas que exaltan comúnmente la importancia que los países de la América Latina tienen para los Estados Unidos. Sus políticas anuncian mejoramientos considerables en las relaciones con estos países que originan reacciones impresionantes: luego del lanzamiento de la idea de una 'buena vecindad' fundada en derechos y obligaciones bien establecidos que hace Roosevelt, encontraremos el programa del Punto Cuarto del presidente Truman, el ambicioso plan de la Alianza para el Progreso de John Kennedy o la política de derechos humanos y el proyecto de las democracias viables de Carter, como ya se dijo.

En todos estos programas los académicos de orientación

liberal de las grandes universidades norteamericanas que se especializan en el estudio de la América Latina tienen un papel principal, y esto determina la mayor coherencia y atractivo de estos planes. Pero lo que a los demócratas les sobra en habilidad planeadora les falta en capacidad política y manejo burocrático a la hora de implantar estas políticas interamericanas. Por lo mismo, el ocaso de sus propuestas es casi siempre gris y desmoralizador, y crea invariablemente en los sectores latinoamericanos que se habían ilusionado con los anuncios un sentimiento de frustración.

Las administraciones republicanas, por su parte, se precian de un estilo mucho más pragmático. En sus orígenes sus políticas carecen de espectacularidad y de grandes propósitos. Normalmente sus planes son elaborados por personalidades vinculadas a los círculos empresariales norteamericanos que tienen interés vía inversiones en los países latinoamericanos y por viejos funcionarios del Departamento de Estado de orientación conservadora que cuentan con un conocimiento más o menos íntimo de uno o más países en la región. En ellos se da preferencia a las relaciones bilaterales de los Estados Unidos con cada país por sobre un esquema articulado para el conjunto. Sus recomendaciones concretas recogen en la mayoría de los casos los criterios de las propias élites latinoamericanas con las que los republicanos mantienen una buena y estable relación. En sus gobiernos cuentan habitualmente con un mayor apoyo de los equipos profesionales y de carrera del Departamento de Estado, entre otras cosas, porque la prioridad bilateralis-

ta les ofrece a éstos más espacios para sus propias decisiones que los esquemas generales que alientan los demócratas.

2º En cualquier caso, el enfoque bipartidista fundado en el supuesto de las 'relaciones interamericanas' funcionó bastante bien hasta fines de los años cincuenta, cuando el liderazgo norteamericano en el bloque capitalista era indiscutible. Sin embargo, a partir de la Revolución Cubana en 1959 muchos de sus supuestos comenzaron a resquebrajarse y la capacidad de los Estados Unidos para dictar el comportamiento internacional de sus aliados latinoamericanos se redujo. Este fenómeno se acentuó todavía más en los años siguientes al presentarse las dificultades que acompañaron a la guerra de Vietnam y al observarse un claro ascenso en la capacidad económica de sus aliados europeos, especialmente la entonces República Federal de Alemania, Francia y el Japón. Estos fenómenos gestan un cuadro de ascenso de la influencia de otros actores internacionales que determina una ampliación de las opciones políticas de los países latinoamericanos, que ahora pueden llegar a acuerdos con aliados europeos en torno de las Internacionales Social Demócrata y Demócrata Cristiana, lo que viene a dificultar el manejo para los Estados Unidos.

3º Por último, el hecho de que más allá de la filiación - partidista específica, el Partido Demócrata y el Republicano - constituyen dos amplias coaliciones que rara vez han agudizado sus diferencias en torno a sus puntos de vista sobre el manejo de la política exterior norteamericana, incluida América Lati-

na, por supuesto. De modo que las diferencias más que constituir divergencias de fondo, representan posiciones retóricas - con ligeros matices en torno al papel que los Estados Unidos - deben jugar en el mundo en función de sus intereses hegemónicos globales. En otras palabras, ambos partidos mantienen en - realidad posiciones flexibles y no hay, de hecho, divergencias profundas en su concepción de lo que debe ser el manejo de sus relaciones con el exterior.

Por otra parte, hemos considerado conveniente comentar - aquí la importancia del proceso de formulación de la toma de - decisiones en la política exterior norteamericana hacia América Latina, sobre todo a partir de la segunda posguerra, ya que este elemento resulta de particular interés para comprender la dinámica interna dentro de la cual se ve inmerso dicho proceso y, por lo tanto, sus implicaciones en el contexto latinoamericano.

Hasta la Segunda Guerra Mundial es posible advertir en la política norteamericana en general, cierta coherencia y racionalidad en la estructura de toma de decisiones, siendo el Departamento de Estado la instancia especializada para ocuparse de este tipo de cuestiones. Esta situación cambia después de - la segunda posguerra debido a la ampliación de los intereses - estratégicos y económicos norteamericanos que incide en un - proceso de diversificación en materia de política exterior. - La nueva situación es más compleja y en el caso de América Latina se presentarán en los años siguientes varios niveles:

1) Política diplomática. Esta es manejada por el Departamento de Estado. El enfoque político expresa el pensamiento - político oficial de Estados Unidos.

2) Política económica internacional de Estados Unidos. Se define teniendo como referente principal al Departamento del - Tesoro en coordinación con otras dependencias o departamentos de carácter económico como el de Comercio. Empiezan a autonomizarse una serie de políticas económicas especializadas. Por ejemplo, el Departamento de Energía en 1977 con Carter en el - caso de los energéticos; el Departamento de Agricultura para - coordinar la política económica agrícola internacional; etc.

3) Política militar de Estados Unidos. Su referente orgánico es el Departamento de Defensa, destacando aquí la importancia del complejo militar industrial para la economía norteamericana. Así, en la década de los años cuarenta y cincuenta, Estados Unidos extiende a nivel internacional una amplia red - de alianzas político-militares para institucionalizar sus intereses estratégicos en el mundo, a saber: TIAR, OTAN, ANZUS, SEATO Y CENTO.

Como puede observarse, sólo quedó excluida de esta red de alianzas político-militares Africa, que continuaba más ligada a las potencias coloniales de épocas anteriores.

4) Política exterior de inteligencia. Sustentada por la - comunidad de inteligencia norteamericana, cuya cabeza es la -

CIA. Debe entenderse que ésta es, por definición, paralela a los canales diplomáticos. La comunidad de inteligencia realiza así una política exterior encubierta que no necesariamente está coordinada con el canal diplomático norteamericano.

5) Política económica de incorporación de mano de obra al mercado norteamericano. Equivale a una política internacional de tratamiento de mano de obra. Esto referido fundamentalmente a los casos de México, Centroamérica y el Caribe. Aquí hay una intervención directa de los Departamentos de Justicia y del Trabajo que son los que regulan directamente el ingreso de la mano de obra a Estados Unidos. Puede observarse entonces a través de estos niveles una diversificación de la política exterior norteamericana diferente a la política exterior norteamericana única, coordinada y coherente de hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. Es decir, había una capacidad de centralizar normalmente todas las decisiones. La lógica de la política norteamericana hoy día es la diferenciación, la desagregación y la especialización. Esta situación se vuelve más compleja en la medida en que aumenta la importancia de otro actor creado en 1947, el Consejo de Seguridad Nacional, siendo ésta la principal instancia de coordinación de los distintos intereses de Estados Unidos en el mundo, donde actúan el Secretario de Estado, el Secretario de Defensa, el Director de la CIA Y el Secretario del Tesoro, más el Vicepresidente de Estados Unidos.

Hay además de esta diversificación y heterogeneidad de la

política exterior norteamericana hacia América Latina un se--- gundo nivel de suma importancia en relación con los aspectos - de planificación de ésta para América Latina, sobre todo a - partir de la década de los años sesenta.

Históricamente, la política exterior de Estados Unidos - respecto de América Latina tendió a poner el acento ya sea en el nivel regional o en el bilateral. Aún más, en algunos pe--- ríodos Latinoamérica fue considerada un área homogénea, apli-- cándose en consecuencia una política común al conjunto de los países, en consonancia a menudo con la idea de que Washington tenía una 'relación especial' con la región. En otras etapas, sin embargo, las administraciones norteamericanas optaron por destacar sus vínculos con determinados países de la región, - descuidando los enfoques de carácter más comprensivo y los di- seños amplios de política.

Sin embargo, a partir de 1970 y debido principalmente a - modificaciones operadas en el sistema internacional, la políi-- tica de Estados Unidos respecto de América Latina quedó subor- dinada a criterios de naturaleza global (cuyo mejor ejemplo lo constituye el globalismo económico de Carter) y, más tarde, - subregional con lo cual se ampliaron de hecho a cuatro los ni- veles reconocidos de planificación de política para América - Latina.

Finalmente, es evidente que si bien el presente trabajo - contiene una serie de limitaciones propias inherentes al mismo

desde el momento en que un estudio profundo y acabado sobre el tema implicaría la revisión a fondo de cada uno de los índices por separado, no lo es menos que la intención es válida en la medida en que representa un esfuerzo por aprehender, desde una óptica latinoamericana cómo surge, se desenvuelve y articula la política latinoamericana de los Estados Unidos en el continente durante las últimas cuatro a cinco décadas, y muy particularmente, a partir de la década pasada.

En este sentido, la periodicidad aludida no implica que la investigación se maneje en una forma esquemática ni mecánica; antes bien, estamos convencidos que se justifica en la medida en que la acogida del paradigma neorrealista para su análisis e interpretación prevalece como el referente teórico indispensable para comprender la lógica que ha operado en el desarrollo de las relaciones hemisféricas con respecto a los Estados Unidos hasta el momento presente y aún más, sus perspectivas y significación en el corto y mediano plazos.

desde el momento en que un estudio profundo y acabado sobre el tema implicaría la revisión a fondo de cada uno de los índices por separado, no lo es menos que la intención es válida en la medida en que representa un esfuerzo por aprehender, desde una óptica latinoamericana cómo surge, se desenvuelve y articula la política latinoamericana de los Estados Unidos en el continente durante las últimas cuatro a cinco décadas, y muy particularmente, a partir de la década pasada.

En este sentido, la periodicidad aludida no implica que la investigación se maneje en una forma esquemática ni mecánica; antes bien, estamos convencidos que se justifica en la medida en que la acogida del paradigma neorrealista para su análisis e interpretación prevalece como el referente teórico indispensable para comprender la lógica que ha operado en el desarrollo de las relaciones hemisféricas con respecto a los Estados Unidos hasta el momento presente y aún más, sus perspectivas y significación en el corto y mediano plazos.

PARTE PRIMERA: CONCEPTUALIZACION DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

I Articulación y formulación

Antes de pasar a caracterizar los estadios específicos - mediante los cuales tiene lugar este proceso de articulación y formulación de la política exterior norteamericana, en mu-- chos sentidos único e irrepetible por su complejidad y diversificación, creemos conveniente una brevísima reflexión pre-- via sobre la naturaleza, conformación y consolidación histó-- rica del Estado nacional americano que permita su mejor com-- prensión y ubicación en el contexto contemporáneo con respecto al ejercicio de la política exterior que éste ejerce acorde a sus objetivos e intereses de potencia hegemónica impe--- rialista.

De los cinco imperios ultramarinos de Europa que inter--- vienen en el Nuevo Mundo, sólo Portugal, con posesiones en - Africa, Asia, las islas del Pacífico y América del Sur, no - participa de manera directa en la formación del nuevo imperio de los Estados Unidos de América. De los restantes, únicamente Inglaterra construye colonias mercantiles de ultramar en - el continente americano, base principalísima de su futura hegemonía mundial, a pesar de la precoz independencia de sus - colonias de fines del siglo XVIII. Ahora bien, diversos tipos de hegemonía caracterizan a los imperios español y francés, - al holandés y al británico. La historia haría de las hegemo-- nías española y francesa hegemonías de orden político, mien--

tras que las hegemonías holandesa e inglesa las catalogaría - de económicas. La holandesa apoyada exclusivamente en su su-- premacía comercial de ultramar, y la inglesa en aquello que - la distingue de las demás y le impone peculiar sello: el es-- tablecimiento de colonias mercantiles en la Carta Atlántica - de América del Norte.

Así, puede decirse que mientras que los mediterráneos - fundaron su poderío de ultramar sobre una política aristocrá- tica, los imperios holandés y británico cifraron su poder en la política del nuevo orden burgués, el naciente y pujante - capitalismo comercial y financiero.

En términos generales, al contrastarse la hegemonía polí- tica del antiguo régimen con la del nuevo, tres rasgos pueden ser netamente diferenciados: 1) La imposibilidad de hablar de los imperios francés y español, sin hacer referencia a las - grandes personalidades que los dirigieron, es porque se trata de imperios construidos sobre la hegemonía dinástica y mili-- tar de la aristocracia, necesariamente identificados con los mejores hombres de la época. Justo lo contrario de lo que - ocurre para los casos de Holanda y Gran Bretaña, especialmen- te ésta, en donde los reyes y reinas, los ministros, genera-- les y almirantes, son puestos al servicio de las convenien--- cias de la política económica del mercantilismo, únicamente - valorados por su relativa utilidad en el orden comercial y - financiero; 2) Igualmente, es de notar el diverso tiempo de - duración y el ritmo de las dos especies de hegemonía política

contrastadas, pues mientras las de los imperios mediterráneos surgen al calor de los pactos matrimoniales y las alianzas dinásticas durando en promedio no más de un siglo, la holandesa y particularmente la británica, antes que el paso del tiempo las haga menguar, acrecientan su poderío; 3) Finalmente, el hecho más sintomático del desfase histórico y político entre la hegemonía aristocrática y la burguesa es que si en España y Francia existe una correlación cierta entre el poderío imperial y el apogeo del carácter absolutista del Estado, para Inglaterra y Holanda el fenómeno es exactamente el inverso; sus hegemonías de ultramar, comerciales y financieras, antes que presuponerla, tienen como premisa previa la desaparición de todo atisbo de absolutismo en la organización de sus Estados.

Ahora bien, la creación de las trece colonias originales de los actuales Estados Unidos corre desde la especulativa fundación de Virginia, a principios del siglo XVII hasta el cuarto decenio del siglo XVIII. Cubrían tres grandes regiones en una cadena ininterrumpida de eslabones sobre la costa atlántica norteamericana: 1) Nueva Inglaterra, formada por cuatro colonias: Nueva Hampshire, Massachusetts, Connecticut y Rhode Island; 2) Colonias Centrales, integradas en su mayor parte por la conquista de posesiones holandesas: Nueva York, Nueva Jersey y Delaware, a las que se agregaría Pennsylvania; y 3) Colonias del Sur, con Virginia a la cabeza, seguida por Maryland, las dos Carolinas y Georgia.

El sistema de colonización mercantil inglés combinó dos - mecanismos de fundación. El de las compañías monopólicas privilegiadas, generalmente financiadas en la Bolsa de Valores, y el de las concesiones individuales, no menos privilegiadas a influyentes personajes de la corte, la nobleza y la aventurera burguesía financiera, hábilmente integrada a la aristocracia.

I.1 Bases fundacionales del Estado y la sociedad norteamericana

De acuerdo con Luis Maira, "Si alguna característica distinguió a los Estados Unidos en la época de su constitución como sociedad política independiente, fue la estrecha - vinculación entre los programas y las realizaciones de los - fundadores de la nación norteamericana y la coherencia del - proyecto histórico en que inspiraban su conducta ... los Estados Unidos ... emergen ... como primer país que define su - sistema político y su estructura productiva con estricto apego a una filosofía política precisa, que en su caso es la liberal..."[1]

Entre los factores más singulares que ayudaron a la realización de este nuevo proyecto de sociedad están: la experiencia democrática y el dominio de las prácticas administrativas adquiridas durante el proceso político de la etapa colonial, el carácter relativamente diverso de una masa de inmigrantes de diversas procedencias nacionales, así como la -

ausencia del lastre de una estructura feudal y de los intereses de una aristocracia de larga data. De esta manera, los Estados Unidos pudieron conformarse como un país que ha conocido un solo modo de producción, el capitalista y una sola forma de organización política, la democrática liberal.[2]

Sobre la naturaleza económica y financiera colonial a partir de la cual surge y se desarrolla el Estado nacional americano, podría decirse que "La gran diferencia entre la independencia de los Estados Unidos y la de otras colonias del continente americano es el carácter de negocio especulativo que le dio origen y desenlace... La política surgiría plenamente identificada con la idea de negocio especulativo, y la noción de gobierno se haría inseparable del moderno concepto burgués de propiedad privada, al través de la figura del fideicomiso..."[3]

Ahora bien, si tuviésemos que referirnos a la lógica que ha inspirado la concepción que sobre las Relaciones Internacionales tienen los norteamericanos y cómo opera dicha lógica desde su perspectiva, materializándose en una política exterior agresiva e imperialista, habría que empezar por señalar que las raíces (o los orígenes) que de la perspectiva del mundo tienen los norteamericanos debe ser interpretada en su propio contexto. Es decir, mientras que el pensamiento marxista parte de una teoría donde la lucha de clases y la revolución son los conceptos dominantes, la visión norteamericana se inclina hacia otro tipo de cuestionamientos, como la li---

bertad política y la tiranía. Así, la libertad =entendida como autodeterminación, gobierno de la mayoría y el derecho a disentir= es la meta a alcanzar dentro de la más alta jerarquía de valores.

Esto permite explicar por qué cuando los norteamericanos evalúan o califican otros sistemas sociales su primer cuestionamiento gira generalmente en torno al grado de libertad de expresión y religión, el derecho al voto y la capacidad de disentir. Dentro de este esquema, la libertad política está por encima del bienestar y la justicia económica.

La relativa despreocupación de los norteamericanos acerca de la injusticia social, comparada con la de otros pueblos, está determinada por la ausencia de experiencia feudal que en muchos países dejó una amarga herencia de conflicto o lucha de clases que en los Estados Unidos es mucho menos dramática. La promesa de una tierra 'abierta' (para todos) más allá de la frontera antes de 1900, convirtió a los Estados Unidos en una 'tierra de oportunidades', donde la riqueza era la recompensa por el trabajo duro y la pobreza el castigo por la pereza o la estupidez.

Los primeros colonizadores que llegaron al Nuevo Mundo no promovieron la revolución social, sino la tolerancia religiosa y la búsqueda de oportunidades económicas. El capitalismo como tal requería de la libertad de mercados, la iniciativa empresarial y la autodeterminación política, al menos para

aquellas clases que dirigían el proceso económico.

Asimismo, estos orígenes se presentaron en relación directa a la evolución de la filosofía del llamado 'contrato social', en la cual el Estado está constituido por la suma de individuos libres, para proteger la seguridad y el avance de los intereses comunes de la sociedad.

El principal peligro a la libertad es la tendencia inherente del gobierno a expandirse sin limitación, extinguiendo así los derechos de los ciudadanos. Así, bajo la idea de que el poder corrompe y el poder absoluto, corrompe absolutamente, la única forma de evitar la tiranía es limitando el poder del gobierno, situación que en los Estados Unidos se logra a través de una serie de restricciones constitucionales, los derechos o garantías para las minorías, el gobierno de la mayoría, un sistema de pesos y balances entre 80 000 unidades gubernamentales elegidas en forma separada y la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial,[4] a la cual nos referiremos ampliamente en el siguiente apartado.

Si aplicamos esta lógica que prevalece en las visiones nacionales que tienen los norteamericanos a su percepción particular acerca de las Relaciones Internacionales, entonces se concluye que para ellos la cuestión de la defensa de la libertad contra las tendencias tiránicas existe no sólo al interior de las sociedades nacionales, sino también en las Relaciones Internacionales

La contrapartida de la libertad individual en la sociedad internacional está constituida por los principios de independencia política y la autodeterminación; de la misma manera, el paralelo de la violación a los derechos individuales, en la sociedad internacional viene a estar representado por la violación a la soberanía territorial y la injerencia extranjera en los asuntos internos de una nación libre. La libertad civil se ve amenazada cuando el exceso de autoridad deriva en tiranía, en el ámbito internacional, la libertad de la sociedad internacional se ve amenazada cuando una nación o grupo de naciones determina extender su poder hasta lograr la dominación de los otros. En ambos casos, la injusticia se origina cuando un centro de poder (o una potencia) altera el equilibrio natural de fuerzas en busca de una posición de preeminencia.

Históricamente, tanto la tiranía interna como externa están ligadas en la visión norteamericana, según la cual los gobiernos democráticos y los pueblos libres son, por definición, amantes de la paz; mientras que las tiranías y dictaduras tienen una inclinación innata por la expansión más allá de sus fronteras, en un afán de dominio sobre sus vecinos. Así, una tiranía que no logra ser controlada en un país, pronto se convierte en un peligro para el resto del mundo.[5]

Lo anterior permite entender entonces el surgimiento de un proyecto nacional sui generis a largo plazo que si bien tiene sus orígenes en el siglo XVIII, ha permanecido vigente

en su devenir histórico permitiendo explicar el comportamiento que tanto en lo interno como en lo externo adopta la potencia capitalista más importante del mundo. Sobre esto baste señalar finalmente que entre 1776 y 1791 se marca un período de prolongada negociación que sirvió para definir las bases fundacionales del Estado y la nación norteamericana. El primer gran debate se dio en torno a las estrategias de desarrollo que llevaban a explorar y decidir entre la opción de los Estados Unidos como un país agrícola moderno o como una sociedad que pudiera comprender la nueva opción de la industrialización y la urbanización; es decir, un debate que se planteaba en términos de federalismo vs. antifederalismo.

"En cada ocasión, particularmente en los períodos de crisis interna o internacional, en que se redefinieron las competencias y las atribuciones de los actores políticos, habitualmente dentro de la doble tendencia al fortalecimiento del gobierno federal a expensas de las atribuciones de los estados y al reforzamiento de la presidencia a expensas de las atribuciones de los estados y al reforzamiento de la presidencia a expensas del poder del congreso, esta situación volvió a observarse. Así ocurrió cuando Abraham Lincoln resolviera completar el proceso de democratización de los Estados Unidos; cuando Theodore Roosevelt iniciara la implantación de las actividades que hicieron del país una gran potencia imperialista; cuando Woodrow Wilson resolviera llevar a las fuerzas armadas norteamericanas a desempeñar un papel decisivo en la definición de la Primera Guerra Mundial, o cuando Franklin

Delano Roosevelt elaborara los programas para encarar y superar la gran depresión."[6]

I.2 Rasgos característicos del Sistema Político Norteamericano (SPN).

En otro orden de ideas, en lo que toca a aquellos rasgos característicos del Sistema Político Norteamericano (SPN) sobre los cuales volveremos en específico más adelante, nos limitaremos a comentar por ahora que, en términos generales, puede afirmarse que la enorme diversidad entre los Estados latinoamericanos (por cuanto a tamaño, riqueza, situación geopolítica, regímenes, etc.), ha hecho difícil tanto la implementación como el manejo de una política exterior unitaria hacia el continente en su conjunto de donde se desprende que, como sujeto de explicación, la política exterior norteamericana hacia América Latina ha sido en realidad muy diversa y cambiante. Esta dificultad para hablar en términos unitarios de las políticas norteamericanas, se acentúa todavía más por las obvias oscilaciones en el hincapié tanto en la retórica como en la ejecución de los que formulan la política norteamericana, los cuales han alternado con el tiempo entre políticas 'suaves' y políticas 'duras'. Sin embargo, sí puede señalarse que a pesar de la complejidad entre Estados Unidos y América Latina, existe un alto grado de continuidad fundamental en la política norteamericana, el cual obedece básicamente a dos principios muy importantes: primero, el mantenimiento de un patrón sesgado de capacidad geopolítica entre el

Norte y el Sur; y, segundo, el mantenimiento de un patrón - sesgado de distribución de oportunidades y de recompensas - económicas. Ambos están dirigidos =por lo menos desde la se-- gunda posguerra a la fecha= a la preservación y extensión de la influencia política, económica y cultural norteamericana y su dominio en el continente al más bajo costo posible (para - los Estados Unidos, por supuesto). En este sentido, es válido afirmar que las diferentes políticas de los Estados Unidos - han sido vitales para el mantenimiento del statu quo de di-- versas maneras, imponiendo límites muy claros al comporta---- miento aceptable de los gobiernos latinoamericanos.

Es precisamente que, apoyados en la afirmación anterior, podríamos señalar que: "... dos rasgos muy relacionados del - régimen norteamericano son fundamentales para entender el patrón de las oscilaciones en la política exterior dentro de un conjunto coherente de objetivos hegemónicos. El primero de - ellos es el 'bajo estatismo' de la política ... La segunda - característica es la 'baja conciencia de clase' de la vida - social y política en los Estados Unidos..."[7]

El primero de estos elementos se refiere a que "... A pesar de que el tamaño y las funciones del Estado hayan crecido enormemente en este siglo, y en especial después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos son una democracia sui generis con una ideología y una práctica de gobierno dividido y el circunscrito."[8]

Por cuanto a la 'baja conciencia de clase', estos mismos autores =Katznelson y Prewitt= la explican diciendo que "... El país es la más desarrollada de todas las sociedades capitalistas, y así está más plena y objetivamente dividido entre el capital colectivo y la mano de obra colectiva que ningún otro país. Sin embargo, con la excepción parcial de las relaciones en el lugar de trabajo, la política norteamericana está organizada en una pluralidad de afiliaciones que no son de clase, y el país aún carece del tipo modesto de democracia social que se asocia con la Gran Bretaña o la Alemania Occidental."[9]

Queda claro pues, a nuestro entender, que de alguna manera de lo que se trata es demostrar que ambos rasgos del Sistema Político =el bajo estatismo y la baja conciencia de clase= aunque correspondientes en esencia al ámbito de la política interna, inciden de manera definitiva en la articulación y formulación desde el punto de vista de contenido e implicaciones para la política exterior norteamericana y su consecuente toma de decisiones.

I.2.1 El Estado, las clases y el régimen constitucional

En línea de principio es menester considerar que en los Estados Unidos, el patrón de la formación de clase, o mejor dicho, de 'baja conciencia de clase', se desarrolló antes de la guerra civil y fue causado en gran parte por

la organización constitucional de la forma de gobierno.

A su vez, el patrón de relaciones de clase ha contribuido a la reproducción del 'bajo estatismo' de la democracia norteamericana. Con el tiempo, estos elementos que mutuamente se reforzaron han moldeado un régimen distintivo en Occidente, cuyos rasgos clave informan y restringen la elaboración de las políticas exteriores. Sobre esto volveremos más tarde.

Dicho lo anterior, cabría preguntarse qué viene a ser lo distintivo de las relaciones de clase en el sistema político estadunidense respecto a estos factores.

Por cuanto a la baja conciencia de clase, hay que empezar por precisar que los Estados Unidos se caracterizan por contar con una extraordinaria diversidad de afiliaciones colectivas. La clase no proporciona el tema central que enmarca el conflicto político. Las relaciones de clase no parecen tan sencillas o transparentes como en otras partes del mundo capitalista industrial. Las vinculaciones entre grupos de individuos formadas por sus posiciones en la producción y el comportamiento social y político parecen más remotas o por lo menos no tan obvias. Como en todos los demás Estados capitalistas, el 'movimiento económico' del capital sostiene desde abajo las luchas en el trabajo, en las comunidades de residencia y entre los ciudadanos y el Estado. Pero más que en cualquier otra sociedad capitalista, cada una de estas arenas de conflicto ha sido excepcionalmente encerrada y encapsulada

en los Estados Unidos.

Las vinculaciones, especialmente entre el trabajo y la comunidad, han sido tenues. Cada lugar de conflicto tiene su propio vocabulario y su propia forma de expresión institucional tanto de residencia como de grupos, partidos locales, iglesias y asociaciones voluntarias, lugar de trabajo y sindicatos. La clase ha sido vivida y políticamente expresada como una serie de relaciones parciales y, por lo tanto, se experimenta como un cierto número de bases de vida social en competencia. Lo que es distintivo, sin embargo, en la experiencia estadunidense, es la medida en la cual, dada esta diferenciación, los significados lingüísticos, culturales e institucionales han tomado un carácter tan extremadamente serial en la forma de gobierno desde hace tantos años.[10] En este sentido, "Lo que ha sido excepcional en la experiencia de clase en los Estados Unidos, en resumen, es que la separación entre trabajo y comunidad ha sido reproducida ideológica e institucionalmente de manera que ha fragmentado los patrones de clase de modo cualitativamente distintivo. En otros lugares de Occidente la tendencia hacia la parcelación ha sido impedida en parte por instituciones 'globales' en competencia, las cuales proporcionan entendimientos de clase ... Es la ausencia virtual aun de moderados enfoques globales de clase =y la resistencia masiva ante tales tentativas en el pasado= que es tan sorprendente en la experiencia norteamericana."[11]

En relación con el bajo estatismo y paradójicamente a lo

que pudiera pensarse, en el caso de los Estados Unidos, 'bajo estatismo' es compatible con el gobierno grande y con una política exterior afirmativa.

Ahora bien, en la arena internacional el 'estatismo' norteamericano es por lo menos tan grande como el de cualquier otro Estado-nación. Sin embargo, entendido comparativamente, el Estado =considerado el sector organizado autónomo de la sociedad que de manera autoritaria recauda impuestos, conserva el orden, potencialmente recluta conscriptos y formula la política externa= es menos tangible, más difuso y más interpenetrado por actores que no son del Estado, que virtualmente en cualquier otro país de la Europa Occidental. Según los autores, el "... 'bajo estatismo' en los Estados Unidos está prefigurado en la elaboración del sistema constitucional y puede describirse mejor regresando al documento original, la propia Constitución."[12]

Pasemos a revisar ahora lo que en opinión de estos mismos autores ha significado la Constitución en la conformación del Sistema Político Norteamericano y su incidencia en el 'bajo estatismo'.

"Desde hace 200 años la Constitución proclama una teoría de gobierno, vulgariza un lenguaje de la política, establece las reglas de decisión y los arreglos institucionales y crea un régimen político aceptado en gran medida sin cuestión. Cierto, ha habido graves conflictos políticos acerca de la

interpretación de la Constitución, ...; pero con la excepción de la guerra civil, los importantes movimientos políticos no han sido organizados alrededor de una demanda de una constitución diferente. La Constitución es más que un conjunto de reglas políticas; fue elaborada para ser compatible con un marco económico en el cual los ciudadanos esperan encontrar la felicidad por la maximización de la ganancia privada. La Constitución no establece un Estado que a su vez orienta los asuntos de la sociedad hacia alguna concepción clara del bienestar público; más bien establece una economía política en la cual el bienestar público es el agregado de las preferencias privadas. El orden constitucional se ha beneficiado de manera completamente directa del impresionante nivel de vida proporcionado a muchos ciudadanos por el capitalismo industrial norteamericano. Las satisfacciones de los consumidores en una sociedad materialista pasan imperceptiblemente al compromiso con la 'manera de vivir norteamericana', la cual a su vez se traduce en la mente del público en la lealtad al orden constitucional ... La Constitución no fue meramente una tentativa de crear un marco para la consecución de la ganancia. Era un experimento con formas políticas sin precedentes, con objeto de evitar la tiranía política y establecer una soberanía popular real, aunque limitada ... Los autores de la Constitución identificaron como su principal reto la creación de un gobierno que tuviera suficientes poderes para controlar a los gobernados mientras que estaría también obligado a controlarse contra la tendencia hacia la tiranía ... (a través de) un gobierno de poderes divididos ... En términos más ge--

nerales, los Estados Unidos tienen un gobierno de legislación y de litigios. En donde el orden político es legítimo, como lo es el constitucionalismo norteamericano, la política se torna en lucha por traducir en la ley los intereses sociales y económicos. Una vez que los intereses de grupo se vuelven ley, dejan de ser intereses de grupo y aparecen como los de la sociedad en general; el gobierno asume entonces la tarea de hacer que otros en la sociedad hagan cosas de manera que promuevan los intereses del grupo ... La democracia constitucional y la soberanía de la ley, unidas al carácter segmentado del lugar de trabajo y a las bases de afiliación de la comunidad, constituyen la expresión de la política norteamericana..."[13]

De acuerdo con lo anterior, podría decirse que estos dos elementos del régimen afectan la política exterior =en el sentido amplio del término= no por proporcionar el ímpetu fundamental para las actividades internacionales del Estado, sino por crear un contexto para la elaboración de la política que es distintivo entre las democracias capitalistas avanzadas del Occidente. Estos rasgos peculiares del Sistema Político Norteamericano modifican y moldean de alguna manera los imperativos básicos de la economía política, del mismo modo que permean una ideología poderosa que organiza el discurso público acerca de la política exterior, ya que crean una cultura política pertinente a la política posibilitando iniciativas aparentemente contradictorias como el apoyo a los regímenes autoritarios y la promoción de los derechos humanos.

Por último, nos interesa destacar cómo repercuten estos dos factores =el bajo estatismo y la baja conciencia de clase= en la política latinoamericana de Estados Unidos.

En primer término, hay que señalar que la distintiva 'baja conciencia de clase' de la vida política y social en los Estados Unidos impide en gran medida que estas presiones de la clase obrera desempeñen un papel importante en la elaboración de la política interna y exterior. Respecto a la política exterior, la mano de obra organizada es parte de una coalición especializada cuyos otros miembros son el capital transnacional y los administradores de la seguridad nacional del Estado. Una vez que las políticas se consideran no en términos de lucha de clases sino de un marco hegemónico de grupos de intereses que pasa a través de las clases, la mano de obra en gran medida se junta con el capital y el Estado en el papel del grupo de interés. La mano de obra entonces comparte plenamente con sus socios en la coalición un interés en las relaciones actuales de dominio, puesto que cosecha con sus socios los frutos de la estructura de la dependencia. La mayoría de las actividades de la mano de obra organizada en sí en el medio siglo pasado, incluso su íntima cooperación con las dependencias de espionaje norteamericano, pueden entenderse sólo en estos términos. Ahora bien, tales colectividades =en conjunto con la mano de obra organizada, los tradicionales grupos de interés y los grupos raciales y étnicos= presionan con diferentes grados de éxito para moldear la actividad del gobierno. Como contraste, la libertad del Estado

para actuar en los asuntos exteriores es mucho mayor porque - los que están fuera de la coalición de la política exterior - pocas veces hacen mucho caso de los asuntos internacionales.

Por cuanto al bajo estatismo, éste se demuestra especialmente en la ausencia de una función de planeación centralizada. La planeación por el gobierno central con respecto del - uso de la tierra, las distribuciones regionales, las trayec-- torias del mercado de trabajo y la política industrial son - comunes en casi todas las democracias capitalistas. En los - Estados Unidos, en cambio, aunque las políticas de los Esta-- dos individuales y grupos de políticas tienen importantes ra- mificaciones en cada uno de estos campos, no existe la pla--- neación nacional de la economía según el modelo europeo. La - ausencia de una tradición o función de planeación en los Es-- tados Unidos hace difícil que esta nación absorba los costos de cualquier reforma considerable en la política exterior ha- cia América Latina. Estas políticas están construidas sobre - las relaciones de poder asimétricas y las distribuciones ses- gadas de los recursos económicos entre el Norte y el Sur, y - las mantienen. Sobre el particular, Katznelson y Prewitt opi- nan que: "Una política exterior progresista hacia la América Latina (...) tendría la equidad como uno de sus objetivos e - incluiría alguna tentativa de reducir la enorme disparidad - entre los hemisferios. Por lo menos esto implicaría la tole-- rancia de regímenes latinoamericanos comprometidos con la - igualdad dentro de sus propias sociedades, exactamente los - regímenes que la política norteamericana actual subvierte de

manera constante. Lo que impide el desarrollo de una política exterior más progresista está sugerido por el aspecto principal que hemos planteado acerca del 'bajo estatismo' y la ausencia de una función de planeación en los Estados Unidos; cualquier política que cerrara la brecha relativa entre el Norte y el Sur implicaría alguna reducción en el crecimiento económico y en el consumo en los Estados Unidos. Los costos de esta reducción tendrían que ser asignados a través de las diferentes regiones y clases de la sociedad norteamericana ... Dada la difusión del poder, los controles democráticos y el poder de los valores del mercado en los Estados Unidos, cualquier tentativa de asignar los costos de un consumo reducido implicaría grandes costos políticos..."[14]

I.2.2 El Presidente y la rama ejecutiva

Para los efectos de esta investigación, nos interesa ponderar el rol que ejerce la rama ejecutiva -personificada en la figura del Presidente de los Estados Unidos- sobre el Congreso en la formulación y aplicación de la política exterior, dado que generalmente el primer mandatario estadunidense es, al margen de su filiación demócrata o republicana, el portavoz de una serie de principios y valores al interior de la sociedad norteamericana en lo cual basa su liderazgo para la toma de decisiones en los asuntos internacionales.

Es por todos conocido que la Constitución de los Estados

Unidos de América establece la separación de poderes entre sus tres ramas de gobierno. Los fundadores, buscando evitar el abuso de poder por parte de alguna de estas ramas, construyeron un sistema de contrapesos entre ellas: El Congreso (o poder legislativo), la Suprema Corte de Justicia (o poder judicial) y el Presidente. Intencionalmente, estos legisladores dejaron que algunas cuestiones relacionadas con el ejercicio del poder permanecieran vagas y sujetas a otro tipo de interpretación, de manera que como señalaran los politólogos Cecil V. Crabb Jr. y Pat M. Holt, esto fuera 'una invitación al uso de la fuerza'. Esto llevó en la práctica a que el Congreso y la rama ejecutiva se disociaran.

Independiente no sólo desde el punto de vista de entidad soberana, sino también como una inmensa y aislada extensión de tierra, los Estados Unidos durante los primeros años de su conformación como Estado-nación se dieron el lujo de permitir a su gobierno discutir sobre cuál de estas ramas debía conducir la política exterior y cómo.

Actualmente, el gobierno de los Estados Unidos no dispone de tiempo para discutir sobre cuál de sus poderes controla la política exterior, de manera que dicha responsabilidad ha sido depositada la mayor parte del tiempo en la figura del Presidente. Como señalara el ex diplomático norteamericano David D. Newson, "... la responsabilidad fundamental por cuanto a la conducción de las relaciones externas de los Estados Unidos descansa en la rama ejecutiva."[15]

Ahora bien, en esta lucha el Presidente goza de algunas - ventajas sobre el Congreso, ya que mientras la Constitución - le confiere a éste importantes poderes en algunos asuntos como: declarar la guerra, aumentar y apoyar a las fuerzas armadas, aprobar o desaprobar los nombramientos del Presidente - para los puestos de gabinete y embajadas y allegarse recursos para todas las actividades gubernamentales, es el Presidente quien ostenta el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas - Armadas; es el Presidente quien negocia los tratados internacionales y designa y acredita embajadores y también quien goza del poder de veto sobre las resoluciones del Congreso. En otras palabras, es el Presidente quien actúa y el Congreso el que responde ante sus decisiones y/o iniciativas.

Así, más allá de la formalidad constitucional de compar-- tir poderes con el Congreso, actualmente el Presidente norteamericano conduce la política exterior a través de una amplia gama de departamentos y agencias. Hoy en día, existe el De--- partamento de Defensa, la Agencia Central de Inteligencia - (CIA), los Departamentos del Tesoro, Comercio, Justicia, - Transportes, Agricultura y Energía; la Agencia Antidrogas, - la Agencia Internacional de Desarrollo; la Agencia de Desarme y Control de Armamentos y la Agencia de Representación de Comercio de los Estados Unidos. Como puede observarse, éstas y otras instancias se han constituido en la palestra de la po-- lítica exterior y la seguridad nacional norteamericana.

Por otro lado, aun cuando algunas iniciativas requieren -

de la aprobación del Congreso, cada departamento y/o agencia tiene sus propios puntos de vista, de modo que no es poco usual que eventualmente se presenten desacuerdos institucionales en el proceso de toma de decisiones sobre un asunto en particular que involucre o tenga que ver con más de una de estas agencias o departamentos. Sin embargo, es finalmente el Presidente quien tiene la última palabra al respecto.

En otro orden de ideas, cabe señalar que anticipándose a la multiplicación de los problemas que los Estados Unidos tendrían que afrontar como consecuencia de su expansión mundial después de la segunda posguerra, la administración del presidente Truman propuso al Congreso y éste la aprobó, la creación del Consejo de Seguridad Nacional en 1947, mediante un acta del mismo nombre. En su estructura formal, el CSN está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los Secretarios de Estado y Defensa. También contempla un STAFF que se encuentra bajo la dirección de un consejero de seguridad nacional cuyo papel es servir de enlace o coordinador entre las muchas actividades o áreas relacionadas con la política exterior y que se encuentran dispersas a través de la rama ejecutiva. Como es de suponerse, dicho staff ha crecido considerablemente de entonces a la fecha. Actualmente cuenta con más de 150 asesores, incluyendo más de cincuenta que se especializan en áreas técnicas o regionales. El papel del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) es muy importante ya que debido a los frecuentes puntos de vista, intereses e información 'encontrados' entre los miembros del gabinete, los Presidentes -

se han vuelto cada vez más dependientes de la figura del consejero de seguridad nacional y su equipo para ventilar diferencias, coordinar políticas y absorber información compleja para el Presidente de manera que éste cuente con los elementos necesarios para tomar decisiones adecuadas. Una consecuencia de esta situación ha sido el decrecimiento del papel que normalmente jugaba en este sentido el Departamento de Estado.

Durante gran parte de las dos décadas pasadas, el CSN ha incrementado notoriamente su 'influencia' sobre las decisiones presidenciales en materia de política exterior. Tal es así que consejeros de seguridad nacional de gran peso como Kissinger y Brzezinski bajo las administraciones Nixon y Carter, respectivamente, han sido comparados a menudo con una capacidad de incidencia equiparable a la del Secretario de Estado. Más adelante volveremos sobre este punto.

Ahora bien, no menor que la constante lucha entre las diferentes ramas del gobierno es la competencia entre la concepción norteamericana de una política de puertas abiertas y la necesidad de seguridad en un mundo cada vez más riesgoso. De hecho, ambas fuerzas están interrelacionadas. El Congreso generalmente exige un recuento exhaustivo de las actividades del Presidente en política exterior, a través de su red de comités especializados sobre la materia. Tanto el Senado como la Cámara de Representantes cuentan cada uno con al menos una docena de comités, con sus respectivos subcomités, encargados

de realizar análisis sobre temas de política exterior, seguridad nacional o actividades de inteligencia.

Como ya se ha señalado, aun en caso de controversia, sobre asuntos importantes fundamentales, el Presidente ha mantenido históricamente el principio de autoridad sobre el Congreso el cual ha mostrado en general su aquiescencia en estos casos.

Ahora bien, una de las metas deseables en esta lucha entre las diferentes ramas del gobierno y aun dentro de la propia rama ejecutiva ha sido el promover una política exterior que tenga credibilidad dentro del bipartidismo norteamericano. Tradicionalmente, la rama ejecutiva, consciente de los intereses políticos internos partidistas ha buscado el consenso de ambos partidos para demostrar a las otras naciones que existe consistencia en el ámbito de la política exterior, lo cual nunca resulta fácil. Las plataformas de los Partidos Demócrata y Republicano, agrupadas en convenciones políticas cuatrienales, invariablemente incluyen dentro de las mismas posiciones encontradas en política exterior con respecto al partido en la oposición. Así, cuando el Congreso está controlado por el partido que no ocupa la Casa Blanca, se hace necesario lograr ese consenso bipartidista para evitar un impasse político. Para concluir este apartado, quisiéramos agregar el siguiente comentario que sobre esta cuestión argumenta Barret Seaman: "La presidencia norteamericana moderna, delimitada por un sistema constitucional de contrapesos, presio--

nada por un mundo cada vez más cambiante y desafiada por una gran cantidad de tareas a afrontar, está altamente comprometida en una interminable lucha en muchos frentes. Sin embargo, a pesar de la gran variedad de fuerzas en acción, una vez que todo ha sido dicho y hecho es el Presidente quien toma las decisiones."[16]

I.2.3 El Congreso

En general, puede decirse que a partir de mediados de los años setenta, ha existido un alto grado de conflictividad entre los últimos Presidentes norteamericanos y el Congreso en torno a la política exterior. El Congreso ha incrementado su capacidad de persuasión sobre los Presidentes acerca de lo que ellos consideraron que era lo mejor hacer en un momento dado.

En el centro de esta controversia descansan dos temas. El primero es institucional e involucra las áreas de competencia respectiva entre los poderes legislativo y ejecutivo en la formulación de la política exterior. El segundo es de carácter sustantivo y se refiere al papel que deben jugar los Estados Unidos en los asuntos internacionales. Este último está menos abierto a la discusión y es más difícil de especificar, pero divide profundamente a las élites liberales y conservadoras del país.[17]

I.2.3.1 Las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en los Estados Unidos: Un sistema de contrapesos

Más que definir el papel que una y otra ramas del Sistema Político Norteamericano juega cada una por separado dentro de los marcos constitucionales del Estado-nación, nos interesa destacar aquí el vínculo que se establece entre ambos poderes que, aunque formal en la teoría, en la práctica da sustento al sistema de contrapesos tan sui generis que tiene lugar en ese país.

"El poder presidencial es el poder de la persuasión, no del mandato" y "El Presidente propone y el Congreso dispone"[18] son dos de las máximas más frecuentemente utilizadas en torno a la relación entre el Presidente de los Estados Unidos y el Congreso. Entender la relación entre estas dos ramas del gobierno es crucial en la medida en que la mayor parte de lo que el Presidente quiere hacer =tanto en el ámbito doméstico como en los asuntos externos= involucra al Congreso en alguna forma.

La oficina de la presidencia ha cobrado más imagen en este siglo debido a una serie de razones; entre ellas, pueden mencionarse los avances técnicos en los medios de comunicación; la ampliación del papel del gobierno federal; el abandono de una política exterior aislacionista, para tornar la acción presidencial más activa con los jefes de otras naciones; la 'abdicación' del Congreso en favor del Presidente en

la iniciativa de resolución y el programa de desarrollo a seguir como consecuencia de la depresión de los años treinta; y la expectación pública con respecto a hacer al Presidente el responsable en la solución de los problemas.

Esta circunstancia puede llevar a la consideración de que los fundadores de la Constitución norteamericana pretendieron que la presidencia fuera la primera rama del gobierno. Sin embargo, es el Congreso, establecido en su artículo 1º quien ostenta dicha categoría, en tanto que las funciones del poder ejecutivo son señaladas en su artículo 2º y los poderes establecidos por ésta al Presidente son más bien breves y ambiguos, comparados con aquellos concedidos al Congreso.

Sólo a partir de la interpretación de la 'Constitución vigente' =que es producto de 200 años de práctica y antecedentes= es que puede explicarse la interacción entre el Congreso y la presidencia. Esta 'Constitución en operación' comprende muchas fuerzas 'extraconstitucionales' (desarrolladas fuera de la Carta Magna, pero no anticonstitucionales) que afectan dramáticamente los sistemas políticos y gubernamentales, aun cuando no están señaladas explícitamente (es decir, por escrito) dentro de la misma. Estas fuerzas están constituidas por los partidos políticos, los grupos de interés, la opinión pública y los medios de comunicación. Además, los acontecimientos políticos y los cambios al interior del Congreso, también han alterado la relación desde el punto de vista de legislación con el Presidente. Por otro lado, la

Constitución, lejos de establecer poderes totalmente separados para el Ejecutivo y el Congreso, los maneja como poderes 'compartidos' (aunque formalmente se señale la separación de los mismos).

Entendemos que lo que se quiere decir con esto es que independientemente de que el 'Congreso haga leyes', una ley no se convierte en tal hasta en tanto no sea signada por el Presidente, con lo cual se manifiesta en la práctica que, de hecho, interviene más de una de estas instancias en su real formulación y aplicación.

A través de los años, el poder ejecutivo ha desarrollado una fuerte vinculación con el Congreso, de manera que puede trabajar más efectivamente con él.

Por otra parte, además de interactuar con el Presidente mismo, el Congreso también juega un papel clave en las actividades cotidianas de las agencias del Ejecutivo. En este sentido, el Congreso realiza una función de 'vigilancia' que asegura que dichas agencias se están desempeñando correctamente.

La Constitución también le otorga al Congreso =a través del Senado= un rol fundamental en los nombramientos presidenciales de funcionarios de su gabinete, embajadores y jueces. Así, mientras el Presidente tiene la facultad de realizar dichas designaciones, todas ellas deben ser ratificadas por el

Senado. Igualmente, la negociación y celebración de tratados con otras naciones es llevada a cabo por el Presidente, pero éstos no pueden entrar en operación a menos que reciban la aprobación del Senado. Hay que decir que estos poderes de ratificación son tomados muy en serio por el Senado norteamericano.

Ahora bien, el sistema de gobierno en los Estados Unidos es presidencial, más que parlamentario. A diferencia de un sistema parlamentario en el que la rama legislativa y ejecutiva están amalgamadas en un Congreso que designa al jefe del Ejecutivo entre sus miembros, el sistema presidencialista proporciona un Congreso y un Presidente elegidos por separado cada uno por diferentes mecanismos electorales y para cubrir períodos distintos (cuatro años para el Presidente; dos para un miembro de la Cámara de Representantes y seis para un Senador). Por otra parte, mientras que la Vigésima Enmienda a la Constitución limita a un Presidente a dos períodos máximo, no existe dicha limitación para los miembros del Congreso.[19]

La Constitución, además de prever diferentes rondas electorales y períodos de funciones para el Presidente y los miembros del Congreso, establece un sistema de contrapesos que asegura que ninguna de las ramas del gobierno pueda convertirse todopoderosa o tiránica. Para ello, este sistema de pesos y balances consta de dos partes, cada una de las cuales ha tenido importantes consecuencias (directa e indirectamente) en la relación Congreso-Presidente. Estas dos partes son,

por un lado, el federalismo; y, por otro lado, la separación de poderes.

I.2.3.1.1 Influencias extraconstitucionales que inciden en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: Los partidos políticos

Aun cuando los partidos políticos no están considerados en ninguna parte de la Constitución porque a los Padres Fundadores de la Patria les disgustaba, éstos empezaron a desarrollarse tan pronto como tuvo lugar la primera administración del presidente George Washington a finales del siglo XVIII.

Sin embargo, a pesar de que no existe en dicho documento una referencia formal a los mismos, sí hay una implícita acerca del surgimiento y características del sistema de partidos norteamericano en su artículo 1º, párrafo 4, al otorgar a los estados de la federación la facultad de determinar los tiempos, lugares y la forma de llevar a cabo elecciones.

Ahora bien, los partidos políticos norteamericanos no se han conformado como estructuras nacionales coherentes y centralizadas con un liderazgo claramente diferenciado y una ideología y estrategia política diametralmente opuesta. Ellos son más bien organizaciones o coaliciones que responden a una orientación del Estado. Así, aunque nos refiramos al 'Partido Demócrata' y al 'Partido Republicano', estas etiquetas no im-

plican definiciones partidistas consistentes ideológicamente hablando. Ambos tienden a ser partidos 'sombrilla' que tratan de responder a una gran diversidad de poderosos grupos de interés. Así, estas etiquetas partidistas han venido a significar cosas diferentes en diferentes estados y regiones del país, dependiendo de sus componentes locales. Más aún, ideológicamente hablando, los miembros de ambos partidos pueden catalogarse dentro de un 'continuismo'; es decir, que pueden ser y de hecho son demócratas liberales, demócratas conservadores, demócratas moderados, tanto como republicanos liberales, republicanos demócratas y republicanos moderados y no es común que quien habla por cada una de estas facciones lo haga en nombre del partido como un todo. El entendimiento de sus características como partidos políticos descentralizados, local y estatalmente orientados e individualistamente constituidos es básico en el entendimiento de la relación entre el Presidente y el Congreso, toda vez que estos rasgos partidistas se reflejan dentro del Congreso. Así, un Presidente que es el líder natural de su partido, debe estar en constante 'pie de guerra' con los miembros de su propio partido en el Congreso y probablemente tenga que contar con el apoyo del otro partido en aras de conseguir que sus iniciativas sean aprobadas. A diferencia de lo que ocurre en los partidos de la mayoría de los sistemas parlamentarios, los partidos políticos en Estados Unidos se caracterizan por una falta de disciplina y responsabilidad; no existe una relación 'automática' entre un Presidente y su partido en el Congreso o entre el Presidente y el 'partido de oposición' en el Congreso.

Otro rasgo que se ha desarrollado recientemente en el sistema bipartidista norteamericano es el debilitamiento de los mismos. En el pasado, un candidato presidencial tenía que trabajar duro a través de sus líderes de partido local para triunfar. Hoy en día ese antiguo poder de los líderes locales ha disminuido significativamente. Algunas de las causas que han contribuido a esta declinación de los partidos, haciendo que proliferen cada vez más los candidatos independientes, obedece a varias causas, entre las cuales podemos mencionar: el fin de la vieja 'maquinaria' política que, en su momento, sirvió a la tarea crucial de movilizar a los votantes; el incrementado uso de la 'vuelta primaria' (en los estados de la Unión) para nominar a sus candidatos a los cargos locales y nacionales; y el aumento del rol de los medios de comunicación en la arena electoral.

1.2.3.1.2 Influencias extraconstitucionales que inciden en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: Los medios masivos de comunicación

Si bien es cierto que en la medida en que los medios de comunicación han incrementado su papel en la arena política, han contribuido con ello al debilitamiento del juego político entre los partidos, provocando que la tarea de un Presidente en lo que se refiere a las relaciones con su propio partido sea más complicada, paradójicamente esa misma circunstancia le ha significado una

ventaja en tanto que los Presidentes que desean tener éxito - han aprendido que un manejo hábil de los medios masivos de - comunicación ejerce una influencia crucial sobre la opinión - pública.

Por otro lado, dada la tendencia constitutiva que preva-- lece en el Congreso, la opinión pública se ha convertido en - una fuerza de primer orden en las relaciones entre el poder - ejecutivo y el legislativo.

Resumiendo, puede decirse que durante los últimos quince años, el ejercicio del poder dentro del Congreso se ha torna- do más difuso o descentralizado. Antes, este poder residía en unos cuantos individuos poderosos que jugaban un papel clave en el Congreso. De tal manera, si un Presidente era capaz de establecer una relación positiva, constructiva y armónica con estos individuos clave, el trabajo legislativo se facilitaba. Sin embargo, en la década de los años setenta, el Congreso - decidió 'democratizarse' a sí mismo extendiendo su poder e - influencia más allá de los márgenes formales. Es así que ac-- tualmente el Presidente debe negociar con muchos congresistas en particular para obtener la aprobación de ellos en sus pro- puestas políticas.

La relación entre el Presidente de los Estados Unidos - y el Congreso es muy diferente de la que existe entre el - poder ejecutivo y el poder legislativo en un sistema par- lamentario. En el primer caso, tanto el Presidente como el -

Congreso cada uno de ellos han sido dotados de poderes al amparo de la Constitución y cada rama del gobierno representa una parte fundamental del mismo en donde cada cual debe trabajar y equilibrarse con respecto al otro, ya que mucho de su relación depende de factores o fuerzas que son de carácter 'extraconstitucional'.

I.2.4 Los medios masivos de comunicación y la política exterior

Sería difícil exagerar la importancia que tiene la prensa para los Presidentes norteamericanos, Secretarios de Estado y Secretarios de Defensa. Durante muchos años, los Presidentes han tenido que apoyarse grandemente en los medios masivos de comunicación para lograr que sus mensajes sobre política exterior trasciendan.

Debido a que la Constitución de los Estados Unidos garantiza la libertad de prensa, los funcionarios gubernamentales pueden no obligar a los medios de comunicación a transmitir o imprimir aquello que éstos elijan no informar. Por otro lado, la prensa norteamericana tradicionalmente informa sobre las actividades y declaraciones del gobierno y tiene la costumbre de ventilar las opiniones en pro y en contra en torno a un asunto.

Por supuesto que la prensa es susceptible de persuasión e incluso de explotación; sin embargo, ello forma parte de una

relación adversa pero mutuamente benéfica.

En los Estados Unidos existen actualmente 1.657 periódi--- cos; 1 323 estaciones de televisión y 10 213 radio emisoras.[20] Ahora bien, debido a que todos estos medios tienen libertad - para informar sobre lo que ellos escojan, la tensión es un - elemento inevitable en las relaciones entre el gobierno y los medios noticiosos de propiedad privada. No obstante, se trata de una relación sinergética; es decir, los medios de comuni-- cación noticiosos y el gobierno se necesitan uno al otro. Una de las principales razones que provocan el aumento de la ten- sión es que invariablemente la prensa quiere saber más de lo que el gobierno está dispuesto a revelar y éste a su vez - siempre desea que la prensa vea las cosas bajo su óptica.

Respecto al tema de las relaciones con el exterior, - ciertamente algunos de los periódicos cuyos puntos de vista - el gobierno le gustaría influenciar son: el Washington Post, el New York Times, Los Angeles Times y el Wall Street Journal ya que debido a su importancia éstos 'afectan', en el sentido amplio del término, a la opinión pública. En el ámbito del - periodismo electrónico, el gobierno centra su atención en al-- gunas compañías emisoras, tales como la NBC, CBS, ABC y - PBS.[21]

Hoy en día, la televisión es ampliamente aceptada como el principal medio de comunicación de los políticos norteameri-- canos. Los candidatos debaten frente a las cámaras de televi-

sión; reúnen dinero a través de comerciales de televisión, - etc. Además, la televisión es un medio de comunicación en la política internacional y la diplomacia -hecho que ha sido valorado seriamente en Washington.

Evidentemente, los medios masivos de comunicación han jugado un papel muy importante en los asuntos externos en los - Estados Unidos. Así, aun cuando es cierto que su poder puede ser fácilmente exagerado, ignorarlo podría dejar un vacío en cualquier recuento sobre la formulación y conducción de la - política exterior y de seguridad nacional norteamericana.

I.2.5 La opinión pública. Su impacto en la formulación de la política exterior

Everett Carll Ladd, autor de este artículo, inicia diciendo que Elmo Roper fue uno de los fundadores de la - investigación social sobre la opinión pública moderna en los Estados Unidos, contribuyendo con su pensamiento a esclarecer las propiedades fundamentales y el papel de la opinión pública.

En términos generales, puede decirse que el autor señala la importancia de no sobreestimar, pero tampoco subestimar el papel de la opinión pública en el proceso de formulación de - la política exterior norteamericana, ya que si bien es cierto que ésta no determina 'per se' el rumbo de la política exte-- rior, es un hecho que la sociedad norteamericana posee una - serie de valores y principios fundamentales que someten las -

estrategias políticas implementadas en un momento dado a la prueba de parámetros más duraderos a partir de los cuales su opinión puede constituir un factor importante a considerar en el diseño de dichas políticas una vez que éstas son enfrentadas con la realidad.

I.2.6 Los partidos políticos. Trayectoria histórica e influencia del bipartidismo norteamericano en la política exterior

I.2.6.1 La lucha entre federalistas y republicanos (1789-1827)

Una vez consumada la independencia de las trece colonias norteamericanas, el punto fundamental de desacuerdo se da en torno al tipo de sistema político que debía establecerse en el nuevo país independiente.

Aquellos que argumentaban en pro del federalismo como Hamilton, Jay y Madison señalaban que no se trataba de usurpar el poder de los gobiernos locales, sino hacerlos partes constitutivas de la soberanía nacional contando con representación en el Congreso, además de que conservarían ámbitos de poder soberano. La importancia de conformar un sistema federalista se centraría más bien en la necesidad de constituir un gobierno fuerte que mediara entre los diferentes estados de la Unión, con miras a constituir a los Estados Unidos en la gran potencia que es hoy en día y no en un conjunto de pequeños países poco viables.

Ahora bien, hay que mencionar que en un primer momento los federalistas y los antifederalistas no constituían partidos políticos en el sentido moderno del término, sino más bien eran facciones.

En este aspecto, curiosamente en la Constitución norteamericana no se previó la formación de partidos políticos, quizás porque tanto Washington como Hamilton consideraban a los partidos (en realidad facciones) como algo negativo que sólo propiciaba el conflicto.

No es sino hasta mediados de 1790 que estas facciones se empiezan a configurar como partidos políticos al reclutar a líderes políticos y convertirse en canales de comunicación entre gobierno y ciudadanos.

Las pugnas ocurridas en el Congreso a partir del programa financiero de Hamilton aceleraron la organización de los partidos. Por un lado, estaban los federalistas, dirigidos por Hamilton, quien proponía que el gobierno central asumiera la deuda de guerra de independencia de todos los estados y que se emitieran bonos que posteriormente se pagarían. La administración recibiría ingresos a través de impuestos indirectos sobre importaciones. Hamilton sostenía que en la medida en que la relación comercial más fuerte era con Inglaterra se requería mantener relaciones cordiales con ese país.

Por otro lado, se constituyó el grupo de los republicanos

con Madison y Jefferson al frente, quienes temían la especu-- lación que se daría con los bonos. Hamilton ganó, pero su política financiera provocó una clara división dentro del Congreso entre federalistas (entiéndase hoy demócratas) y repu-- blicanos.

Tanto federalistas como republicanos se concebían como - totalmente incompatibles representando, según ellos mismos, - los verdaderos 'fines y valores' de la nación. En consecuen-- cia, veían como ilegítimo al contrario y luchaban por derro-- carlo para salvar al país.

Los federalistas acusaban a los republicanos de ser Jacobinos peligrosos y pensaban que imitar los extremos de Fran-- cia sólo llevaría al fracaso el experimento de la Unión Ame-- ricana. Los republicanos consideraban que el Partido Federa-- lista estaba en contra de los principios republicanos, favo-- reciendo solamente al grupo económicamente más privilegiado. Los federalistas tenían mayor apoyo de la zona de Nueva In--- glaterra, mientras que los republicanos en la del Sur.

A partir de 1880 el Partido Federalista casi desapareció obteniendo los republicanos una mayoría arrasadora, lo que - llevó al derrumbamiento del sistema bipartidista, provocando que se diera un gran descenso en la participación política.[22]

I.2.6.2 Consolidación de la nueva nación (1826-1860)

Ahora bien, para 1820 los republicanos se dividen en dos facciones; una tomó el nombre de Republicanos Nacionales y era dirigida por John Quincy Adams y H. Clay. La oposición se llamaba Republicanos-Demócratas y era dirigida por Van Beuren.

De 1824 a 1828 se dio una gran movilización de la población, siendo concretamente a través del Partido Republicano-Demócrata que A. Jackson llegó al poder. Jackson era el primer hombre de origen no aristocrático que llegó al poder. En 1830 el partido cambió su nombre a Democrático.

Poco a poco, los partidos se habían ido transformando en instituciones más estables, en donde si bien seguían existiendo diferencias dentro de los mismos en los distintos estados, sin embargo, ya tenían en común ciertos procesos, mecanismos y técnicas características de los partidos modernos.

Algunos de los Republicanos-Demócratas y del Partido Antimasónico se unifican formando en 1834 el Partido Whig.

Los whigs deseaban utilizar al gobierno para desarrollar la empresa capitalista, favorecían las mejoras en comunicación, la reinstitución del banco y tarifas protectoras. Los demócratas, en cambio, estaban más por la protección de la

antigua sociedad agraria. Los primeros eran fundamentalmente protestantes británicos; en los segundos se significaban los irlandeses católicos.

En las elecciones de 1836, ambos partidos compitieron tanto por las elecciones locales como por las elecciones federales mostrándose así la supremacía del bipartidismo a lo largo del país. Ya desde 1830 se había establecido la costumbre de la Convención Nacional imprimiéndole así un tono más democrático.

Se considera que los partidos políticos en Estados Unidos, jugaron un papel primordial en este período en el proceso de consolidación de la nueva nación. Así, entre 1830 y 1850 se da un proceso de democratización cuando se eliminan las pruebas religiosas y el requisito de posesión de propiedad para ocupar puestos públicos.

Al correr de los años se empezaron a crear facciones dentro de los mismos partidos. El Partido Whig por su posición esclavista perdió apoyo en el Sur, lo que culminó con su desaparición en 1853. De esta manera, se formó en 1854 el Partido Republicano con la alianza de antiguos whigs, demócratas del Norte y 'FREE-SOILERS'.

"El Partido Free-Soil (o suelo-libre), que duró de 1848 a 1854, se oponía a la extensión del esclavismo al oeste. Estaba formado por pequeños propietarios, deudores comerciantes -

de pueblos y trabajadores que estaban temerosos de la competencia del trabajo negro."[23]

Al ganar Lincoln las elecciones de 1860 (era el candidato del Partido Republicano), Carolina del Sur decide separarse, provocando que en 1861 se inicie la Guerra de Secesión. De hecho, existieron durante este enfrentamiento dos gobiernos: uno, el de la Unión y, el otro, el de la Confederación del Sur. Mientras que el gobierno del Norte trataba de conciliar con todos los estados, aun con aquellos donde había gobernadores demócratas a fin de lograr la unión, el gobierno del Sur se debilitaba dentro de la paradoja en que había caído al tener que imponerse en dichos estados reclutando soldados obligatoriamente para defender la autonomía de los mismos.

En contraste, en el Norte, a pesar de la guerra, siguió vigente el sistema bipartidista logrando un mayor apoyo al gobierno de Lincoln.

En esta época encontramos el conflicto regional claramente expresado en los dos partidos. El Partido Republicano al Nordeste y Oeste, áreas que económicamente se encontraban aisladas y que se dirigían hacia la modernización; y el Partido Demócrata del Sur en el que la esclavitud representaba un tipo de vida tradicional.[24]

I.2.6.3 De la Guerra de Secesión al surgimiento del Estado moderno norteamericano (1860-1890)

Durante estos años el sistema bipartidista se caracteriza por el control que adquieren los llamados 'BOSSES' quienes dirigen la maquinaria del partido. Es entonces cuando la corrupción adquiere niveles insospechados. Se manipula abiertamente a los ciudadanos, sobre todo el voto negro por los republicanos. Básicamente, se dio un equilibrio entre los dos partidos.

Asimismo, las consecuencias del rápido proceso de modernización en el que se ve envuelto Estados Unidos durante estos años se manifestarían en el proceso político. Las comunidades agrícolas estaban viviendo una pérdida de poder frente al desarrollo industrial. Estos grupos rurales se apoderaron del Partido Demócrata en el Sur, al mismo tiempo que en el Oeste nace el llamado 'Partido del Pueblo', formado por los populistas. En realidad, este fue el único tercer partido que tuvo importancia, consiguiendo algunas gubernaturas.[25]

I.2.6.4 Del realineamiento político al regionalismo (1894-1932)

Para 1890 se consolidó el realineamiento político que se venía gestando de tiempo atrás, convirtiéndose el Partido Republicano en el mayoritario a nivel nacional. Este partido controlaría ambas Cámaras en el Congreso hasta 1910. A nivel local, el regionalismo partidario -

se reflejaba claramente en el hecho de que mientras el Norte era de gobernadores republicanos, el Sur lo era de demócra--- tas. Los populistas en la mayoría de los estados se fundieron al Partido Demócrata.

De entre las filas de los republicanos surge el ala pro-- gresista que pugna por el control gubernamental de la indus-- tria, las finanzas, los transportes, la agricultura, los sin- dicatos y aun la moral.

En 1912 Theodore Roosevelt se vuelve a lanzar como candi- dato del ala progresista del Partido Republicano, siendo de-- rrotado por el presidente demócrata Woodrow Wilson.

A lo largo de los veinte años siguientes, los republica-- nos volvieron a dominar la escena. En esa década también se - formó un nuevo partido progresista que resultó de la alianza de liberales, republicanos progresistas, socialistas y repre- sentantes laborales, desapareciendo rápidamente de la escena política. En 1920, por medio de la Enmienda XIX que se añade a la Constitución, las mujeres consiguen el derecho de voto. Asimismo, muchos inmigrantes consiguen la ciudadanía, provo-- cando un gran aumento en el voto popular.[26]

I.2.6.5 El New Deal y los años sesenta. De - la vieja a la nueva política norteamericana (1933-60's)

La crisis económica de 1929-33 en -

los Estados Unidos facilitó la llegada de la administración demócrata. Es precisamente en este momento que se empiezan a gestar las políticas del 'Estado de Bienestar' (o Benefactor) con el New Deal de Roosevelt. Tanto trabajadores como negros pasan a engrosar las filas del Partido Demócrata. Con este realineamiento el Partido Demócrata se convierte en mayoritario.

Por primera vez, la televisión empieza a dejar sentir su efecto en las campañas de los partidos políticos. El regionalismo fue sustituido por una nueva competencia entre los dos partidos que se fue dando poco a poco a nivel local hasta llegar a nivel nacional.

Migraciones de clases medias provocaron el desvanecimiento de las líneas de demarcación regionales. Se empezó a incluir a los negros en el sistema político sureño y los inmigrantes empezaron a ejercer su voto como ciudadanos.[27]

I.2.6.6 La realineación ideológica de los Partidos Demócrata y Republicano. El tránsito hacia la década de los años ochenta

En opinión de William Schneider, el primer cambio de importancia ocurrió cuando los republicanos empezaron a moverse hacia la derecha y a atraer una nueva coalición conservadora. Al mismo tiempo, los demócratas empezaron a moverse hacia la izquierda, con el resultado de que

el partido captó un nuevo electorado liberal y alejó a su vieja ala conservadora. Estos cambios ocurrieron fundamentalmente a nivel de élite, entre los activistas políticos.

El segundo cambio, el surgimiento del populismo antiinstitucional, ocurrió a nivel de masa y tuvo poco que ver con la ideología. Fue causado por dos décadas de fracaso y frustración. El populismo no es liberal ni conservador sino antielitista. Los dos últimos Presidentes de los Estados Unidos, el demócrata Jimmy Carter y el republicano Ronald Reagan, fueron candidatos antiWashington que reflejaban este sentimiento. Como resultado de la gran inflación de los sesentas, el populismo antiinstitucional se convirtió en una rebelión contra el gobierno, símbolo por excelencia de la institución y del statu quo. Los primeros síntomas fueron visibles en los movimientos a nivel estatal contra los impuestos en 1978, dos años antes de que Reagan obtuviera la presidencia. Fue este sentimiento antigubernamental lo que llevó a la coaliación conservadora y a Reagan al poder.[28]

De acuerdo con el propio Schneider, el año de 1964 marcó la línea divisoria entre la vieja política y la nueva política norteamericana. La nominación republicana de Barry Goldwater representó un fuerte rompimiento con el pasado. En las administraciones de Kennedy y Johnson los demócratas también rompieron con su pasado al tomar la decisión de abrazar el movimiento de derechos civiles. Durante las dos décadas siguientes los partidos continuaron apartándose ideológica---

mente. Esta transformación está simbolizada por los dos más - importantes movimientos de terceros partidos de los últimos - 25 años. Así, los demócratas conservadores, en su mayoría - blancos sureños, se sintieron huérfanos en 1968 y se unieron bajo la candidatura presidencial independiente del gobernador de Alabama, Goerge Wallace. No podían quedarse en un partido comprometido con los derechos civiles. Los republicanos liberales se sintieron huérfanos en 1980 y se unieron bajo la - candidatura independiente del representante por Illinois, - John Anderson.[29]

En la década de 1950 se podía hablar de una institución - del Partido Demócrata y de una institución del Partido Repu-- blicano que ejercían cierto control sobre las políticas y las organizaciones de sus respectivos partidos. Estos diferían - principalmente sobre cuestiones económicas =los demócratas - eran los grandes gastadores y los republicanos el partido de la austeridad= y ni la política exterior ni las cuestiones - sociales entraban en el debate partidista. La cuestión social más urgente, la racial, era confusa.

Sin embargo, para los años sesenta y setenta las instituciones de ambos partidos fueron el blanco de movimientos de - protesta. Los movimientos de protesta introdujeron nuevos temas ideológicos a la política partidista. Los conservadores - de la Nueva Derecha atacaron a la institución republicana por hacer demasiadas concesiones al gobierno poderoso y por estar

demasiado dispuesta a aceptar la coexistencia pacífica con el comunismo. La institución demócrata ya había dado un paso gigantesco hacia la izquierda en materia de derechos civiles. - El movimiento de la Nueva Izquierda llevó al partido más le-- jos aún al impugnar el compromiso de sus líderes con la Doc-- trina Truman y el papel de los Estados Unidos de América en - Vietnam. En la década de 1960 los problemas sociales y la política exterior empezaron a ser temas de discusión partidis-- tas, junto con añejas diferencias dentro del partido en cuanto a los impuestos, el gasto y la reglamentación. Por otro - lado, los conflictos a lo largo de esta década y la siguiente produjeron cambios duraderos en los valores, lealtades y compromisos del electorado.

Por ejemplo, señala Schneider, un verdadero demócrata debe hablar de compasión y justicia. En estos días los demócratas pueden evadir la cuestión de pedir programas nuevos e importantes de gasto interno. Pero es políticamente incorrecto que un demócrata hable de recortar el gasto en programas como la Seguridad Social y el Medicare, que benefician a - grandes grupos de personas. En cambio, un verdadero - republicano habla del gobierno poderoso. En los ochentas, no obstante, el enfoque republicano correcto de - esta cuestión consiste en centrarse en los impuestos. La - manera de eliminar el gobierno poderoso es restarle fondos. - No es necesaria la austeridad. Sólo hay que reducir los im--- puestos de los contribuyentes. Por muy preocupado que esté el

candidato por el déficit, el verdadero republicano jamás propugna el alza de impuestos.[30]

De la misma forma, desde principios del siglo XX hasta los sesentas los demócratas mantuvieron una obligación histórica con el racismo, que estaba simbolizada por la presencia de un demócrata sureño en casi todas las planillas a nivel nacional. Ya no es así. La institución del partido abrazó el movimiento de derechos civiles a principios de los sesentas, proscribiendo el racismo y a muchos demócratas sureños tradicionalistas. Hoy los derechos civiles constituyen una prueba de tornasol clave en el Partido Demócrata, que es aplicada por la extensa red partidista de activistas pro derechos de las minorías.

De igual forma, los derechos de las mujeres son otra prueba de tornasol demócrata. Aunque un demócrata desapruebe el aborto en su fuero interno, es políticamente incorrecto apoyar una enmienda constitucional que proscriba todos los abortos, ya que no debe usarse al gobierno para imponer a otros la propia moralidad.

Por último, la cuestión del aborto es también un problema para los republicanos. La postura política correcta del republicano es "pro vida"; es decir, contra el aborto. Los republicanos que están a favor de la libertad de elección se meten en muchos problemas con la Derecha Religiosa, cuya tarea fue velar porque el partido no haga concesiones en esta mate-

ria.[31]

I.2.6.7 Tendencias recientes. Reagan y la llegada de la Nueva Derecha en 1980

En términos generales, puede decirse que tanto la Nueva Derecha como la Izquierda Demócrata tienen raíces en los suburbios estadunidenses de clase media alta.

Lo que caracteriza a la clase media alta es su sentido de seguridad y autosatisfacción, de haber alcanzado la buena vida. California, estado predominantemente suburbano, es el centro de la política de clase media alta.

La nueva coalición conservadora también sigue una trayectoria de arriba abajo, aliando a los hombres de negocios de "club campestre" con los racistas de clase baja y los fundamentalistas religiosos. La gente de posición baja no está tan excluida de la nueva política norteamericana cuanto dividida por ella. Los liberales se dirigen a su populismo económico, y los conservadores a su populismo social.

Los partidos han estado intercambiando adeptos como resultado de la nueva política norteamericana. Mientras que el voto suburbano en el Sur se ha vuelto sólidamente republicano, los demócratas se han abierto muchos caminos entre los electores ricos de clase media alta fuera del Sur.

Pero el Partido Demócrata ha estado perdiendo gran parte de su apoyo tradicional entre los sureños blancos, los católicos conservadores y los obreros, quienes se sienten amenazados por el cambio social y cultural. Los demócratas conservadores se sienten atraídos no por republicanos moderados como Gerarld Ford sino por republicanos derechistas como Ronald Reagan. Como conservadores, todos ellos se encontraron fuera de lugar en su partido. Se 'realinearon' y se llevaron con ellos a muchos de sus adeptos.

En relación con esto último, hay que señalar que dicha realineación ocurrió en dos etapas. Primero, en 1968 y 1972, los demócratas perdieron el apoyo de los conservadores en materia social y de relaciones exteriores. Las elecciones de 1980 y 1984 fueron más perjudiciales porque los demócratas estuvieron en peligro de perder su base de asuntos económicos. Lo que mantuvo unido al Partido Demócrata durante 50 años fue el populismo económico: la creencia de que el partido protegía a la gente contra la adversidad económica. Esa creencia lo mantuvo vivo durante los años en que se desgarró a causa de los derechos civiles y Vietnam. Con Jimmy Carter, sin embargo, los demócratas no ofrecieron protección económica. La recuperación con Reagan permitió a los republicanos competir con los demócratas en la cuestión económica por primera vez en 50 años. Sin la cuestión económica, los demócratas corren el riesgo de convertirse en un partido liberal en vez de un partido populista. Los demócratas empiezan a parecer un partido de liberales de clase media alta y grupos mi--

noritarios que tienen la misma filosofía social.[32]

A manera de conclusión, podríamos enumerar sumariamente las siguientes características que presenta hoy en día el bipartidismo norteamericano:

1. Descomposición de los partidos, que se manifiesta en el aumento de los votantes que se describen a sí mismos como 'independientes'.

2. Disminución en la identificación con el partido. Esto significa que aunque el votante se describa a sí mismo como demócrata vota por un candidato republicano. En contraste con lo que ocurría en los cincuentas cuando claramente se podían predecir las votaciones de un ciudadano con sólo saber la afiliación de su padre; además de que es más común ver que los individuos cambian de un partido a otro.

3. Pérdida de confianza de los norteamericanos en sus instituciones políticas. En la medida en que los partidos ya no los satisfacen, se vuelven relevantes otros factores en las elecciones como pueden ser: la personalidad del candidato o su posición ante un determinado problema.

4. Pérdida de eficacia de los partidos políticos como canales intermediarios entre los ciudadanos y las elecciones. Los grupos de presión con sus lobbys, los sofisticados medios de comunicación y las nuevas agencias de publicidad han captu-

rado funciones que tradicionalmente se asociaban con los partidos. Aquí surge la pregunta: ¿por qué los partidos norteamericanos han seguido esta trayectoria, a diferencia de los partidos europeos? La respuesta radica precisamente en la naturaleza de los partidos estadunidenses, en el sentido de que éstos no representan opciones realmente diferentes; en la única época en que así lo hicieron en torno al problema de la esclavitud el conflicto se resolvió con la Guerra de Secesión. A diferencia, en Europa los partidos constan de ideologías diferentes que los alían con grupos sociales específicos y, como consecuencia, las ligas entre representantes y representados son más fuertes.

5. Existencia de una ideología común que ambos partidos sustentan, lo que implica que ninguno puede proclamar el monopolio de los valores individualistas-lockeanos y demócraticos. Existe un consenso generalizado acerca de la supremacía de dichos valores en la población. Esto significa que ninguno de los dos partidos propone cambios estructurales, sino simplemente modificaciones dentro de la misma gama. La propiedad privada y la libertad están más allá de toda discusión. Esto significa que si bien la ideología es la misma para los dos partidos, también nos explica por qué las políticas que proponen ambos partidos son muy similares. Sin embargo, el que el Presidente sea de un partido y las Cámaras del Congreso estén dominadas por el otro, expresa la existencia de pesos y contrapesos dentro del sistema.

6. Por último, estaría el hecho de que si bien los 'valores' norteamericanos no incluyen realmente una democracia igualitaria, sí conciben la democracia precisamente como la existencia de dos partidos dominantes.

I.3 El proceso de toma de decisiones

"..., se da por supuesto que existe, en todo proceso de toma de decisiones, una estructura de dominación que influye, no sólo sobre la organización institucional donde se da este proceso, sino también sobre los actores individuales o colectivos que participan en el proceso. Esta estructura de dominación puede rebasar límites nacionales o límites institucionales ... el proceso de toma de decisiones debe conceptualizarse como algo que ocurre en un medio dinámico donde puede haber una participación de actores múltiples en ocasiones singulares o a través del tiempo, cambiando los parámetros institucionales, organizativos, ideológicos, y finalmente políticos donde se toman las decisiones..."[33]

I.3.1 Niveles o etapas en el proceso de toma de decisiones

Al respecto, Karl Deutsch nos habla de una 'cascada de cinco niveles' que, en términos generales, conforman el proceso de toma de decisiones.

"La nación, ... puede concebirse como un sistema na-

cional de decisión, y para algunos de los fines del análisis podemos concebir el flujo de comunicación y decisiones, en una imagen muy simplificada, como una cascada de cinco niveles, imaginando que cada nivel está formado por un reservorio distinto de opinión pública o de opinión de élites."[34]

Ahora bien, el primero de estos niveles en cualquier país occidental, está constituido por la élite social y económica, correspondiente más o menos al dos o tres por ciento de la población que ocupa la posición más elevada en lo que respecta a propiedad, renta y status socioeconómico. Estas personas o instituciones no forman un grupo simple y monolítico, pero están vinculadas por una densa red de múltiples vínculos, eslabones y canales de comunicación.

El segundo nivel en una sociedad occidental altamente desarrollada está constituido por la élite política y gubernamental. Esta élite se centra principalmente en torno del gobierno nacional, a pesar de lo cual, tampoco se constituye en un bloque monolítico.

El tercer nivel consiste en los medios de comunicación de masas, particularmente los diarios, semanarios, televisión y radio, con las oficinas de publicidad y las películas cinematográficas, los registros fonográficos y las industrias editoriales como apéndices cercanos.

El cuarto nivel es el sistema de comunicaciones, el cual

es mucho más amplio y mucho menos cohesivo, pero no menos importante. Consiste en la red de líderes locales de opinión: el 5 ó 10% de la población que presta una atención continuada a los medios de comunicación de masas y, en cierta medida, a los asuntos exteriores. Sirven como intermediarios de buena parte de los asuntos nacionales y mundiales.

El quinto y mayor grupo formado por el pueblo está integrado por los estratos políticamente importantes de la población en general, en la medida en que son lo bastante accesibles, están interesados, son capaces y tienen edad suficiente como para ejercer una influencia por lo menos potencial sobre la política.

El flujo de información se da hacia abajo, en forma de cascada, desde los sistemas de comunicaciones del más alto nivel hasta los del más bajo.[35]

I.3.2 La formulación de la política exterior norteamericana hacia América Latina: Las diversas instancias y niveles que intervienen en el proceso de toma de decisiones

La cuestión de la toma de decisiones en la política burocrática y en particular en lo relativo a la formulación de política exterior se convirtió durante los años sesenta en una de las tendencias centrales de las ciencias sociales de Estados Unidos. En el ámbito específico de la política internacional, el estudio del decision making process

dio origen a una de las corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales como disciplina que, hasta ahora, disputa la primacía a otros enfoques en los centros académicos de ese país.

En América Latina, la influencia de estas propuestas entre los especialistas de la región se dio de un modo más bien crítico, rechazándose la idea de hacer del proceso de determinación de las políticas el núcleo organizador del estudio de las Relaciones Internacionales; pero asumiéndose de modo instrumental algunas de las categorías de análisis y enfoques propuestos por los autores más influyentes de esta corriente. De este modo, el pensamiento y los trabajos de Graham Allison, Morton Halperin, Bradford Westerfield, Robert Keohane, Amos Perlmutter y Joseph Nye, entre otros, se hicieron familiares en la región y fueron parte del debate de los especialistas. Por otro lado, no hay que perder de vista que los estudiosos de la política exterior enfatizan la interacción entre la política doméstica y la política exterior, reconociendo que la última tiende a ser una extensión de la primera.

En el caso de América Latina, esta inseparabilidad de asuntos domésticos y exteriores y la primacía de la doméstica sobre consideraciones exteriores significa, que aun cuando la toma de decisiones en política exterior por su naturaleza difiere en cierta forma del proceso doméstico, a la larga, la política exterior tiende a ser una proyección externa de las

políticas domésticas. Además, la política exterior es una forma importante de promover los objetivos políticos domésticos. Esto es particularmente válido en el caso de países como el nuestro.

No obstante, hay que señalar que en América Latina, el proceso de formulación de política exterior difiere de Estado a Estado debido a variaciones en factores de capacidad, incluyendo la proximidad a potencias mayores, el grado y carácter de complejidad social, organización y estilos políticos, eventos y experiencias específicas, etc. En este sentido, la política exterior es el resultado de muchos factores, y entre ellos son cruciales las opiniones de grupos interesados política y económicamente poderosos. Quizás el principal punto a enfatizar acerca de la toma de decisiones autoritarias de América Latina en el área exterior o de cualquier otra política es el papel principal del Jefe del Ejecutivo y, a la inversa, la debilidad legislativa en la formulación de políticas.

Ahora bien, en el caso de Estados Unidos, metodológicamente hablando, Luis Maira considera que existen cinco criterios básicos a considerar en el seguimiento permanente del 'decision making process' norteamericano hacia la región, a saber:[36]

1. La política exterior norteamericana es la suma de una serie de políticas exteriores especializadas.

2. Las decisiones de Estados Unidos hacia América Latina no se toman siempre en el mismo 'nivel' ni en la misma forma (hay que distinguir entre situaciones críticas y rutinarias).

3. En cualquier unidad administrativa que participa en este proceso, tiende a producirse un conflicto entre los equipos políticos ligados directamente a la administración en curso y los funcionarios de carrera.

4. Las decisiones de política exterior tienen diversos alcances en cuanto a su vigencia espacial.

5. Es necesario conocer los estilos de política hacia América Latina de los dos grandes partidos norteamericanos.

I.3.2.1 'The decision making process' de la política exterior norteamericana hacia América Latina: La política exterior como la suma de una colección de políticas exteriores especializadas

De acuerdo con el autor,[37] éste constituye el primero de cinco elementos clave a considerar en la enunciación de la política exterior de Estados Unidos hacia la región. Entre otras cosas, lo que el autor está queriendo significar con ello es que en la formulación de la política exterior norteamericana interviene no sólo una, sino varias instancias y/o políticas lo cual implica que entre éstas no existe armonía absoluta, sino más bien conflicto y és-

te varía según el número de agencias y lecturas de la situa-- ción que intervienen en cada caso concreto.

Así, según Maira, el primer error que cometen frecuente-- mente los académicos y los funcionarios que comienzan a tra-- bajar sobre Estados Unidos es que buscan en la política exte- rior de ese país un grado de coherencia y armonía que no tie- ne ni puede tener. Prácticamente, desde fines de la Segunda - Guerra Mundial, la actividad internacional norteamericana - tiene una diversidad que ha dejado definitivamente atrás la - armonía y la centralización de las etapas anteriores. Es - cierto que hasta 1939, cuando Estados Unidos era todavía sólo una potencia internacional con intereses regionales especia-- lizados, la política exterior mantuvo una cierta unidad. Su - formulación estaba centralizada en el Departamento de Estado y allí los demás departamentos del gobierno remitían los - asuntos del ámbito externo. Las decisiones, entonces, se - adoptaban en forma conjunta por el Secretario de Estado y el Presidente de la República, y luego se diseminaban para su - ejecución por las agencias correspondientes.

Este esquema quedó definitivamente superado al convertir- se Estados Unidos, como consecuencia de los resultados de la guerra contra Alemania, Italia y Japón, en una superpotencia y quedar a la cabeza del bloque de naciones capitalistas. El poderío global norteamericano impuso la especialización del - quehacer internacional en diferentes niveles. El concepto - mismo de interés nacional que Hans Morgenthau y la escuela -

realista proclamaron como la "clave de bóveda" de toda la política exterior norteamericana, pasó a estar integrado, en lo material, por la suma heterogénea de intereses diversificados en varias esferas de la actividad gubernamental y privada.

Por eso, desde 1945 no puede hablarse de una política exterior de Estados Unidos, sino de varias políticas exterio--- res especializadas. Cada una de éstas posee un ámbito temático propio, tiene una red de agencias que colaboran en la toma de decisiones, cuenta con recursos de libre disposición y goza de fuentes de información y canales de comunicación pro--- pios. El rodaje de cada una de estas maquinarias burocráticas internas es, en sí mismo, muy complejo, y mucho más todavía - resulta el conocimiento de los canales y las redes formales e informales, legales o determinadas por la costumbre, con que se relacionan entre sí.

Por ello, el primer elemento importante para alcanzar una comprensión latinoamericana de la política de Estados Unidos es la determinación exacta de los ámbitos especializados del quehacer internacional del gobierno norteamericano que resultan relevantes para nuestra región. Sólo a partir de allí se puede construir el itinerario exacto de los lugares por donde circulará la decisión de un asunto que interese a un gobierno o a alguna organización de la sociedad civil de nuestros países.

En esta perspectiva, desde un punto de vista latinoameri-

cano, se pueden identificar cinco niveles principales de la - política exterior norteamericana que nos afectan en forma más directa e inmediata:

.El diplomático
.El económico
.El militar
.El de inteligencia
.El de incorporación de mano de obra extranjera a la economía.

Cada uno de éstos origina no sólo una política exterior - específica, sino que además se rige por 'reglas y principios propios'. En cada una de ellas hay un 'núcleo burocrático hegemónico', cuya ubicación y composición precisas es indispensable discernir, del mismo modo que existe un 'cuerpo de - principios y doctrinas' que se transmiten de generación en - generación y que expresan cómo se concibe, desde esa perspectiva particular, el interés norteamericano.

En cuanto a las entidades administrativas que detentan la hegemonía en el decision making process, se puede decir que - la política exterior diplomática es manejada por el Departamento de Estado; la política exterior militar es articulada - por el Departamento de Defensa; la política exterior económica es coordinada por el Departamento del Tesoro; la política exterior de inteligencia tiene como centro (especialmente - luego de las directivas impartidas por el Presidente Carter -

en 1977) a la CIA, que actúa como cabeza de la 'comunidad de inteligencia', mientras que la determinación del tratamiento a los trabajadores indocumentados se dirige en forma conjunta por los Departamentos de Trabajo y Justicia (Procuraduría General de la Nación).

Un problema importante que se plantea desde los distintos ámbitos de formación de la política exterior de Estados Unidos es el diverso grado de complejidad interna de las maquinarias administrativas que instrumentan las políticas, en cuanto al número de actores y participantes. Así, mientras la formulación de la política económica internacional de Estados Unidos compromete a cinco departamentos (Tesoro, Comercio, Agricultura, Energía y Transportes), además de la Junta de la Reserva Federal, el Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca e innumerables comisiones federales y agencias, la política exterior militar, como contrapartida, radica casi íntegramente en el Pentágono, y en su determinación participan básicamente las tres unidades ministeriales que hay en su seno (los Departamentos del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea) así como el Estado Mayor Conjunto (Joint Chief of Staff).

Este grado diferencial de complejidad administrativa explica por qué, a veces, es más lento el proceso de determinación de unas decisiones internacionales que de otras. En forma casi obvia, también se podría anotar que las tendencias al conflicto interno en el proceso de toma de decisiones de una

esfera determinada son mayores mientras más grande es el número de unidades administrativas con autonomía y recursos propios que participan en la elaboración de dicha decisión.

Lo importante, en todo caso, para quienes se interesan por la política exterior de Estados Unidos en nuestro continente es asumir que, frente a cualquier nueva situación, existe la posibilidad de trazar con relativa claridad y rapidez la trayectoria que debe conducir a una determinada decisión política. Hay así, ante la emergencia de un hecho nuevo, la capacidad para establecer lo que en más de un trabajo hemos denominado 'el circuito específico de toma de decisiones', y para que la determinación de este 'circuito' resulte eficaz debe abarcar tanto el conocimiento de los diversos niveles de definición administrativa del asunto que nos interese como la secuencia o la trayectoria precisa de tal decisión política.

En síntesis: es importante comprender el ingrediente conflictivo y las características de procedimiento abierto que presenta el proceso de toma de decisiones de la política exterior de Estados Unidos. A fin de cuentas, lo decisivo es la capacidad oportuna del conocimiento de los hechos y la pronta y temprana identificación de los circuitos administrativos específicos del 'decision making' en el caso que nos interese.[38]

I.3.2.2 'The decision making process' de la política exterior norteamericana hacia América Latina: Diferentes niveles y metodología ante situaciones críticas rutinarias

El segundo elemento a considerar en este proceso es que las decisiones de Estados Unidos hacia América Latina no se toman siempre en el mismo nivel ni de una misma forma; por lo tanto, es fundamental distinguir entre situaciones de normalidad y situaciones de crisis.

En el ejercicio de su hegemonía internacional una superpotencia como Estados Unidos establece claras prioridades en cuanto a los diferentes países con los que mantiene relaciones. Esto es particularmente nítido respecto de las naciones que forman parte de su esfera de influencia externa y que integran el llamado bloque capitalista o, como lo enunciaría la terminología del Departamento de Estado, 'los países y gobiernos del mundo libre'.

Dentro de este esquema, hay un grupo de países que concita siempre una alta prioridad en la estrategia internacional de Estados Unidos. Esto ocurre, obviamente, con su principal rival =por lo menos así era hasta hace algún tiempo= la Unión Soviética. Igualmente con su más importante socio comercial y tecnológico, Japón. El mismo rango tienen los vínculos con los diferentes países que integran la Comunidad Económica Europea. Por otro lado, se advierte también desde 1971, un alto grado de preocupación por la relación con la República Popu--

lar China con cuya vinculación preferente se espera balancear y reducir el peso del campo socialista y de la URSS.*

Esta no es, sin embargo, la perspectiva que se aplica a las relaciones con América Latina. Nuestra región tiene una importancia secundaria.

Pero a la reducción de la importancia internacional del área se agrega un segundo factor que también debe tenerse en cuenta: América Latina es considerada por Estados Unidos una región cada vez más homogénea. En este contexto, una parte muy importante de los países latinoamericanos, formada por el conjunto de las naciones pequeñas y medianas, tiene una calificación de "poco importante" en condiciones normales para los formuladores de la política exterior en Washington.

Esto significa que mientras se mantengan las condiciones que en Washington se califican como 'de rutina', es decir, mientras existan gobiernos aliados de Estados Unidos; no se registren procesos sociales disruptivos ni se produzca el ascenso político de fuerzas de izquierda; procesos de nacionalización de propiedades norteamericanas ni la emergencia de grupos de guerrilleros o terroristas, tales países serán objeto de una política poco sistemática, conducida a un bajo nivel y carente de iniciativas importantes.

Estos mismos países comienzan a provocar una atención progresista cuando se produce alguno o varios de los acontecimientos recién descritos. Entonces, se empieza a hablar de

*Es evidente que esta situación se presenta a todas luces más factible hoy en día dada, por un lado, la apertura de China hacia Occidente =que repercutiera de alguna forma en la trágica represión de la Plaza Tianarmen en junio de 1989=; y, por otro, el desmoronamiento del bloque oriental con la Unión Soviética a la cabeza sin soslayar, por supuesto, los graves problemas internos que esta potencia enfrenta hoy en día resultado no sólo de la Perestroika y del Glasnost, sino también del nuevo equilibrio de poder que ha venido gestándose desde hace poco más de un lustro en el contexto internacional.

'situaciones de crisis' o, más precisamente, de acuerdo con la terminología diplomática estadunidense, de 'casos prueba' (test cases). Así, la distinción entre un cuadro de 'rutina' y uno de 'crisis' resulta fundamental para la inmesa mayoría de los países latinoamericanos.

En primer término, esto se refleja en el rango de los funcionarios que adoptan las decisiones. En situaciones de normalidad, los asuntos que se deciden son poco importantes y están usualmente a cargo de un funcionario sin gran experiencia que se encarga del 'escritorio de' el país respectivo en la Sección de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado. En cambio, cuando la situación interna de algún país latinoamericano se complica, la conducción de los asuntos se va elevando de nivel y éstos pasan a ser atendidos, primeramente, por el encargado de toda la subregión a que dicho país pertenece, y si las cosas siguen empeorando, tal manejo se transfiere directamente al Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Latinoamericanos con su grupo. Según el curso de los acontecimientos, puede seguir más y más arriba, hasta llegar al conocimiento y la decisión del propio Presidente, si el asunto llega a ser calificado como de importancia crucial para el interés norteamericano.

Normalmente, la aparición de una situación crítica va acompañada de una creciente participación del Consejo de Seguridad Nacional, el cual, desde su creación en 1947, es la instancia coordinadora de los diversos intereses y las visio-

nes internacionales norteamericanas, puesto que en su seno - participan los Secretarios de Estado, Defensa y Tesoro, el - Director de la Agencia Central de Inteligencia, el Consejo de Seguridad Nacional del Presidente y el propio Vicepresidente de Estados Unidos. El involucramiento más activo del Consejo de Seguridad Nacional ha acompañado a la mayoría de las si--- tuaciones críticas producidas en el continente en las últimas décadas.

En segundo lugar, la aparición de un cuadro de crisis - lleva consigo una mayor coordinación de medidas que corres--- ponden a las diversas políticas exteriores particulares que - tienen relación con un determinado país. De este modo, podría formularse la siguiente proposición general: mientras que en las situaciones de rutina tiende a predominar la disposición de autonomía de las políticas exteriores especializadas, en - un contexto crítico propende a aplicarse el principio de la - coordinación y la concertación creciente de las acciones de - Estados Unidos. Más claro aún: a máxima normalidad correspon- de una máxima descentralización, mientras que a un ascenso - progresivo de un cuadro de crisis corresponde una máxima cen- tralización de las decisiones, de tal manera que todos los - impactos de una decisión particular de Estados Unidos queden encadenados en una lógica de retroalimentación destinada a - aumentar el control norteamericano, a mejorar la posición de los aliados internos de Estados Unidos y a reducir a sus - 'enemigos'. En estos casos, tiende a operar la lógica de 'ac- tor racional unificado' descrita por Graham Allison.

En términos operativos, este criterio se traduce muchas veces en la radicación de la política hacia un país en que se presentan dificultades en una 'task force' interdepartamental o en alguna instancia preexistente donde concurren las diversas entidades que tienen poder de decisión en el caso específico.

Un elemento que debe considerarse especialmente es que la condición de 'test case' siempre es temporal. Los cambios en el nivel de determinación y en los contenidos en la política bilateral se mantienen en tanto subsista la situación que inquieta a Estados Unidos y origina la crisis. Cuando tales factores son revertidos, el país respectivo vuelve a la situación de 'rutina' y la política se define de nuevo a un bajo perfil. En este punto, el autor cita una larga lista de modo puramente ejemplar: Argentina, en 1946, con Juan Domingo Perón; Guatemala, entre 1952 y 1954, cuando Arbenz anunciara una reforma agraria que afectaba tierras de la United Fruit; Cuba, entre 1959 y 1962, al estallar la Revolución Cubana; Brasil, en 1964; República Dominicana, en 1965; Perú, a partir del Golpe de Estado de octubre de 1968, que llevó al poder al General Juan Velasco Alvarado; Bolivia, tras la instalación en el gobierno del general nacionalista Juan José Torres, en 1970; Jamaica y Guyana en los primeros años de la década de los años setenta, al formalizar los gobiernos de Manley y Burnham proyectos de transición al socialismo; Nicaragua, a partir de 1976; El Salvador, desde 1978; Guatemala, entre 1980 y 1984; Honduras, a partir de 1981; Haití, en vísperas de la caída de Duvalier; Granada en 1983; e incluso Panamá con el derrocamiento del Gral. Noriega y posterior invasión norteamericana en diciembre de 1989.

Un penúltimo aspecto que resulta especialmente importante tener en consideración frente a la aparición de nuevas situaciones, es que la calificación que realiza internamente el Departamento de Estado admite una extensa graduación de situaciones intermedias entre los casos polares de 'rutina completa-crisis máxima'. Más bien, podría afirmarse que es difícil encontrar casos en que estas hipótesis extremas se presenten 'químicamente puras'. Lo usual serán las situaciones intermedias.

Para concluir este punto, Maira señala que: "Todo lo expuesto hace que para el observador latinoamericano interesado en la política de Estados Unidos sea de una importancia extrema la distinción, en cada caso concreto, de los comportamientos de los diferentes núcleos que participan en el proceso de toma de decisiones para efectuar un correcto encuadramiento del punto exacto en que se halla la política hacia un cierto país, dentro de este decisivo continuo 'rutina-crisis'."[34]

I.3.2.3 'The decision making process' de la política exterior norteamericana hacia América Latina: El conflicto entre las burocracias profesionales y los funcionarios de carrera

En cualquier unidad administrativa que participa en la formación de la política exterior, tiende a producirse un conflicto entre los equipos políticos ligados directamente a la administración en turno y los funcionarios

de carrera aunque, a la larga, tienden a predominar las vi--- siones de las burocracias profesionales.

El Estado norteamericano presenta de manera sobresaliente algunos rasgos que desde los estudios de Max Weber, a comienzos de siglo, se asocian con la lógica de funcionamiento del Estado capitalista. Uno de ellos es el peso progresivo de las burocracias especializadas.

En la medida en que el quehacer del Estado moderno se diversifica, crece paralelamente el número de las políticas pú-- blicas diferenciadas, dentro de una tendencia que contraviene la voluntad y las aspiraciones expresadas por los autores - clásicos de la teoría liberal.

A su vez, esta complejización y especialización de las - actividades estatales aumenta, en forma casi inevitable, el - peso de los círculos burocráticos que manejan las distintas - políticas, y reduce correlativamente el espacio para las - orientaciones políticas que pretenden imponer el Presidente y el partido que ganó las elecciones. El proceso de gobierno - deja de tener, así, la armonía que caracterizara a las primeras etapas posteriores a las grandes revoluciones liberales, para pasar a constituirse en un escenario en que compiten - puntos de vista y racionalidades encontradas.

Este esquema opera en plenitud en el Departamento de Es-- tado y en los demás ministerios que participan en la determi-

nación de la política exterior norteamericana. Cada cuatro - años, luego de una elección presidencial, un equipo reducido de personas que cuentan con la confianza política del Presi-- dente ocupan las altas posiciones, mientras que el resto de - las actividades directivas y los mandos medios siguen en ma-- nos de equipos burocráticos profesionales. Normalmente, ambos grupos entran en conflicto, puesto que la burocracia profe--- sional se resiste, en nombre de su mayor sabiduría y expe---- riencia, a aplicar buena parte de las nuevas directivas que - se les imparten.

Obviamente, este conflicto potencial no es de la misma - intensidad en los diferentes gobiernos. Al respecto se podría argumentar, a la luz de la experiencia, el siguiente criterio - general: los funcionarios de carrera piensan de un modo que - los sitúa en un punto intermedio entre las visiones liberales y las concepciones conservadoras predominantes en los circu-- los políticos de Estados Unidos. En una palabra, son moderados y no extremistas.

El conflicto se va resolviendo en favor de las burocra--- cías profesionales en virtud de un doble proceso:

1) La capacidad de persuasión y convencimiento frente a - los equipos políticos por parte de los funcionarios de carre- ra en un proceso que tiene características de una verdadera - 'catequización' en relación con los alcances del interés na-- cional norteamericano; 2) En el caso de que las discrepancias

se mantengan, se resuelven normalmente con el alejamiento de los funcionarios de origen político que resultan conflicti--- vos.

El factor expuesto es el que explica la gran continuidad que, a la larga, tiene la política exterior norteamericana, - con prescindencia de los cambios de gobierno y de las alter-- nancias en el poder de los dos grandes partidos. Este conti-- nuismo está dado precisamente por la primacía estratégica de las concepciones de los círculos burocráticos.

Por lo mismo, para quienes estudian la política norteamericana resulta de importancia vital conocer las doctrinas, - las teorías y las concepciones que fundamentan el quehacer de los equipos de carrera de un determinado departamento.[40]

I.3.2.4 'The decision making process' de la política exterior norteamericana hacia América Latina: Diferenciación - en el alcance de las decisiones de - política exterior por cuanto a su - 'vigencia espacial'

En lo que concierne a este punto, - Maira nos dice que las decisiones de política exterior tienen diversos alcances en cuanto a su vigencia 'espacial' y es indispensable distinguirlos. Unas tienen alcance global, otras regional, otras subregional y, finalmente, hay criterios de - aplicación exclusivamente bilateral.

Durante largo tiempo, el gobierno de Estados Unidos empleó hacia América Latina una política que combinaba dos niveles principales: 1) El manejo de las 'relaciones hemisféricas' que miraba a la región como un todo; y 2) La colección de políticas bilaterales que buscaba asumir la especificidad de cada país.

Este diseño tuvo aplicación casi desde los orígenes de la expansión imperial norteamericana, a fines del siglo pasado. Su punto de partida se puede fijar en la realización de la primera Conferencia Interamericana en 1899. Este esquema se afianzó luego con los reajustes de la política exterior que hiciera F. D. Roosevelt, entre 1933 y 1945. El preparó la configuración formal del sistema interamericano tal como se estructuró en la segunda posguerra, entendido como una relación espacial, apoyada en tratados de obligaciones jurídicas tales como el TIAR y la Carta de la OEA, que ligaban los intereses externos de Estados Unidos y América Latina.

Sin embargo, a comienzos de los años setenta, se produjo un conjunto de acontecimientos que erosionaron en una medida importante la hegemonía internacional norteamericana. Entre estos hechos se puede anotar: la guerra de Vietnam, la gran regresión económica de 1973-1974, la pérdida de competitividad de Estados Unidos en el comercio internacional de manufacturas, la crisis energética y el alza del precio del petróleo decretada por la OPEP, el aumento de la capacidad militar de la Unión Soviética, la crisis de Watergate y el as--

censo de la actividad internacional de las naciones del Tercer Mundo que demandaba un nuevo orden económico internacional.

Esta declinación relativa del poderío internacional norteamericano, obligó al gobierno de Estados Unidos a reestructurar el diseño de su política exterior, buscando compensar con una mayor centralización de las decisiones las reducciones registradas en el ámbito operativo. Así, surgió la propuesta de dar un tratamiento integrado y de conjunto a la actividad de Estados Unidos frente a la de los países en desarrollo, lo cual es el punto de apoyo del globalismo aplicado por Washington desde 1977. La base de esta concepción es la idea de que más que la ubicación geográfica de los países lo determinante para una política apropiada es el grado de desarrollo relativo que éstos presentan. En semejante esquema, acogido por el presidente Carter y convalidado por el presidente Reagan, resulta necesario formular una serie de principios de vigencia amplia en la actividad exterior norteamericana, que deben ser aplicados sin excepción a grupos extensos de países. Tal fue el caso de concepciones como la política de derechos humanos, la política de no proliferación nuclear y la entonces nueva política de venta de armamentos propuestos por la administración Carter. El mismo carácter tiene la estrategia de 'enfrentamiento' y 'contención' del expansionismo soviético en el Tercer Mundo y la preeminencia de la perspectiva estratégica en las políticas hacia el Tercer Mundo impulsadas por el gobierno republicano de Reagan.

En ambos casos, nos encontramos frente a enfoques globa--listas, lo único que varía es el contenido de éstos: globa---lismo ideológico y económico en la estrategia trilateral de - Carter y globalismo geopolítico en la visión exterior de - Reagan. Pero, en ambos casos, la superioridad de las concep--ciones globales ha llevado a desvalorizar las relaciones 'interamericanas' y la idea de ver a América Latina como una región homogénea, cuyos diversos países puedan compartir los - mismos contenidos políticos.

Desde mediados de los años setenta, además, predomina una estrategia hacia el Tercer Mundo la cual preconiza una rela--ción especial que permita la asociación con las naciones de - influencia consolidada en Asia, América Latina y Africa. Esto originó la 'teoría de las potencias emergentes' (emerging - power), conforme a la cual el gobierno estadunidense debía - tener relaciones preferentes y diferenciadas del mayor nivel y lo más permanente posible con los países más influyentes de las diversas regiones del Tercer Mundo, para 'acercarnos' a - los intereses y las visiones norteamericanas.

En América Latina, esta relación fue reconocida en forma completa a dos países (Brasil y México), y con mayores reservas, en cuanto a su alcance, a otros dos (Venezuela y Argen--tina).

Este último conjunto de naciones fue agrupado, a su vez, en cuatro subregiones de acuerdo con la mayor homogeneidad de

los países miembros en los siguientes términos:

a) Subregión del Caribe. Formada por la suma de los Estados insulares de origen inglés, más Belice y Guyana, todos - afiliados a la CARICOM, junto con Haití, República Dominicana y Surinam (Cuba, que es considerada una situación especial, - queda fuera de esta subregión).

b) Subregión centroamericana. Compuesta por los cinco - países centroamericanos, Guatemala, El Salvador, Honduras, - Nicaragua y Costa Rica más Panamá.

c) Subregión andina. Integrada por Venezuela, Colombia, - Ecuador, Perú y Bolivia.

d) Subregión del Cono Sur. Constituida por Paraguay, - Uruguay, Argentina y Chile.

De esta manera, las subregiones entendidas como un com--- plemento de los enfoques globales, que incluían el tratamiento especial para las potencias emergentes, ocuparon el lugar preeminente que en el pasado había tenido la política regio-- nal. Obviamente, a todo esto se sumó una continuación de los vínculos bilaterales.

Así, mientras que hasta mediados de los años setenta la - política latinoamericana de Estados Unidos tuvo un contenido basado en la combinación de enfoques regionales y bilatera---

les, en las dos últimas administraciones la política ha sido el resultado de un ajuste de criterios globales, subregionales y bilaterales.[41]

I.3.2.5 'The decision making process' de la política exterior norteamericana hacia América Latina: Los estilos de política hacia América Latina del Partido Demócrata y del Partido Republicano

El quinto y último factor se refiere a que es necesario conocer los estilos de políticas hacia América Latina de los dos grandes partidos norteamericanos, el Republicano y el Demócrata, ya que ambos parten de supuestos diferentes e incorporan en su manejo a segmentos distintos de la élite estadunidense.

Los demócratas son partidarios de las grandes propuestas políticas hechas con un esquema teórico lo más articulado posible. Por eso, en sus gobiernos han tenido origen políticas como las del Buen Vecino (Roosevelt), el Punto Cuarto (Truman), la Alianza para el Progreso (Kennedy) y la política de Derechos Humanos (Carter) que han ofrecido 'nuevas eras' y sugerido grandes cambios en la vinculación de Estados Unidos con América Latina. En la formulación de éstas han participado preferentemente académicos de las grandes universidades que luego han trabajado junto al gobierno. Todas estas políticas han brindado una mayor ayuda financiera a los países del área y esto ha sido el origen de su fracaso, puesto que el Congreso

se ha mostrado invariablemente reticente o reacio para conceder nuevos fondos a estos programas de ayuda externa. Estas concepciones, igualmente, han chocado con una gran resistencia burocrática, puesto que se basaban en visiones y criterios que aparecían a la vez como nuevos y antagónicos respecto del manejo tradicional.

Por lo mismo, sus planes han fracasado ante la resistencia conjunta del Congreso y las burocracias profesionales, desapareciendo muchas veces sin pena ni gloria.

Los republicanos, en cambio, han sido más parcos y pragmáticos. Se han mostrado contrarios a los grandes anuncios y a los programas ambiciosos. En la elaboración de sus plataformas pragmáticas han participado, preferentemente, círculos empresariales con intereses e inversiones en América Latina junto a funcionarios en retiro del gobierno y las fuerzas armadas, con alguna experiencia en nuestros países. Una vez en el gobierno han preferido el manejo diferenciado, caso por caso, privilegiando las relaciones estrechas con los núcleos directivos del empresariado y las fuerzas armadas locales.

Estas propuestas más conservadoras les han ahorrado conflicto -quizá con la excepción ya anotada de los esfuerzos del grupo neoconservador que acompañó a Roger Fontaine en los inicios de la administración Reagan- y no han tenido desacuerdos muy importantes con las burocracias profesionales del Departamento de Estado o de otros ministerios. Su gran falla,

sin embargo, ha provenido de la estrechez de los círculos locales a los que prestan audiencia, lo cual los ha hecho incapaces de prevenir los grandes cambios ocurridos en el continente, que habitualmente fueron negados en su probabilidad por sus aliados de cada país.

Por ello, la visión predominante en América Latina de que, al final, no hay demasiadas diferencias entre demócratas y republicanos en términos del resultado de sus esfuerzos, no debe oscurecer la necesidad de una apropiada comprensión de la diferente trayectoria que presenta el complejo proceso del origen, desarrollo y ocaso de las políticas de los grandes partidos norteamericanos hacia América Latina.[42]

I.3.3 El impacto de los factores burocráticos en la formulación de la política exterior norteamericana

Antes de pasar a revisar los fundamentos de la política exterior norteamericana, creemos que conviene hacer una breve referencia explicativa a lo señalado en el punto I.2.2.1 concerniente, por un lado, a las cinco esferas dentro de las que ésta se maneja y que, desde una perspectiva latinoamericana, nos afectan en forma más directa e inmediata; y, por otro lado, a los principales niveles de agregación o desagregación que determinan la política hacia la región.

"En términos generales, el conjunto de la política exterior norteamericana se hace mucho más complejo en la segunda

posguerra como resultado del papel determinante que Estados - Unidos alcanza como potencia global. Hasta el inicio de la - Segunda Guerra Mundial, la política exterior de Estados Uni-- dos se encauzaba casi en su totalidad por los canales diplo-- máticos del Departamento de Estado ... En cambio, desde 1945 en adelante, la sola idea de que pudiera existir 'una' polí-- tica exterior que integrara todo el quehacer internacional de Estados Unidos resulta impensable. Por ello, la creciente es- pecialización que va determinando esferas concretas de la ac- tividad internacional de Estados Unidos constituye la nueva - lógica en el surgimiento y determinación de la política in--- ternacional de Washington. De manera concreta, esto implica - la necesidad de considerar diferentes escenarios de formula-- ción de ámbitos especializados del quehacer global de la pri- mera potencia capitalista, cada uno de los cuales contiene - orientaciones, doctrinas y criterios propios. Lo que conoce-- mos actualmente como la política exterior norteamericana, es el resultado del ajuste de estas distintas visiones, no siem- pre concordantes, que se resuelven con base en el arbitraje - político del Presidente cuando se trata de temas fundamenta-- les, o a los acuerdos o compromisos burocráticos cuando se - trata de asuntos de interés secundario."[43]

I.3.4 Principales esferas y/o instancias que in--- tervienen en la formulación de la política - exterior norteamericana para América Latina

En el caso de América Latina, las esferas más importantes que intervienen en este proceso de especializa---

ción y desagregación para la formulación de la política exterior de los Estados Unidos hacia la región son:

I.3.4.1 Política exterior diplomática

La política exterior diplomática, que abarca la definición del papel de Estados Unidos en los asuntos mundiales, el contenido de sus propuestas en los principales foros y organismos de negociación internacional y la enunciación específica de las políticas de alcance regional. La instancia de definición de estos criterios sigue siendo el Departamento de Estado y, al interior de éste, la Sección de Asuntos Interamericanos.

I.3.4.2 Política exterior económica

Sobre la política exterior económica, formalmente puede decirse que ésta cubre todos los aspectos relativos al manejo del comercio exterior norteamericano; los asuntos relacionados con la promoción de la inversión extranjera directa y el papel y tratamiento que reciben las corporaciones norteamericanas en los países huéspedes; las pautas que aseguren la posición del dólar en el Sistema Monetario Internacional; el abastecimiento de materias primas y recursos estratégicos para la economía estadunidense; la colocación de excedentes agropecuarios, la transferencia de tecnología al exterior, etc. Esta política es formulada bajo la vigilancia y coordinación del Departamento del Tesoro, que

tiende a ampliar cada vez más sus campos, los cuales se van - radicando en departamentos y agencias específicas, tales como: Comercio, Energía, Agricultura y Transporte.

Sobre este aspecto en particular, dada la importancia del comercio con los Estados Unidos, creemos que vale la pena hacer una serie de consideraciones sobre el particular.

Habría que comenzar por decir que probablemente ninguna - otra nación de la tierra tenga un proceso tan complicado para estructurar su política de comercio internacional como los - Estados Unidos y, dada su magnitud económica y el liderazgo - que por lo mismo ejerce, seguramente no hay ningún otro país cuya política comercial al exterior sea más importante para - el curso del sistema económico internacional.

La formulación de esta política en Washington tiene un - gran impacto sobre el sistema de comercio mundial en general y los niveles de vida de muchos países en particular. De ahí que este proceso no se trata solamente de una cuestión de interés para estudiosos de la administración pública, sino que constituye una variable fundamental que influye en la prosperidad de miles de obreros y compañías alrededor del mundo.

Visto en términos generales, la política comercial norteamericana ha estado moldeada por una serie de factores externos. Primero, es representativa de una nación cuyos valores - a favor de las libres fuerzas del mercado, se han opuesto -

sistemáticamente a la intervención del Estado en cualquier tipo de determinaciones con respecto a las transacciones comerciales tanto en el ámbito interno como externo. Segundo, el proceso de formulación y aplicación de esta política también refleja el hecho de que Washington nunca ha adoptado ningún tipo de política industrial para promover la competitividad de industrias preseleccionadas; y, tercero, el sistema en su conjunto representa uno sin paralelo en la separación de poderes entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Además, la realización de la política comercial en los Estados Unidos refleja un fuerte constreñimiento poco usual al intervencionismo estatal y una también poco frecuente gran confiabilidad en los procedimientos legales establecidos, de manera que ambas consideraciones permiten una mayor injerencia relativa del sector privado en las deliberaciones de los círculos oficiales.

Finalmente, la política comercial de los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial, ha estado subordinada más a las prioridades o consideraciones sobre seguridad nacional que a la política comercial de cualquier otro país capitalista.

Por otro lado, puede decirse que existen algunas similitudes básicas entre la formulación del sistema comercial en los Estados Unidos y los procedimientos seguidos al respecto en otros países; por ejemplo, las necesidades políticas y económicas internas deben tomar en consideración las realidades

impuestas por la interdependencia económica a nivel internacional.

Ahora bien, la política externa comercial moderna de los Estados Unidos empezó en 1934 con el establecimiento del Acta de Acuerdos Recíprocos de Comercio.[44] Posteriormente, el liderazgo económico de los Estados Unidos en el mundo de la segunda posguerra fue instrumentado a través de una serie de rondas sobre negociaciones comerciales multilaterales dentro del GATT.

Por otra parte, en los Estados Unidos es el Congreso quien establece los lineamientos externos de la política comercial de los Estados Unidos, a través de su poder legislativo. El Presidente y su rama ejecutiva son los encargados de administrar esta política y anunciar discrecionalmente los elementos de juicio sobre el particular previstos por la ley.

Cabe mencionar que, por lo general, los Presidentes norteamericanos no encuentran en el Congreso una oposición significativa en la conducción cotidiana de la política comercial en tanto observen ciertos principios fundamentales no escritos, pero implícitos tradicionalmente en la formulación y aplicación de dicho quehacer.

Es el Presidente de los Estados Unidos quien preside sobre una amplia gama de actores burocráticos dicho proceso, cuyos intereses y jurisdicciones justifican su presencia en

el mismo. La naturaleza plural de la sociedad norteamericana contribuye a sensibilizar sobre el hecho de que todos los - puntos de vista deben ser escuchados para la enunciación - de dicha política en términos de que es saludable y deseable que el mayor número de diferentes ideas y prioridades com-- pitan vigorosamente en el debate sobre elaboración final de - la misma. El fin primordial de un proceso eficiente de formulación y aplicación de una política es justamente el de generar consenso a su alrededor, no el de minimizar su disenti--- miento.

Una de las características que hacen única la manera en - que los Estados Unidos prescriben su política comercial es la participación extensiva de grupos dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente en este ámbito.

El staff profesional del Consejo de Seguridad Nacional - (CSN) es uno de los actores que frecuentemente participan en las deliberaciones sobre política comercial debido al estre-- cho vínculo entre los asuntos relacionados con el comercio - externo de los Estados Unidos y su política exterior.

En los últimos años, las decisiones importantes sobre el rumbo de la política económica internacional norteamericana - ha estado basada frecuentemente en la perspectiva del titular de la oficina gubernamental económica respectiva; es decir, - del Secretario del Tesoro.

Ahora bien, las dimensiones globales de las prioridades - de la política exterior norteamericana, requieren asimismo la presencia del Departamento de Estado para confirmar el impacto de las acciones comerciales en las relaciones políticas - externas, trátese de países amigos o enemigos.

A su vez, el Departamento de Comercio refleja los intereses particulares del sector industrial en la política comer-- cial y ejecuta un número de programas clave que afectan las - corrientes de comercio de los Estados Unidos, relativas a: - control y expansión de las exportaciones e investigaciones - sobre prácticas ilícitas de comercio, tales como el dumping y los subsidios gubernamentales. Además de éstos, existen otros cuatro departamentos involucrados en esta actividad: el de - Agricultura, el de Trabajo, el de Energía y el de Defensa.

La Comisión Internacional de Comercio por su parte, es - una agencia independiente encargada de determinar si los - obreros y las compañías norteamericanas están actuando con--- forme a los términos establecidos en la legislación comercial que tienen que ver con la competencia externa.

Para concluir, habría que señalar que el papel que juega la rama legislativa en la formulación y conducción de la po-- lítica comercial estadunidense se ha tornado lo suficiente--- mente importante como para que un error de apreciación sobre su importancia se convierta globalmente en la vocación más - común que puede hacerse sobre dicho proceso en su conjunto. -

La idea de que la rama ejecutiva es la que ordena en este aspecto, ignora, primero, la autoridad que la Constitución le confiere al Congreso para regular el comercio con el exterior; y, segundo, la sensibilidad de éste hacia el creciente impacto del comercio sobre sus componentes fundamentales (legislación, destino de fondos y confirmación por el Senado y nombramientos políticos).

Sin embargo, el Congreso norteamericano cuenta apenas con unos cuantos representantes en otros países en términos de su capacidad y deseo de proporcionar nuevas estrategias políticas e iniciativas programáticas, independientes de aquellas de la administración. Los miembros del Congreso generalmente hacen las veces de observadores en las delegaciones norteamericanas que asisten a las negociaciones comerciales internacionales.

I.3.4.3 Política exterior militar o de defensa

La política exterior de defensa. Este aspecto de la política también se autonomiza después de 1945, lo cual condujo incluso a una reorganización del antiguo Departamento de Guerra para crear en el marco de la Secretaría del actual Departamento de Defensa tres unidades con rango ministerial que se ocupan de las políticas del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea de Estados Unidos. Esta reestructuración es efectuada en 1947, a través de la National

Security Act, originando una preocupación internacional muy - intensa del segmento militar norteamericano. Precisamente a - partir de esa fecha, surgen las alianzas militares regiona--- les, se amplían de manera gradual las bases militares norteamericanas en el exterior y se refuerza un mecanismo propio de coordinación de posiciones del alto mando militar de Estados Unidos con sus congéneres de los demás países capitalistas.[46]

Debido a la importancia que este rubro ha jugado históricamente en la formulación de la política exterior norteamericana, vinculado en principio con la noción de seguridad na--- cional (aunque no en forma exclusiva) a la cual nos referiremos más adelante, es menester destacar el rol que en este - sentido ha jugado el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) como una de las instancias jerárquica y prácticamente más involu-- cradas en dicho proceso, junto con lo que ha dado en llamarse la 'comunidad de inteligencia'.

En opinión de Paul Schott, para un Presidente norteamericano nuevo, los primeros meses en el cargo son un período decisivo. El término 'transición' generalmente es utilizado para señalar el lapso de tiempo entre la elección y la toma de posesión, pero en realidad este período transicional se ex--- tiende más allá de la toma de posesión formal del cargo; comprende la primera etapa formativa en la que son establecidas las directrices fundamentales que tendrán que ver con la or-- ganización y prioridades que necesariamente incidirán en la - capacidad del flamente Presidente para definir su agenda y -

acostumbrarse él mismo a sus nuevas responsabilidades.[47]

Más aún, algunas áreas exigirán una más temprana atención que otras. La dirección de las fuerzas armadas y la conducción de las relaciones exteriores son algunas de las primeras responsabilidades que un Presidente debe estar excepcionalmente preparado a asumir desde el momento mismo en que toma posesión del cargo. Es esto justamente lo que otorga una importancia especial a la transición dentro del CSN. En última instancia, el éxito de cualquier etapa de transición es medido por qué tan bien y qué tan rápido el CSN se adecúe a las necesidades y preferencia del nuevo Presidente. George Bush, habiendo sido él mismo partícipe de este proceso durante su trayectoria política durante las administraciones Nixon y Ford, lo conoce mejor prácticamente que ningún otro nuevo Presidente. Aprovechando al máximo las capacidades de los colaboradores, él ha escogido a los más aptos para los puestos clave que exigirán mayor capacidad de liderazgo a lo largo del proceso. En este sentido, él ha contribuido en la misma forma que lo han hecho sus predecesores a la historia del CSN y la formulación de la política nacional.[48]

La historia del CSN tiene sus raíces en la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, que proporcionó el impulso para llevar a cabo una serie de cambios de primer orden en el 'establishment' de seguridad.

Nuevas fórmulas tuvieron que ser encontradas para que los

Estados Unidos fueran capaces de coordinar su política exterior y militar exitosamente en la era nuclear.

Como resultado, entre 1947 y 1949, el Congreso norteamericano estableció una serie de reformas a largo plazo que tenían que ver con la estructura de las políticas exterior, de defensa y de inteligencia. Así, emergió una organización profundamente diferente de otras que la nación haya conocido a lo largo de su historia. El Acta de Seguridad Nacional =aludida líneas arriba= unificó el establecimiento militar en un solo departamento bajo un civil al frente de la Secretaría de Defensa, introdujo en la legislación la organización de la Junta de jefes de staff con un jefe a la cabeza. Para el propósito de coordinar las 'actividades de inteligencia', creó la Agencia Central de Inteligencia bajo la dirección de un nuevo Consejo de Seguridad Nacional. Las funciones del CSN establecidas como tales en el acta del mismo nombre de 1947 han permanecido sin modificación:

"... aconsejar al Presidente con respecto a la elaboración de políticas nacionales, externas y militares que tengan que ver con la seguridad nacional; así como procurar que los servicios militares y los otros departamentos del gobierno presten una cooperación más efectiva; asesorar y valorar los objetivos, compromisos y riesgos de los Estados Unidos en relación con nuestro actual y potencial poder militar, a fin de ofrecer recomendaciones al Presidente sobre el particular; y considerar en las políticas sobre cuestiones de interés común

a los departamentos y agencias involucradas con la seguridad nacional y con base en ello hacer recomendaciones al Presi--- dente."[49]

Desde sus inicios, el CSN fue dotado de características - legales específicas. Sería presidido por el Presidente o su - representante y estaría compuesto principalmente por el Vice- presidente y los Secretarios de Estado y de la Defensa. - Igualmente, sería informado por el Director de la CIA y la - junta de jefes, siendo parte de la Oficina Ejecutiva del Pre- sidente, en tanto que su staff sería presidido por un civil - designado como Secretario Ejecutivo del Presidente.

Aun cuando inicialmente el CSN se abocó a cuestiones de - preocupación inmediata y común que requerían de la decisión - presidencial, con el tiempo su radio de acción se extendió a abarcar estrategias de seguridad nacional en el ámbito de las relaciones bilaterales y regionales, y una serie de temas ad hoc como el control armamentista y comercio y asuntos de or-- ganización gubernamental.

Ahora bien, es a partir de la era Kennedy que el staff - del CNS asumió la responsabilidad de asesorar (apoyar) coti-- dianamente al Presidente además de su función política.

Hay que recordar que si bien es cierto que el CSN se crea en 1947 bajo la presidencia de Truman, no es sino hasta enero de 1953 que entra en funciones bajo la administración -

Eisenhower.

Ahora bien, en términos generales, hay que señalar que, dependiendo del estilo personal de gobernar o bien de la coyuntura que en ese momento se presentara tanto a nivel interno como externo, el CSN ha tenido diferente peso político en importancia. Por ejemplo, su función fue muy revaluada durante la administración Reagan al igual que con Nixon y Eisenhower, mientras que las administraciones Kennedy y Johnson lo mantuvieron en una de bajo perfil.

A manera de conclusión, cabría preguntarse ¿cuáles son las lecciones de esta experiencia acumulada en el CSN? La primera es una ironía histórica en la medida en que un mecanismo que había sido concebido en 1947 como una especie de freno al poder presidencial, ha sido transformado por más de un Presidente en un instrumento de liderazgo personal. La segunda es la extraordinaria variedad en que el sistema del CSN ha sido utilizado. La tercera, vista en la perspectiva histórica de esta instancia, radica en la importancia de haber integrado los muchos elementos que intervienen en la política nacional, mediante la coordinación entre las agencias y organizando el proceso de Consejería al Presidente. Una cuarta lección es que el reto de integrar y coordinar la política nacional =y de ahí la importancia de un CSN bien constituido= ha crecido a lo largo del tiempo. Hoy en día, su acción se extiende no sólo a las áreas doméstica militar y de política exterior señaladas en su estatuto, sino también a otras dimensiones del

interés nacional, tanto económicas, sociales e informativas, como científicas, tecnológicas y legales.[50]

I.3.4.4 Política exterior de inteligencia

En pocas palabras, podría decirse que la política exterior de inteligencia surge junto con la militar y en estrecho vínculo con aquélla. La instancia en este caso es la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que se crea debido a la necesidad del gobierno norteamericano de hacer acopio de cantidades sustanciales de información acerca de todo lo que acontece en los distintos países y regiones del mundo, así como la exigencia de realizar acciones para defender el interés nacional norteamericano, dando lugar a la llamada 'comunidad de inteligencia' que desempeña un papel creciente en el campo internacional y en la determinación de los resultados de la actividad exterior del gobierno estadunidense.

Poco podríamos aportar a lo anteriormente expuesto, a no ser por un comentario de Julien Claude en el sentido de que la CIA no toma jamás una decisión importante sin el acuerdo del Presidente de los Estados Unidos. Hay que tener en cuenta que el Director de la CIA es miembro de derecho del National Security Council, que cada semana reúne con el Presidente de Estados Unidos al Secretario de Estado y al Secretario de Defensa para examinar las cuestiones más importantes del momento. El Director de la CIA entrega diariamente al Presidente de Estados Unidos un informe ultrasecreto en el que se hallan

condensadas todas las informaciones que deben llegar a su conocimiento. Uno de los colaboradores directos del Presidente, encargado de los problemas llamados de seguridad nacional, - establece el enlace permanente entre el Jefe del Ejecutivo y los servicios de información. El Director de la CIA, por teléfono privado o personalmente, puede llegar hasta el Presidente cuando, donde y como se le antoje. Un personaje que - asume tan importantes responsabilidades no puede ser ni mantenido al margen ni eficazmente controlado.[51]

I.3.4.5 Política exterior de incorporación - de mano de obra

A este respecto, baste señalar que - la política de incorporación de mano de obra extranjera a la economía norteamericana genera una vinculación muy estrecha - entre el Departamento del Trabajo y la Procuraduría General - de la Nación.

I.3.5 Niveles de agregación o desagregación que determinan la política hacia América Latina

Una sistematización de los referentes especiales considerados para la definición de la política exterior de Estados Unidos presenta cuatro niveles principales: - los criterios de política global; las políticas regionales; - las recomendaciones de carácter subregional y las relaciones bilaterales.

Históricamente, la relación con América Latina, hasta los años sesenta, se definió sobre todo en dos de estas esferas: la regional y la bilateral.

Hasta ese momento, el gobierno de Estados Unidos consideraba a América Latina como un área homogénea. Esto hacía posible la definición de criterios comunes que pudieran ser válidos para sus diferentes países. La existencia de factores nuevos, tanto en Estados Unidos como en nuestra región, fue modificando su validez exclusiva de estos referentes. Como consecuencia de todo ello, el gobierno estadunidense debió refinar su instrumental de política exterior e incluir otros ámbitos en su definición que le permitieran compensar la restricción objetiva de sus cuotas de poder.

En otras palabras, el fenómeno del deterioro de la hegemonía norteamericana para los años setenta, impuso una serie considerable de reajustes en la determinación de la política exterior de Estados Unidos. De hecho, América Latina desempeñó un papel particularmente importante pues fue la primera área propuesta para efectuar este proceso de reestructuración.[52]

De este modo, se registra una tendencia a dar más importancia a determinados esquemas globales orientados a la reestructuración de todo el sistema internacional que a las pautas regionales. De manera complementaria, en la medida en que las regiones se tornan más heterogéneas en su interior por la

pluralidad de sus proyectos políticos y por la disparidad de los grados de desarrollo económico de los países que las integran, se va haciendo necesario para la política norteamericana reagrupar también a los países en bloques menores de carácter subregional que resulten más homogéneos y, por lo tanto, más apropiados para la aplicación de ciertos criterios comunes. Esto resultó evidente tanto para la administración Carter como en los dos períodos reaganistas.[53]

I.4 Los principios rectores de la política exterior norteamericana

La política exterior norteamericana es y ha sido siempre la misma, en el sentido de que ya sea que se trate de administraciones republicanas o demócratas existe, de hecho, una continuidad sobre ciertos principios y categorías que han permanecido inalterables a lo largo del tiempo con una significación clara y precisa como el del 'interés nacional', traducido en seguridad nacional, por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial.

"Desde los republicanos hasta los demócratas, y a través de unos presidentes tan diferentes como Mc Kinley, imperialista a su pesar; Teodoro Roosevelt, coronel de los rough riders y abierto campeón del expansionismo; William Howard Taft, jurista, gobernador civil de Filipinas y después Secretario de la Guerra; y por último, Woodrow Wilson, demócrata y expresidente de la Universidad de Princeton, el tono y el

contenido de las declaraciones de principios sufrieron una - evidente evolución, los métodos y el estilo cambiaron y las - técnicas de intervención se transformaron, pero el hilo con-- ductor de una cierta política y su inspiración profunda per-- manecieron inmutables en cierto número de puntos esencia----- les."[54]

I.4.1 El interés nacional

I.4.1.1 Hacia una definición del interés nacional

Los términos nación y Estado, total- mente distintos desde el punto de vista conceptual, desafor-- tunadamente son utilizados a menudo indistintamente.

La nación es un concepto histórico basado en una identi-- dad cultural compartida por un conglomerado social; en cam--- bio, el Estado es una unidad definida en términos de pobla--- ción, territorio y autonomía de gobierno.

El Estado proporciona el fundamento de la lealtad polític- ca en la figura del ciudadano, mientras que la nación promue- ve una relación afectiva entre aquellos individuos que com--- parten una serie de tradiciones y valores comunes que los - identifican. Ahora bien, las naciones y los Estados no siem-- pre tienen los mismos límites territoriales y culturales; por lo tanto, el concepto de Estado-nación ha sido utilizado por

los científicos sociales para denotar la fusión gradual que puede ocurrir entre los límites culturales y políticos después de un prolongado período de mantenimiento del control político por una autoridad central sobre un territorio dado y sus habitantes.

Por su parte, el nacionalismo puede ser definido como una muy clara identificación de uno mismo con una colectividad políticamente organizada sobre un territorio, tal sería el caso de los Estados Unidos, la Unión Soviética, etc.[55]

Ahora bien, a pesar de la ambigüedad en torno al concepto de poder y su dificultad para encontrar una definición única, el concepto de interés nacional es cualquier intento por describir, explicar, predecir o prescribir el comportamiento de la sociedad internacional. De hecho, los estudiosos de las Relaciones Internacionales concuerdan casi unánimemente que la justificación básica de la acción del Estado se da en función del interés nacional.

El desacuerdo se presenta más bien cuando se hacen cuestionamientos ya sea de carácter conceptual o sustantivo acerca de lo que debe entenderse por INTERES NACIONAL. Por ejemplo, ¿cómo llegar a una definición aceptable o estandarizada de lo que es el interés nacional?; ¿qué se encuentra implícito específicamente en el interés nacional de un país dado y su gente, en una época determinada y de acuerdo a un asunto en particular?; ¿quién decide cuáles serán las prioridades de

la acción política del Estado, así como el 'cuándo' y el 'cómo' de su implementación?; ¿cómo y por quién son identificados los 'enemigos' y los amigos?; ¿cuál es el papel del gobierno cuando se enfrenta con desacuerdos internos serios considerando sus objetivos y valores nacionales?

De acuerdo con Couloumbis y Wolfe, en términos generales, existe una división en dos posturas distintas acerca de si el interés nacional debe considerarse una ciencia o un arte.

El 'padre' de la primera escuela de pensamiento (tradicionalmente considerada como elitista) es Platón.

Los supuestos básicos a partir de los cuales se maneja esta corriente son:

1. Las decisiones sabias y con conocimiento de causa pueden ser tomadas por un pequeño y selecto grupo de individuos especialmente entrenados a pensar en términos del 'bienestar del pueblo o bienestar común' (public good = nation interest).

2. Estos cuantos individuos, que poseen un poder terrible y sin límite no serán corrompidos por este poder.

3. Una vez que se han tomado las decisiones sociales óptimas, éstas pueden ser implementadas efectivamente por burocracias leales, obedientes y bien entrenadas.

Las ideas de Platón han sido usadas como fuente de inspiración de gobiernos de tipo dictatorial, tanto de izquierda como de derecha. Las dictaduras paternalistas, autoritarias o de partido generalmente afirman que deben enfatizar la sustancia y sabiduría de las políticas más que en sutilezas como el debate público, la consulta, la participación y la crítica.

Por su parte, el inspirador de la segunda escuela que generalmente es considerada como democrática es Aristóteles. Para él el 'bien común' (es decir, el interés nacional) puede ser mejor definido a través del proceso democrático. Este proceso comprende un debate abierto y continuo y la expresión de varias percepciones acerca de lo que significa el interés colectivo. Las decisiones -que generalmente son una síntesis de intereses en conflicto- toman forma a través de la participación de la mayoría del pueblo (por medio de sus representantes) y, al mismo tiempo, los derechos e intereses de la mayoría son protegidos.

Los supuestos principales alrededor de los cuales gira esta tesis son:

1. El interés colectivo (entendido como interés nacional) no puede ser alcanzado en abstracto y en forma totalmente científica. Este debe involucrar las preferencias individuales y de grupo, que normalmente son subjetivas y pluralistas. Por lo tanto, no existen de hecho, 'estándares' aceptables para la selección

de políticas útiles, efectivas, sabias o prudentes.

2. En un mundo donde el pluralismo, aunque subjetivo es una fuerza considerable, el 'interés nacional' puede ser equiparado con la voluntad de la mayoría, a partir de un proceso libre y justo donde las reglas del juego han sido debidamente establecidas.

3. Las decisiones de interés público, una vez que han sido tomadas y llevadas a la práctica, no son sagradas. Es decir, están sujetas a revisión, modificación o revocación sobre la base del diálogo público.

Ahora bien, históricamente el segundo enfoque ha parecido dar mejores resultados que el platónico, ya que en realidad es muy difícil encontrar decisiones que puedan ser llevadas a la práctica de una forma totalmente racional y con precisión científica (se cita como ejemplo la cuestión de la invasión a Bahía de Cochinos en 1961 con Kennedy).[56]

Para finalizar, resulta ilustrativo señalar lo declarado alguna vez por el presidente Lincoln:

"I do the very best I know how, the very best I can, and I mean to keep doing so until the end. If the end brings me out all right, what is said against we won't amount to anything. If the end brings me out wrong, ten angels swearing I was right would make no difference."[57]

"Lo hago lo mejor que sé hacerlo, lo mejor que puedo y pretendo seguir así hasta el final. Si el fin revela que estaba en lo correcto, lo que se diga en mi contra no afectará en nada. Si el fin demuestra que estaba equivocado, diez ángeles jurando que yo actuaba correctamente no harán ninguna diferencia."[57]

I.4.1.2 Las complejidades de la política exterior norteamericana y el interés nacional

Hemos señalado que una de las características fundamentales de la política exterior norteamericana de la segunda posguerra ha sido la complejidad de los niveles especializados en que ella se formula, lo que implica la participación creciente de un número cada vez mayor de agencias, departamentos, consejos coordinadores y otros cuerpos institucionales, hasta configurar un proceso de toma de decisiones descentralizado y pluralista que permite a una variedad de actores influir en los resultados.

Así, hasta la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de los Estados Unidos aparecía como un esfuerzo coherente y centralizado, cuyo órgano competente para su formulación era el Departamento de Estado. Sin embargo, el crecimiento del poder y de las capacidades productivas de Estados Unidos cambió completamente este orden de cosas. La política exterior pasó entonces a convertirse en una compleja sumatoria de diferentes esferas de preocupación internacional, todas ellas

especializadas y regidas cada una por su propia lógica. Tal fue el caso de la política internacional militar, de la política internacional de seguridad e inteligencia, de la política internacional regulatoria de la incorporación de mano de obra extranjera y, ciertamente, de la política internacional económica. En medio de toda esta pluralidad de visiones y de intereses, los diversos sectores que participan de la formación de la política exterior acordaron en la necesidad de subordinarse a un elemento común. Esto se vio facilitado por el gradual abandono de la original tradición ideológico-ética de la política exterior norteamericana, que en los orígenes de la nación y en las primeras etapas de su desarrollo concebía la actividad internacional como un instrumento para favorecer la expansión de los valores y pautas de la democracia norteamericana en el mundo. Una vez abandonado este propósito, y reemplazado por la vigencia de una política fundada en factores de poder, se hizo posible organizar el quehacer internacional norteamericano en torno al objetivo del INTERES NACIONAL. En este punto es importante hacer dos señalamientos: primero, que la materialización del poder de la nación comenzó a estar relacionada con la preservación y desarrollo del interés nacional norteamericano; y, segundo, que éste a su vez =el interés nacional= fue concebido como un concepto sujeto a cambios dinámicos, que debía ser reajustado cada vez que las condiciones económicas o políticas predominantes en el escenario internacional se modificaran.[58]

I.4.1.3 El interés nacional como elemento articulador de la política exterior norteamericana

"La idea del interés nacional como el elemento articulador de toda la política exterior norteamericana se impuso con cierta rapidez debido al respaldo que dieron a esta concepción algunos de los más destacados especialistas norteamericanos en el estudio de las relaciones internacionales como Hans Morgenthau, George Kennan o Robert Osgood. Estos elevaron al carácter de principio indiscutible la idea de que Estados Unidos debería organizar su quehacer internacional en forma realista y pragmática, buscando incrementar sus cuotas de poder en los organismos de la comunidad internacional y asegurando un constante ensanchamiento de la posición de Estados Unidos en las diferentes regiones del mundo. Estas concepciones tuvieron una gran influencia en el desencadenamiento de la política de guerra fría y en la confrontación bipolar de las superpotencias -...- que caracterizó toda la etapa de la inmediata posguerra. A pesar de los ajustes que ha experimentado, esta visión del interés nacional norteamericano sigue dominando todo el diseño de la política exterior."[59]

En última instancia, puede afirmarse que el concepto de interés nacional, presenta la suma de dos objetivos básicos complementarios: una búsqueda de condiciones materiales y de seguridad física para el Estado y la sociedad norteamericana y una correlación de fuerzas de carácter global que haga via-

ble la reproducción de los valores y los principios de organización democrático-liberales predominantes en los Estados Unidos.[60]

I.4.2 La seguridad nacional

I.4.2.1 El concepto de seguridad nacional

"El concepto de la 'seguridad nacional', que nunca ha sido claramente definido, ha desempeñado un gran papel en la expansión del imperio. La invocación a 'las necesidades de Estados Unidos en materia de seguridad nacional' es lo que permite a las compañías petroleras norteamericanas recibir la 'autorización' para participar en el consorcio internacional del petróleo iranio, a pesar de que con ello violen las leyes anti-trust. John Peurifoy, el embajador de Estados Unidos en Guatemala, justificó el golpe de fuerza montado por la CIA contra este país al afirmar, el 8 de octubre de 1954, ante la Cámara de Representantes, que el gobierno del coronel Arbenz Guzmán 'representaba una amenaza contra la seguridad de Estados Unidos'. En 1967, el presidente Johnson utilizó el mismo lenguaje con respecto a Vietnam."[61]

Para Karl Deutsch, el vínculo entre política exterior y la noción de seguridad nacional "... Es una especie de 'ley de Parkinson' de la seguridad nacional: el sentimiento de inseguridad de una nación se va expandiendo en relación di---

recta con su poder. Cuanto más grande y poderosa es una na--- ción, tanto más aumentan los niveles de aspiración en política internacional, de sus líderes, élites e incluso de su po-- blación. Es decir, tanto más se ven como destinados u obligados a ordenar los asuntos mundiales, o por lo menos a mante-- nerlos en alguna clase de orden que les parezca correcto ... Los intereses y organizaciones vinculados con la seguridad - nacional predominan entonces en las actividades de política - exterior de cualquier gran nación."[62]

I.4.2.2 El papel de América Latina en el pensamiento de seguridad norteamericano

Los intereses de seguridad de Estados Unidos están determinados por los requerimientos de la pos--- tura global de este país. desde los inicios de la Guerra - Fría, se ha considerado también la seguridad norteamericana - como dependiente del mantenimiento de un balance estratégico y político de poder con la Unión Soviética. En la planifica-- ción de seguridad, el tiempo, la atención, los dólares y los recursos humanos para investigación tanto en lo militar como en lo burocrático, se asignan de acuerdo con las percepciones de las amenazas a la seguridad nacional. En este contexto, - América Latina ha sido tradicionalmente sólo de importancia - marginal.

Esto se debe, en parte, a que los países de la región no han contado con el poder político y económico para participar

en el juego de las armas estratégicas, y, en parte, porque la región ha estado relativamente aislada de los conflictos políticos y militares del mundo. Además, los países latinoamericanos, con pocas excepciones, han estado estrechamente vinculados a Estados Unidos, a través del marco de referencia no muy estricto del sistema interamericano, aun cuando han permanecido generalmente fuera del conflicto Este-Oeste.

La atención de los planificadores de la defensa de Estados Unidos se ha concentrado en el área de los Océanos del Atlántico Norte y el Pacífico, por razones dictadas por las alianzas y tratados con Europa y Japón, así como la concentración de las fuerzas soviéticas en el corazón de Europa. La esfera de intereses de la OTAN incluye a todos los países del Mediterráneo, el Norte de Africa, las Islas Canarias y las Azores. Sin embargo, en el Hemisferio Occidental, los límites del Sur de la OTAN se encuentran al Norte de Cuba, excluyendo, por lo tanto el mar del Caribe, el Golfo de México y todo el Océano del Atlántico Sur. Hasta que las actividades navales soviéticas empezaron a incrementarse fuera de la costa de Africa y en el Caribe y hasta el reciente surgimiento de la inestabilidad en el Caribe y Centroamérica, en la cual Cuba ha estado de nuevo activamente involucrada, hubo muy poca necesidad de prestar una mayor atención al área.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el escenario de amenaza dominante en la planeación de seguridad norteamericana, ha sido la guerra convencional en Europa, en la cual las fuerzas

del Pacto de Varsovia atacan a la OTAN a través de Europa - Central. El juego clásico se parece, sospechosamente, al de - la Segunda Guerra Mundial. En esta guerra, los países de La-- tinoamérica jugaron un papel importante, apoyando los esfuer- zos de Estados Unidos. Proporcionaron materias primas a la - economía de guerra; bases para el estacionamiento de tropas - en ruta hacia Europa y Africa; estaciones de aprovisionamien- to de combustible para los barcos que se movían entre el Pa-- cífico y el Atlántico; y, tal vez, lo más importante, su apo- yo para la causa de los aliados proporcionó una clase de es-- cudo para Estados Unidos, el cual le permitió desplegar sus - fuerzas con mayor flexibilidad, sin mayor preocupación por la defensa de sus propias costas.[63]

Ahora bien, desde el punto de vista militar, "Las nacio-- nes de América Latina son significativamente importantes para Estados Unidos. Sus materias primas y su potencia industrial, ubicados lejos de las áreas probables de conflicto mundial, - podrían transformarse en críticas para la defensa de Estados Unidos. La importancia de América Latina como mercado para - los productos de Estados Unidos no debe ser subestimada (...) La extensión de la influencia foránea hostil dentro del área, la negación de sus recursos a Estados Unidos, o el uso del - área por fuerzas hostiles a Estados Unidos, podría poner en - peligro la seguridad nacional norteamericana. El Caribe y al- gunas partes de América son áreas desde las cuales se puede - lanzar una amplia gama de acciones militares, incluyendo ata- ques estratégicos a corta distancia, en contra de Estados -

Unidos. Las repúblicas costeras del norte y occidente (...) - son militarmente importantes para Estados Unidos, debido a - que se encuentran en una posición en la cual dominan las ru-- tas oceánicas de los barcos hacia el Caribe (...) Es esencial que se anime y mantenga una orientación pro Estados Unidos - con los países de América Latina. Los intereses y objetivos - de Estados Unidos en Latinoamérica continúan siendo amenaza-- dos tanto por fuerzas externas como internas. La principal - amenaza militar, está planteada por la Unión Soviética, la - cual, creemos, buscará negar el uso del Canal de Panamá a Es- tados Unidos en un conflicto, y cuyas posesiones navales, si se colocan en lugares tales como Cuba, podrían amenazar im--- portantes rutas de navegación (...)"[64]

Margaret Hayes, responsable del área latinoamericana en - el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano en 1980, se refiere a la importancia política de América La-- tina diciendo que: "Aparte de la importancia militar de Amé-- rica Latina en condiciones de guerra potencial, Estados Uni-- dos reconoce que tiene importantes intereses políticos en - mantener buenas relaciones con las naciones de la región. - América Latina ha figurado, desde hace tiempo, como la piedra angular de la proyección política de Estados Unidos en el - mundo. Mientras que el sistema militar interamericano no se - encuentra tan estrechamente entretejido actualmente como lo - fue una vez, y los Estados de América Latina se encuentran - buscando la forma de disminuir su dependencia de Estados Uni- dos, el 'compañerismo' hemisférico todavía continúa figurando

de manera importante en el balance Este-Oeste, y tiene un papel potencial e igualmente importante en el acomodamiento Norte-Sur."[65]

En este punto, creemos pertinente hacer una aclaración. Evidentemente, no debe soslayarse el hecho de que se trata de una versión oficialista, dado el cargo que la Dra. Hayes ocupaba en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, aparte de su colaboración con la School of Advanced International Studies de John Hopkins University. Sin embargo, su valor radica en el énfasis que pone en este discurso estratégico sobre algunas de las variables que configuran la valoración "desde la perspectiva de prioridades y jerarquías" que hace Estados Unidos de un país o región en su política internacional y que, normalmente no se hacen explícitas en forma tan extensiva en presentaciones de tipo oficial como es el caso de la que nos acabamos de referir.

Por otro lado, no se trata tampoco de justificar la lógica interna de este tipo de discursos dentro de la gran mayoría de los análisis estratégico-militares oficiales norteamericanos del establishment de la seguridad nacional, bajo la óptica del 'actor racional unificado'. Ya nos hemos referido en alguna parte de este mismo trabajo a que el proceso de toma de decisiones del Sistema Político Norteamericano no es, ni con mucho, una unidad monolítica carente de contradicciones. Se trata más bien de evaluar estos comentarios a la luz de los objetivos de la presente investigación en forma des---

prejuiciada y racional.

Dicho lo anterior, podríamos agregar que tanto por razones de contingencia militar operativa como de importancia política, América Latina tiene un papel bastante definido en el pensamiento de seguridad estadunidense. Los temas que ocupan la mayor parte del tiempo de las personas que tratan sobre una base diaria con América Latina, incluyen:

a) Informar e interpretar los sucesos político-militares en los países de la región.

b) Tratar los asuntos de la representación militar.

c) Coordinar los programas de ayuda de seguridad y tratar los problemas logísticos de la transferencia de armamentos.

d) Representar los intereses militares de Estados Unidos ante otras agencias del gobierno de Estados Unidos.

Obviamente, "Ninguna de estas actividades es de alta prioridad, cuando se considera la gama de problemas que enfrenta el Secretario de Defensa o el Consejo de Seguridad Nacional en todo el mundo. Como resultado, se asignan relativamente pocos recursos humanos a estos asuntos latinoamericanos. América Latina no ha tenido ningún Secretario de Defensa Asistente Adjunto en esta Administración, y durante un período de tiempo, los asuntos de seguridad latinoamericana fueron

tratados desde la oficina del Secretario Asistente Adjunto para Asuntos Asiáticos. Dadas las relativamente pocas personas que trabajan sobre el área y el ya muy bajo nivel de atención que se le presta, una de las principales tareas de la oficina regional latinoamericana ha sido el convencer a sus superiores de que la región merece una mayor atención. Actualmente, la inestabilidad en América Central y el Caribe está facilitando esta tarea. Nuevamente, el mayor interés en la región se debe a razones de balance global de poder.

Las condiciones políticas y económicas del hemisferio, cambiaron dramáticamente en la década pasada, y los fundamentos de la cooperación hemisférica han cambiado junto con ellas. Existe un reconocimiento dentro del establecimiento (establishment) de seguridad respecto a que son necesarios nuevos términos de cooperación con las naciones de la región."[66]

Finalmente, en términos de delinear tanto los intereses de seguridad real de Estados Unidos en América Latina, como las principales reacciones de esta última ante esas preocupaciones, Hayes señala que se identifican tres áreas separadas de intereses de seguridad norteamericana en la región. Estas son, por orden decreciente de interés: la Cuenca del Caribe y Centroamérica; la Costa Oriental de Sudamérica, y, finalmente, la Costa Occidental de Sudamérica. La intensidad del interés en cada región está determinada por: 1) La proximidad geográfica a los Estados Unidos; 2) La proximidad a otras

áreas de seguridad; y 3) la capacidad para la independencia - política, militar y económica del Estado en cada subregión.[67]

PARTE SEGUNDA. HACIA LA CONSTRUCCION DE UN MODELO TEORICO

II. Relaciones Internacionales y política exterior

II.1 Períodos o fases en el estudio de las Relaciones Internacionales

El estudio de las Relaciones Internacionales como una disciplina autónoma con un campo de estudio propio. Para Schwarzenberger, el campo de la ciencia de las Relaciones Internacionales es la sociedad internacional. Sus objetos son la evolución y estructura de la sociedad internacional; los individuos y grupos que se ocupan activa o pasivamente de este nexo social; los tipos de conducta en el medio internacional; las fuerzas que operan tras la acción en la esfera internacional y los modelos de las cosas futuras en el plano internacional.[1]

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, las escuelas de historia, leyes y filosofía compartieron la responsabilidad de la enseñanza de la política internacional. Los historiadores recordaron la esencia de la diplomacia y la estrategia; los juristas se abocaron a la interpretación de tratados y prácticas legistas; y los filósofos especularon acerca de la naturaleza humana, la guerra, la paz y la justicia. Es, en otros términos, la etapa del estudio de las Relaciones Internacionales desde la perspectiva de la historia diplomática.

Sin embargo, la Primera Guerra Mundial demostró a los estudiosos de esta disciplina la fragilidad y falta de adecuación de la diplomacia europea tradicional como un mecanismo para asegurar el orden mundial. Asimismo, el surgimiento de los Estados Unidos como una potencia con responsabilidades globales a mediados de la década de los años veinte, estimuló la enseñanza y el estudio de las Relaciones Internacionales como una disciplina propia en las universidades americanas. De hecho, puede decirse que durante este período y debido al recuerdo de la Primera Guerra Mundial, los estudiosos de las Relaciones Internacionales adoptaron una perspectiva fundamentalmente jurídico-moralista, rayando en el idealismo que vino a cuestionarse con las políticas expansionistas de la Alemania nazi y el Japón imperial durante los años treinta, señalando la necesidad de sustituir este enfoque idealista por otro en el que normas jurídicas aplicadas por instituciones de carácter supranacional aseguraran el mantenimiento de la paz internacional.

Para esta corriente, los principios de la escuela realista aparecen morbosos, a reacción, cínicos y muy a menudo egoístas. La gran variedad de seguidores de la escuela idealista incluye a pacifistas, federalistas de vocación mundial, humanitaristas, abogados y moralistas. Esta escuela se identifica con grandes nombres como los de Henri de Saint-Simon, William Ladd, Richard Cobden, Aldous Huxley, Mahatma Gandhi, Woodrow Wilson, Bertrand Russell y Margaret Mead.

Para los idealistas, la política es 'el arte del buen gobierno' más que 'el arte de lo posible'. Un buen político no hace lo que es posible hacer; hace lo que es bueno o conveniente.

Asimismo, les preocupa el proporcionar buenos niveles de vida =que implican, entre otras cosas, justicia, obediencia y reglas de observancia general, esto es, normas derivadas de los principios morales de carácter universal= y respeto por sus semejantes, tanto en el plano interno como en el internacional. Los seguidores de esta corriente no coinciden con la orientación fatalista de los realistas quienes afirman que el 'poder político' es un fenómeno natural; más aún, una ley inalterable de la naturaleza. Por el contrario, para los idealistas ningún patrón de conducta es inmutable, ya que, desde su perspectiva, el hombre tiene la capacidad de aprender, cambiar y controlar su comportamiento. En este sentido, se trata de un proceso continuo de aprendizaje, crecimiento y mejoramiento de las leyes de comportamiento y convivencia social en donde civilización significa aprender a coexistir pacíficamente en sociedad, de acuerdo a ciertas leyes y principios de justicia universal y no a la ley de la jungla de acuerdo a la cual sólo sobreviven los más aptos, los más poderosos y los más fuertes.[2]

Después de la Segunda Guerra Mundial, surgió una nueva generación de estudiosos pragmáticos de las Relaciones Internacionales cuya escuela se denominó a sí misma como realista,

rechazando los principios predominantemente legales y mora--- listas como lineamientos para el ejercicio de la diplomacia.

Así, para mediados de los años cincuenta, los realistas - se convirtieron en la escuela de pensamiento predominante en las Relaciones Internacionales. A partir del argumento de que sólo las políticas basadas en el poder podrían afrontar ade-- cuadamente el problema de la seguridad mundial, los realistas encontraron poca dificultad en vencer los remanentes de la - tradición idealista muy asociada a menudo con la concepción - popular de la diplomacia wilsoniana. No obstante, algunos - adeptos a la política de la seguridad nacional encontraron - que los fundamentos de la 'política del poder' resultaron - también demasiado imprecisos e intuitivos como para conver--- tirse en una guía efectiva para el análisis y la toma de de-- cisiones, así que buscaron un nuevo enfoque que, a partir de su carácter científico y adecuado a las necesidades de una - potencia posindustrial, proporcionara respuestas (propósitos) y capacidades globales.

De esta forma, para mediados de los años cincuenta, dicho enfoque dio a la luz en forma de una tercera escuela de pen-- samiento que rechazaba tanto la tradición 'realista' como la 'idealista' para abordar el estudio de las Relaciones Inter-- nacionales.

Nombrándose a sí mismos 'conductistas' o portavoces del - enfoque científico en reconocimiento a su deuda con los méto-

dos y hallazgos de las ciencias que se refieren al estudio del comportamiento humano, tales como la psicología social y la sociología política, los seguidores de esta nueva corriente de pensamiento se apresuraron a señalar que la perspectiva 'tradicionalista' de la política mundial =ya fuese que estuviera basada en el aspecto legalista o en la teoría del poder= sólo resultaba del interés en la medida en que servía como fundamento a partir del cual se edificara una verdadera ciencia para el estudio de las Relaciones Internacionales.[3]

A diferencia de las posturas que sostienen los idealistas y realistas (cada uno por su parte), los autores de esta corriente sugieren que el comportamiento humano debe ser observado de manera sistemática y comprensiva, en donde sólo las generalizaciones basadas en evidencias empíricas deben ser formuladas, debiendo a su vez ser probadas y recomprobadas de acuerdo al método científico.

Los 'científicos' desafían la aceptación incuestionable de definiciones acientíficas para la política, tales como la lucha por el poder o la búsqueda de la felicidad. En su lugar, prefieren las definiciones de tipo inductivo (basadas en la observación), como la de que 'la política es lo que el comportamiento de los seres humanos demuestra ser'. Así, para los científicos el fundamento de la política lo viene a constituir el comportamiento mismo de los seres humanos.

Así, mientras los autores tradicionalistas (entiéndase de

la escuela realista) consideran a la ciencia política como el análisis del 'orden' en la distribución de los bienes políticos en sistemas políticos relativamente estables y avanzados, ellos visualizan a las Relaciones Internacionales como el estudio del 'desorden' en un sistema internacional desigual y primitivo.

Es precisamente en esta cuestión de la identificación del campo de estudio que la corriente científica (o conductista) desafió por primera vez a los tradicionalistas.

Los científicos generalmente consideran demasiado amplio y complejo el campo de las Relaciones Internacionales como para enmarcarlo dentro de los límites de la ciencia política o de cualquier otra disciplina. La mayoría de los seguidores del enfoque científico contemplan las Relaciones Internacionales como un campo interdisciplinario y enfatizan los conceptos y problemas 'internacionales' no sólo desde la perspectiva de la ciencia política y la historia, sino también en las ciencias sociales experimentales y, cuando es conveniente, en las ciencias naturales.

Por su parte, Kegley y Wittkpof, coinciden también en señalar estos mismos enfoques para el estudio de las Relaciones Internacionales al señalar que, en términos generales, puede decirse que desde finales del siglo XIX hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, prevaleció el enfoque de la 'historia diplomática' para abordar el estudio de las Relaciones

Internacionales.

Más tarde, durante el período entreguerras (aun cuando después de la Primera Guerra Mundial prevaleció el enfoque de la historia diplomática), el estudio de las Relaciones Internacionales fue etiquetado dentro de la corriente del 'idealismo político' (o enfoque jurídicista). Resultado de ello, fue la creación de organizaciones supranacionales como la Liga de las Naciones que establecieran mecanismos para la preservación de la paz y la seguridad internacionales, mediante el control 'legal' de la guerra y la eliminación de los armamentos. El fracaso de este enfoque se hace evidente con el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se produce un cambio radical en la percepción de la política mundial y, por lo tanto, del estudio de las Relaciones Internacionales.

Así, los principales exponentes de esta corriente denominada 'Realismo Político' presentan una visión del mundo totalmente contraria a la de los idealistas del período anterior. Algunos de ellos fueron: E. H. Carr (1939) de Gran Bretaña; y de Estados Unidos destacan: Hans J. Morgenthau (1948); Kenneth W. Thompson (1958, 1960); Reinhold Niebuhr (1947); George Kennan (1954 y 1967); y últimamente Henry A. Kissinger (1957 y 1964). Cabría agregar, además, desde nuestra perspectiva, a Walter Lippman, Raymond Aaron, Stanley Hoffman, Nicholas Spykman, Arnold Wolfers, Frederick Schuman y Jeanne

Kirkpatrick, ésta última dentro de los autores contemporáneos más representativos de la 'Realpolitik'.

Los realistas ven la política como una 'lucha por el poder' en donde el concepto de 'poder' está vagamente definido como una especie de relación psicológica en la cual un actor es capaz de controlar el comportamiento de otro.

Un segundo concepto central manejado por esta escuela es el de 'interés'. Un actor político racional es aquel que actúa de acuerdo o coherentemente para conseguir sus intereses. En este sentido, los realistas hábilmente cierran la brecha entre estos dos conceptos de interés y poder a partir de su equiparación. Así, el actuar racionalmente (esto es, actuar de acuerdo a los intereses propios) equivale a buscar el poder (es decir, tener la habilidad y la voluntad para controlar a otros).

Para los realistas, el actuar en busca de los intereses ya sea personales, de grupo o nacionales equivale a ser eminentemente político. Esto obedece también a las fuerzas inherentes a la propia condición humana, en la medida en que buscar el poder para conseguir los intereses propios, de hecho responde a los fundamentos básicos de las 'leyes' de la naturaleza. Es aquí donde los realistas difieren mayormente con los idealistas quienes, a contrario sensu, señalan que la política debe seguir (o ser acorde) con los más altos principios jurídicos y morales. Los seguidores de la escuela rea---

lista argumentan que la adopción de un comportamiento jurídicista, moralista e incluso ideológico en la política, significa de hecho ir contra de las fuerzas de la naturaleza y da por resultado o una actitud totalmente pacifista y de derrota, o bien un espíritu apasionado, exclusivista y de 'cruzada' ante la vida.

En resumen, para los realistas un "'... buen exponente de esta corriente' es aquel que es una 'persona racionalmente política' =esto es, un sujeto que entiende y visualiza el poder pero que también modera su sed de poder porque se da cuenta que existen otros sujetos que también conocen e identifican la búsqueda de poder. La característica más importante de una persona racional políticamente hablando es la PRUDENCIA. Esto significa que es un individuo preocupado por la sobrevivencia y desarrollo de la comunidad de la cual forma parte, pero que nunca se atrevería a arriesgar la sobrevivencia de su conglomerado social en la búsqueda de un crecimiento sin límites, o en la defensa de un afán de justicia ideológico, moralista o jurídico. En última instancia, un individuo eminentemente político es un pragmático. Para él, los acuerdos, pactos y compromisos son mucho más importantes que las normas, y adjudicaciones y principios morales. Para la escuela realista, Nicolás Maquiavelo representa la fuente e inspiración del comportamiento humano orientado hacia la sobrevivencia. La moralidad, lo jurídico y las ideologías vienen a ser hijos legítimamente válidos de perseguir sólo en la medida en que no obstaculicen posibilidad (o viabilidad) y

los intereses vitales de su colectividad política o del go--- bierno que habla a nombre de esa colectividad.[4]

De acuerdo con Morgenthau, el autor quizás más represen-- tativo de esta escuela, la política realista puede predecir - con certeza que el comportamiento del Estado reflejará las - acciones racionales de los diplomáticos y soldados que buscan maximizar los beneficios para sus países dentro de los líme-- tes de la prudencia, límites establecidos tanto por las nece- sidades políticas como por la propia sobrevivencia nacional. Morgenthau ha llevado el concepto del 'poder' (esto es, la - capacidad de una élite o grupo dedicado a la política exte--- rior para dominar los pensamientos y acciones de otro) a una importancia central para el análisis de la política interna-- cional. Sin embargo, el concepto central de 'poder' político (no hace mención al de 'influencia') a menudo desafía una de- finición operativa, desde el momento en que es una relación de dominación psicológica que puede estar basada en factores que van desde la intangible persuasión moral hasta la realidad - potencial en términos de capacidad de ataque nuclear.

El problema de la definición que se relaciona con el con- cepto de 'poder' caracteriza otros conceptos fundamentales de la teoría tradicional, entre los que se pueden mencionar el - de 'interés nacional', 'balance de poder' y 'equilibrio' que a menudo son utilizados con diferentes significados por el - mismo autor en un mismo capítulo.

Ahora bien, sobre esta impresión en torno al concepto de poder, vale la pena comentar que desde la época de Tucídides hasta nuestros días, los politólogos han asumido que el concepto de poder se encuentra inexorablemente ligado al ejercicio de la actividad política. En este sentido, Hans Morgenthau fue aún más lejos al definir a la política (tanto nacional como internacional) como la lucha por el poder. Incluso, ha definido la política como la relación entre dos actores políticos donde el actor "A" tiene la capacidad para controlar la voluntad y acciones del actor "B". Por lo tanto, el concepto de poder "puede implicar cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre él (and it) cubriendo todos los aspectos de las relaciones sociales que sirvan a un objetivo determinado, y las cuales van desde la violencia física hasta las más sutiles formas de dependencia psicológica a partir de las cuales una mente controla a otra."[5]

Sin embargo, la primera dificultad que se presenta en torno a esta definición se da por cuanto a la forma de demostrar efectivamente esa relación de poder a la que se alude y en función de la cual el mismo concepto resulta también muy impreciso. No obstante esta 'imprecisión' viene a ser también, vista desde otra perspectiva, una de las características fundamentales de todo proceso político.

En este mismo orden de ideas, podría decirse que el concepto de 'influencia' tiene más que ver con la idea de per---

suasión y menos con las amenazas y sanciones inherentes al de 'poder'. Por lo tanto, el 'poder' podría considerarse como un concepto intermediario y sintetizador entre los polos de fuerza e influencia.

Por cuanto a la 'capacidad', este concepto ha sido utilizado algunas veces en las Relaciones Internacionales como sinónimo de poder. Sin embargo, algunos autores prefieren interpretarlo como los atributos tanto tangibles e intangibles de los Estados-nación (o de otros actores políticos) que les permiten ejercer con diferencia de grado su poder en sus relaciones con otros actores.

Antes de concluir este apartado, quisiéramos hacer una referencia que sentimos obligada en torno al concepto de interés nacional y el manejo que la escuela realista hace del mismo, toda vez que es uno de los ejes fundamentales en torno de los cuales se redefine el paradigma realista para la década de los ochenta, como podrá observarse más adelante.

Hans Morgenthau =como ya dijimos= un muy bien conocido expositor de la escuela realista de las Relaciones Internacionales, ha sido un partidario sistemático de la premisa de que la estrategia diplomática debe ser motivada por el interés nacional más que por criterios utópicos y peligrosos de tintes moralistas, legalistas e ideológicos. Morgenthau equipara el interés nacional con la búsqueda del poder por parte del Estado, donde el 'poder' representa todo aquello que es--

tablece y mantiene el control de un Estado sobre otro. Esta - relación de poder-control puede lograrse a partir de métodos tanto coercitivos como cooperativos. Asimismo, Morgenthau ha sido criticado con cierta validez, por construir dos conceptos abstractos e imprecisos =PODER e INTERES= los cuales usa al mismo tiempo como fines y medios de la acción política internacional. Sus críticos han demandado definiciones más precisas y operativas de estas unidades básicas de análisis en - el campo de los asuntos internacionales. Sin embargo, - Morgenthau ha defendido siempre su postura ya que, desde su - perspectiva, las grandes abstracciones en torno a los conceptos de poder e interés no pueden ser cuantificables.

Es decir, para Morgenthau la acción política no es susceptible de cuantificarse, no es precisa ni claramente observable. Por lo tanto, si los conceptos políticos deben reflejar con exactitud la vaguedad y confusión que generalmente - prevalece en la política internacional, también deben ser vagos e imprecisos.

Ahora bien, en términos generales, puede decirse que el - significado de la base fundamental inherente al concepto de - interés nacional, está conformado por el de la SOBREVIVENCIA. Aquí cabría preguntarse: ¿para la sobrevivencia de quién o - quiénes? Desde la perspectiva de Morgenthau, y de los realistas en general, el mínimo requerido por cualquier Estado-nación en términos de 'sobrevivencia' es proteger su identidad física, política y cultural contra las intrusiones de otros -

Estados-nación. Traducido esto a objetivos más específicos, significaría que la preservación de la identidad física equivale al mantenimiento de la integridad territorial de un Estado-nación; la preservación de la identidad política viene a ser la preservación de los actuales regímenes político-económicos en sus diversas variantes (democrático-competitivos, comunistas, socialistas, autoritarios y totalitarios); y, finalmente, la preservación de la identidad cultural se referiría al mantenimiento de las normas étnicas, religiosas, lingüísticas e históricas de un Estado-nación.

Por otro lado, una de las cuestiones fundamentales que surgen en función del concepto de interés nacional es la de cómo diferenciar a éste de otros intereses ya sean de grupo, clase, élite o de inspiración extranjera. En otras palabras, ¿cómo, por quiénes y sobre qué bases es que se puede hablar de los 'intereses nacionales' de los Estados Unidos, la Unión Soviética, China, por ejemplo?

La respuesta de Morgenthau a esta pregunta es simplemente que el interés nacional es un compromiso en el que confluyen intereses políticos en conflicto; es decir, no se trata de un ideal al que se ha llegado en una forma puramente abstracta y científica, sino que es el resultado de una constante competencia política interna. El gobierno, a través de sus diferentes instancias, es el responsable último en la definición e implementación de políticas orientadas hacia la consecución y mantenimiento del interés nacional.[6]

Otro de los aspectos importantes a definir en torno al interés nacional es el de cuál debe ser el objetivo y alcance del interés nacional de un país. Morgenthau responde categóricamente a esta cuestión diciendo que el interés nacional de un país debe estar proporcionado a sus capacidades.

En tercer lugar, habría que determinar cómo se relaciona el interés nacional de un país con los 'intereses nacionales' de otros países.

De acuerdo con Morgenthau, un buen diplomático es aquél racional y, a su vez, un diplomático racional es, básicamente, PRUDENTE.

La prudencia viene a convertirse así en la capacidad para definir las necesidades y aspiraciones propias mientras se busca un equilibrio en relación con las necesidades y aspiraciones de los demás. En este sentido, Morgenthau afirma que: "El interés nacional de un país que está consciente no sólo de su propio interés, sino también del de los otros países, debe ser definido de manera que sea compatible con el de éstos últimos. En un mundo multinacional el interés nacional se convierte en el requerimiento de la moralidad política; en una era de guerra total es también una condición indispensable para la sobrevivencia."[7]

Esta observación coincide con la afirmación de Morgenthau por cuanto a que el sistema internacional no es ni armonioso

por naturaleza ni está condenado tampoco a guerras inevita--- bles, sino que más bien se trata de niveles de conflicto continuo y amenazas de guerra que fluctúan y se intercalan constantemente, las cuales son minimizadas mediante la negocia--- ción prudente y oportuna de la acción diplomática.

Una cuestión final sobre este asunto, vendría a ser en - qué medida el interés nacional está relacionado o responde a los requerimientos de la seguridad colectiva (global) o se--- lectiva (regional).

Sobre esto, Morgenthau se opone a considerar que la acción estatal se base en principios abstractos y universales de - convivencia internacional. Para él, los hombres de Estado deben orientar sus políticas simplemente hacia la preservación de su interés nacional y no sobre el fundamento de la seguridad colectiva.

Luego entonces, reducida a sus ingredientes fundamenta--- les, la política exterior consiste en dos elementos: los ob-- jetivos nacionales a lograr y los medios para alcanzar dichos objetivos. La interacción entre las metas nacionales y los - recursos para obtenerlos es el objetivo permanente de la po-- lítica. En este sentido, los ingredientes de la política ex-- terior de todas las naciones, sean grandes o pequeñas, son - los mismos.

Por último, como se indicó, la década de los años sesen--

ta, sería testigo de una nueva corriente de pensamiento: el - 'behaviorismo' (conductismo) en el estudio de las Relaciones Internacionales (también llamado enfoque científico, considerado parte de un enorme movimiento intelectual que se extiende desde las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular).

Durante las dos últimas décadas, sin embargo, señalan estos autores coincidiendo con Couloumbis y Wolfe, no se establece el dominio de ninguna corriente en particular que permita abordar globalmente el estudio de las Relaciones Internacionales. Según ellos, se percibe solamente la existencia - de dos subparadigmas centrados en lo esencial de las relaciones soviético-norteamericanas: uno 'ideológico' y otro 'estratégico' que, de hecho no son nuevos, sino más bien una - consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y del enfrentamiento político-ideológico entre la URSS y los Estados Unidos.

Así, el enfoque ideológico centra su atención en las diferencias doctrinales entre Este y Occidente y sobre las diferentes 'formas o estilos de vida' que presumiblemente señalan la manera en que deben interpretarse los acontecimientos, acciones y sistemas de organización política y económica. De otra parte, la perspectiva estratégica, observa el mundo en - términos del balance militar y del equilibrio relativo en los sistemas de armamento. Este enfoque ve el futuro del mundo - dependiendo del equilibrio cuantitativo y cualitativo del poder destructivo de ambas potencias y considera las políticas

de seguridad nacional como las más apropiadas para contender con estas circunstancias globales.

"Sin embargo, es evidente que de hace por lo menos dos - décadas a la fecha, no se trata sólo del conflicto Este-Oeste en la perspectiva de las relaciones soviético-norteamerica--- nas, sino del conflicto entre pobres y ricos, es decir, el - conflicto Norte-Sur que ha conducido al uso de conceptos tales como neo-imperialismo, dependencia y agresión estructural que buscan explicar la problemática de un mundo en donde las disparidades económicas conducen necesariamente a otro tipo - de consideraciones no puramente estratégico-militares. Estaríamos hablando entonces de la problemática de un mundo multipolar en lo político y bipolar todavía en lo militar."[8]

Por último, concluyen sobre la posible identificación de 'otros' subparadigmas de los últimos 20 años serían: el derivado de la ciencia política: 'Economía Política' y el 'Transnacional' que representa la convergencia de la teoría e investigación en torno al concepto de interdependencia internacional, como un enfoque o corriente de pensamiento para el - estudio de los fenómenos internacionales.

Sobre esto último, creemos que vale la pena hacer un comentario.

Como puede observarse, existe cierto grado de consenso en torno a los enfoques, modelos o paradigmas que han prevaleci-

do en el estudio de las Relaciones Internacionales básicamente desde finales del siglo XIX hasta finales de la década de los años sesenta de este siglo. A partir de ese momento, se presenta una especie de 'vacío' intelectual para explicar el funcionamiento de la sociedad internacional desde la perspectiva de algún modelo teórico peculiar y se señalan aunque sólo de manera aislada, vaga e imprecisa, algunos otros. Como puede apreciarse, los autores consultados hasta este punto de la investigación son una muestra de ello, situación que es comprensible desde el momento en que la mayoría de la literatura sobre el tema tanto en inglés (básicamente autores estadunidenses) como en español data, en general, cuando mucho, de finales de los años setenta (1978-1980) y, por lo tanto, resultan muy escasos aquellos autores recientes que aborden dicha problemática dándole un tratamiento novedoso y actualizado.

Una explicación que justificaría parcialmente esta circunstancia es que, de algún modo, todos adoptamos determinado tipo de modelo mental acerca de las Relaciones Internacionales o, como dirían los autores norteamericanos, de la política mundial.

Ahora bien, el modelo puede ser explícito o quizás sólo implícito; objetivo o subjetivo, etc. Lo que es un hecho es que, al margen de su naturaleza específica, todos los modelos llevan a cabo la misma función al proporcionar versiones simplificadas de la realidad, privilegiando algunos aspectos por

encima de otros o incluso ignorándolos.

En otras palabras, estos modelos o paradigmas, tienen su fundamento y razón de ser en un contexto y momento histórico determinado para el cual resultan operativos permitiendo explicar una realidad particular, siendo un hecho que ninguno de los llamados subparadigmas o modelos a los que hemos aludido brevemente, han prevalecido con la suficiente fuerza teórica como para proporcionar un marco global de referencia que permita explicar las principales tendencias de la política mundial durante las dos últimas décadas.

Sin embargo, esta reflexión aunque necesaria es sólo parcialmente cierta como ya decíamos, puesto que existe, de hecho, un paradigma lo suficientemente consistente que permite dilucidar los parámetros dentro de los cuales se ha presentado la realidad internacional, desde una perspectiva eminentemente teórica durante la última década y que nosotros decidimos convalidar toda vez que lo sentimos funcional y conveniente para los objetivos de esta investigación. Nos estamos refiriendo al paradigma neorrealista o realista estructural que, teniendo su fundamento en el modelo realista clásico, ha sido retomado por algunos autores bajo una nueva dimensión que estimamos suficientemente valedera, sustentada y vigente, pero sobre todo, adecuada y congruente para ser aplicada a este análisis.

De tal forma, antes de avocarnos a presentar las líneas

generales en torno a las cuales surge y se estructura dicho paradigma, creemos conveniente hacer un breve recuento de aquellos otros que aun cuando transitorios e incompletos, han representado intentos serios de conceptualización teórica -básicamente de los años setenta a la fecha- y que, por lo tanto, son dignos de comentarse por separado.

II.2 Paradigmas de las Relaciones Internacionales en el siglo XX

Antes de intentar caracterizar los diversos paradigmas teóricos que han prevalecido en el estudio de las Relaciones Internacionales durante el presente siglo, habría que empezar por definir qué es un paradigma.

Sobre el particular, Celestino del Arenal señala que:

"Si hubiera que resumir cuál ha sido la situación de la teoría de las relaciones internacionales en los últimos 300 años, habría que afirmar, con K. J. Holsti, que en términos generales se puede decir que desde el siglo XVII hasta una fecha relativamente reciente un único paradigma ha dominado absolutamente en el campo del estudio de las relaciones internacionales. Se trata del paradigma hoy denominado tradicional, realista o estatocéntrico, que hacía del Estado y del poder los referentes absolutos para el análisis de las relaciones internacionales."[9]

De esta forma, durante más de tres siglos, en concreto a partir de la configuración del sistema europeo de Estados, ha existido un claro consenso intelectual y científico, que ha generalizado una visión de la sociedad internacional, ha determinado el pensamiento internacional, ha guiado la investigación empírica y ha proporcionado respuestas a los problemas que planteaba la política internacional.

En este sentido, a pesar de la gran variedad de escuelas y de concepciones teóricas y de la ausencia de un marco conceptual, teórico y metodológico comúnmente aceptado por la mayoría de los estudiosos, que caracteriza a la teoría de las Relaciones Internacionales, ésta se ha movido hasta fecha reciente en un contexto intelectual y científico cómodo, cerrado en sí mismo y confiado en su virtualidad explicativa de la realidad internacional.

Hoy, sin embargo, esa situación ha cambiado. Desde finales de los años sesenta han aparecido nuevos o remozados paradigmas, nuevas concepciones e imágenes del mundo que, enfrentándose críticamente con el paradigma tradicional, tratan de ser reflejo adecuado de los cambios experimentados por la sociedad internacional y tratan de ofrecer respuestas apropiadas a los nuevos problemas. De esta forma las Relaciones Internacionales se encuentran sumidas hoy en pleno debate paradigmático.

Ahora bien, en primer lugar es necesario clarificar qué

se entiende por paradigma.

La confusión en cuanto a lo que es un paradigma es evi--- dente en el campo de las Relaciones Internacionales.

Esta confusión se debe a que frecuentemente, ante la falta de un concepto unívoco de paradigma, éste se identifica - según los especialistas con concepción, perspectiva, enfoque, marco, teoría general o método. Sin embargo, aunque la base - de un paradigma es fundamentalmente sustantiva, un paradigma no es simplemente una concepción, ni un enfoque, ni una teo-- ría, ni mucho menos un método. Un paradigma consiste, de - acuerdo con el espíritu de lo señalado por Thomas S. Kuhn, en una serie de postulados fundamentales sobre el mundo que centran la atención del estudioso sobre ciertos fenómenos, de--- terminando su interpretación.

Más concretamente, dice Celestino del Arenal, el concepto de paradigma puede definirse, siguiendo a John A. Vásquez, - como:

"Las suposiciones fundamentales hechas por los especia--- listas sobre el mundo que están estudiando."[10]

En este sentido, es claro que un paradigma sólo cambia - cuando se modifican esas asunciones fundamentales y que sólo aparece un nuevo paradigma cuando surgen nuevos postulados - básicos sobre la realidad.

Con base en lo anterior es evidente, que en el campo de los estudios internacionalistas hasta fecha reciente ha dominado en forma absoluta un único paradigma, el denominado realista, tradicional o estatocéntrico que ha marcado las líneas maestras de la investigación y la interpretación de los fenómenos internacionales durante más de 300 años.

Desde esta perspectiva, Del Arenal retoma lo que K. J. Holsti ha señalado acertadamente, que la teoría internacional y, en consecuencia, el paradigma tradicional y los demás, han girado y giran alrededor de tres cuestiones clave que son:

1) Las causas de la guerra y las condiciones de la paz--- seguridad-orden; un problema subsidiario fundamental es la naturaleza del poder; 2) Los actores esenciales y/o las unidades de análisis; 3) Imágenes del mundo-sistema-sociedad de los Estados.[11]

Este paradigma ha sido el que ha proporcionado hasta finales de los años sesenta el marco intelectual en el que se ha desarrollado prácticamente toda la actividad científica en el campo de las Relaciones Internacionales.

La puesta en entredicho del paradigma tradicional se ha producido sólo a consecuencia de la formulación de nuevas y diferentes respuestas a las tres cuestiones señaladas, es decir, ha venido de la mano de nuevas y diferentes conceptualizaciones e ideas sobre los procesos clave, los actores y las

imágenes del mundo.

Ha venido en última instancia la aparición en primer plano en el campo de las Relaciones Internacionales del problema del 'cambio' y de la necesidad, en consecuencia, de buscar nuevos paradigmas capaces de dar adecuada cuenta de esa nueva realidad. Tanto el paradigma realista como los alternativos están condicionados por la propia realidad internacional y por la percepción que de esa realidad tiene el estudioso que determina sus prioridades de estudio.

El problema de fondo en el desarrollo de nuevos paradigmas y en el debate entre los mismos está así en la cuestión clave de cómo explicar el cambio en las Relaciones Internacionales y el alcance del mismo. Frente a un paradigma tradicional que tiene como principio la continuidad, que tiende a desconocer el cambio real y para el que, por lo tanto, en principio, el cambio no es un problema teórico, los nuevos paradigmas hacen de la noción de cambio su razón de ser. Lo más importante, sin embargo, es que asumen el cambio en una doble dimensión, por un lado, en cuanto realidad o hecho que se ha producido en las Relaciones Internacionales y, por otro, en cuanto valor o ideología que debe guiar la teorización sobre la realidad internacional de nuestros días, inspirando las soluciones que se ofrecen.[12]

Desde esta óptica, sólo cabe establecer entonces la existencia actual de tres paradigmas en las Relaciones Interna---

cionales a saber: el paradigma tradicional, también llamado - realista o estatocéntrico que, como decíamos antes, es el que ha dominado el campo hasta fecha reciente; el paradigma de la dependencia, también llamado neomarxista o estructuralista - que, aunque tiene sus raíces en Marx y Engels, sólo a partir de finales de los años sesenta adquiere cierta personalidad - en el campo de las Relaciones Internacionales; y, finalmen-- te, el paradigma de la sociedad global o transnacional o de la interdependencia, que presenta también diferentes formulaciones.

II.2.1 El paradigma tradicional

Aunque el paradigma tradicional de las Rela-- ciones Internacionales -que ha dominado durante más de 300 - años- es fruto directo de la teoría política y de la expe---- riencia que se deriva, a partir del Renacimiento, de la afirmación del Estado como forma por antonomasia de organización política y social, y de la teoría y la experiencia que nace - de la constitución en el siglo XVII de un sistema europeo de Estados, no debe olvidarse que los fundamentos del mismo hunden sus raíces en una larga corriente de pensamiento que se - remonta a Mencio, Kautilya y Tucídides. Su definitiva confi-- guración será producto, por otro lado, de la experiencia de - los críticos años treinta y del período de guerra fría. La - concepción del realismo político o del 'power politics', que se impone en esos años en el campo de las relaciones, será su - más patente expresión.

La base de este paradigma descansa en la teoría política que al entronizar al Estado como suprema unidad política y al dividir la vida social en dos mundos contrapuestos -uno, el - propio del Estado, en el que se presupone que a través del - pacto social reinan el orden, la ley y la paz, y otro, el de la sociedad internacional, en el que reinan la anarquía, el - estado de naturaleza y la ley del más fuerte- determina una - visión de la realidad internacional en la que el Estado y el poder se transforman en los actores y los factores de refe--- rencia para la política y la teoría.

Desde esta perspectiva, la característica específica de - las Relaciones Internacionales está en la legitimidad del re- curso a la fuerza armada por parte de los Estados y en la se- paración de las esferas de la política interna y de la polí-- tica internacional. En ésta los Estados operan 'racionalmen-- te' en función del interés nacional y de la relación de fuer- zas. El poder se transforma así en el factor decisivo de las Relaciones Internacionales, y el equilibrio del poder en la - dinámica y la política que, sin eliminar la naturaleza sus--- tancialmente anárquica del sistema internacional, aseguran un mínimo orden que tiene como fin la supervivencia y perpetua-- ción de los propios Estados.

La base última de este planteamiento está en la conside-- ración de que la ambición de poder es inherente a la natura-- leza humana, dado el sentimiento de inseguridad con que se - mueve el hombre en el mundo. Hay de esta forma un claro pesi-

mismo antropológico en la interpretación de la naturaleza humana.

Sumariamente puede decirse que el paradigma tradicional ofrece una visión de la sociedad internacional que determina su interpretación caracterizada por tres postulados generales:

a) Existe una rígida separación entre la política interna y la política internacional. Esta tiene su propia moral, en la que privan los valores del poder y de la seguridad, y en ella las motivaciones humanas no son relevantes.

b) Los Estados y los estadistas son los actores fundamentales de las Relaciones Internacionales. Los seres humanos sólo cuentan en tanto miembros de un Estado. Las Relaciones Internacionales son y deben interpretarse como relaciones interestatales.

c) Las Relaciones Internacionales son por naturaleza esencialmente conflictivas, son así la lucha por el poder y por la paz. El poder es el factor fundamental de esa política.

En ese contexto conflictivo, en el plano práctico la prioridad que inspira la investigación que se desarrolla bajo este paradigma está constituida por la seguridad nacional. Así, algunos autores suelen denominar también esta imagen dominante de las Relaciones Internacionales como el paradigma

de la política de seguridad.

Sobre este paradigma, Celestino del Arenal comenta que ha alimentado una larga tradición de indagación teórica y empí-- rica que ha servido para explicar la naturaleza y dinámicas - de la sociedad internacional, es decir, por qué y cómo los - Estados hacen la guerra, conducen su diplomacia, elaboran el derecho internacional, constituyen organizaciones internacio- nales y, en general, organizan el poder de acuerdo con sus - intereses y objetivos. En este sentido, su contribución al - desarrollo del estudio de las Relaciones Internacionales ha - sido decisiva y hegemónica, en el sentido de orientar la - ciencia de las Relaciones Internacionales por un determinado camino y proporcionar una visión del mundo que ha permitido - un desarrollo coherente y acumulativo desde su interpretación particular del conocimiento en nuestro campo de estudio.[13]

II.2.2 El paradigma de la sociedad global o transnacional o de la interdependencia

Los cambios que experimentan las Relaciones - Internacionales a partir de la década de los sesenta, a raíz del nuevo clima de distensión que se va generando, dan lugar a la aparición desde finales de los años sesenta, como ya hemos señalado, de dos 'nuevos' paradigmas en el campo de las - Relaciones Internacionales.

Uno de ellos, el paradigma de la sociedad global o mun---

dial, va a conocer un importante desarrollo en el mundo aca-- démico estadunidense, dando lugar a un nuevo debate en nues-- tro campo de estudio entre realismo y globalismo.

Este paradigma de la sociedad mundial que se desarrolla - en los años setenta, no es sin embargo actual sino que sus - postulados tienen una larga tradición de pensamiento que des- de los estoicos, a través de distintas formulaciones, llega a Kant. Lo que sí es inédito es la enunciación con que se desa- rrolla en los años setenta, que es reflejo de una nueva rea-- lidad, y el alcance y fuerza con que lo hace, pues ya no es - una simple exigencia de la razón o un deseo humanitario o mo- ral, sino una exigencia que además impone la propia realidad de nuestros días.

Aunque los primeros ataques al paradigma tradicional se - traducen ya en los años sesenta, serán Robert O. Keohane y - Joseph S. Nye por un lado y Karl Kaiser por otro, los que de una forma precisa primero plantean la necesidad de una alter- nativa. Sus críticas al paradigma realista descansan princi-- palmente en su ignorancia de los procesos transnacionales y - de los actores no estatales que tienen en su opinión un papel central en las actuales Relaciones Internacionales.

Sumariamente, los principales postulados de este paradig- ma son los siguientes:

1. El mundo, como consecuencia del acelerado desarrollo -

social, económico, científico-técnico y de las comunicaciones está caracterizado por el creciente fenómeno de la interde--- pendencia y de la cooperación y se ha transformado realmente en una sociedad mundial. Sus estructuras y dinámicas han ex-- perimentado un cambio trascendental. Este fenómeno ha origi-- nado nuevos problemas y retos. Las Relaciones Internacionales no se corresponden, por lo tanto, con el modelo exclusivamen- te conflictivo e interestatal del paradigma realista, sino - que responden a un modelo basado más en factores culturales, tecnológicos y económicos que estrictamente políticos.

2. En este sentido, uno de los más importantes cambios ha sido el debilitamiento del papel y significado del Estado como entidad soberana y como estructura capaz de garantizar el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos, y la aparición de nuevos actores, tanto intergubernamentales como no guberna--- mentales, de las Relaciones Internacionales, que por su ac--- ción transnacional tienden a limitar aún más el margen de maniobra de los Estados. El sistema internacional ha perdido - pues el carácter estatocéntrico anterior.

3. En consecuencia, ha desaparecido la tradicional dis--- tinción y separación entre la esfera interna y la esfera in-- ternacional. El fenómeno de la interdependencia y la necesi-- dad de atender a las demandas de desarrollo económico y social han obligado al Estado a abrirse cada vez más al exterior, lo que ha acrecentado aún más esa interdependencia y ha restringido su margen de autonomía. Todo ello hace que ya no sea po-

sible separar la política interna de la política internacio-- nal y que el comportamiento internacional del Estado no pueda explicarse en términos exclusivamente políticos y militares.

En torno a este paradigma, Celestino del Arenal comenta - que desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales - como ciencia, la consecuencia más importante de la adopción - de este paradigma es una redefinición y ampliación del campo de estudio y, por lo tanto, un replanteamiento de los modelos, categorías y conceptos con los que hay que analizar la rea-- lidad internacional. Los principales efectos materiales de la adopción de este paradigma son los siguientes:

En primer lugar, como consecuencia de la desaparición de la distinción entre lo interno y lo internacional y del debi- litamiento del significado de las fronteras estatales, debido al fenómeno de la interdependencia, el campo de estudio se - amplía desde el sistema internacional clásico a un sistema - mundial global en el que ya no cabe separar lo interno y lo - internacional. Se afirma así una visión y una interpretación holística de los fenómenos sociales.

En segundo lugar, el cambio de la naturaleza de la - sociedad internacional, ahora mundial o universal, que ya no es esencialmente conflictiva sino también cooperativa, que ya no conoce las fronteras estatales, ya que cualquier evento - tiene repercusiones mundiales, origina una ampliación de las dimensiones, estructuras y procesos objeto de consideración.

Como consecuencia de lo anterior, se produce una ampliación del problema característico del estudio de las Relaciones Internacionales.

También se produce una ampliación en cuanto a los actores. De la consideración exclusiva de los actores estatales pasa a una consideración que toma también en cuenta los numerosos y variados actores no estatales, supranacionales, transnacionales, subnacionales e incluso a nivel de seres humanos, que están presentes y actúan en la sociedad mundial y que, en algunos casos, desempeñan un papel más decisivo que los propios Estados.

Finalmente se genera en principio un cambio en los valores imperantes, o que deben imperar, en el sistema. De los valores exclusivamente individualistas y nacionales del pasado se pasa a la afirmación de valores comunes y universales.[14]

II.2.3 El paradigma de la dependencia o neomarxista o estructuralista

El paradigma de la dependencia es fruto, al igual que el de la sociedad global, de la toma de conciencia de que la realidad internacional es mucho más compleja de lo que pretende el paradigma tradicional. Su afirmación se produce precisamente al mismo tiempo que el paradigma de la sociedad global. Sin embargo, su visión e interpretación de la

sociedad internacional responde a perspectivas ideológicas muy diferentes.

Aunque su centro de atención son, como en gran medida en el paradigma de la sociedad global, las relaciones económicas internacionales, su interpretación de las mismas, en vez de en términos de interdependencia, se plantea precisamente en términos de dependencia, es decir, en términos de desigualdad y dominación. Parte, pues, de la naturaleza desequilibrada e injusta del sistema internacional y pone de manifiesto la complejidad de su estructura y los fenómenos de dominación y explotación que lo caracterizan. En este sentido, el paradigma de la dependencia responde a una visión especialmente asimétrica y negativa de la interdependencia.

Este paradigma, también llamado neomarxista, no es sin embargo nuevo sino que tiene sus raíces en la concepción marxista, que desde mediados del siglo XIX interpreta la realidad social y con ello las Relaciones Internacionales desde planteamientos absolutamente diferentes a los del paradigma tradicional.

La razón de que se hable de la aparición de un 'nuevo' paradigma se debe al escaso impacto que el marxismo ha tenido en la teoría de las Relaciones Internacionales hasta fecha relativamente reciente, dado el carácter eminentemente occidental de la misma y la hegemonía del paradigma tradicional, y a que sólo a partir del período de distensión que se inicia

a finales de los años setenta, el problema de las relaciones Este-Oeste pierde importancia frente al de las relaciones Norte-Sur. Además su incidencia en las Relaciones Internacionales se produce desde el campo de la economía. Emerge pues no tanto como una reacción a las insuficiencias del paradigma tradicional de las Relaciones Internacionales, sino como una respuesta a las teorías del desarrollo económico que inspiran la teoría y la política durante los años cincuenta y sesenta. De ahí su todavía relativamente escaso eco en la actual teoría de las Relaciones Internacionales.

Las características generales más relevantes de este paradigma son las siguientes:

1. La consideración del mundo como un único sistema económico, dominado por el capital transnacional. La característica fundamental de este sistema mundial es la desigualdad económica global y el intercambio desigual entre el centro y la periferia. La imagen del mundo que proporciona este paradigma es profundamente pesimista.

2. La unidad de análisis principal es en consecuencia el propio sistema capitalista mundial, pues todos los procesos y relaciones se producen en su seno y vienen determinados por ese sistema global. Así se afirma incluso que no es posible un cambio radical en las estructuras de un Estado sin que tenga lugar un cambio en el sistema global. En este sentido,

no existe distinción entre la esfera estatal y la internacional. Desde esta perspectiva global se considera que los actores de las Relaciones Internacionales son fundamentalmente - las clases transnacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de liberación nacional, entre otros. Sin embargo, se afirma también el papel decisivo del Estado en las relaciones de explotación y dominación que caracterizan al sistema.

3. Finalmente, la dinámica y los procesos del sistema se caracterizan en términos de conflicto, por un lado y, sobre - todo, de explotación y dominación, de creación continuada de lazos de dependencia entre el Norte y el Sur, entre el centro y la periferia; y, por otro y en mucho menor escala, de lucha de los pueblos y clases oprimidos contra la explotación y dominación. Tiende a dominar así una visión de las Relaciones - Internacionales como un juego de suma cero, en el que siempre hay un ganador y un perdedor. Ello supone la negación de la - existencia de valores, intereses y objetivos comunes y mundiales a nivel de todo el sistema global actual y de todos - los actores, y la afirmación de valores e intereses de naturaleza particular.[15]

II.2.4 Algunas consideraciones críticas en torno a - estos tres paradigmas

La afirmación de los nuevos paradigmas se - produce precisamente con base en las críticas que, sobre todo

desde el paradigma de la sociedad global, se realizan respecto del tradicional. Se afirma que dicho paradigma ya no sirve para interpretar y estudiar adecuadamente la actual sociedad internacional, dados los sustanciales cambios que han experimentado la estructura, los actores, los factores, los intereses y las interacciones de la sociedad internacional. Se llega incluso a afirmar, que la ausencia de progreso científico en nuestro campo de estudio se debe al dominio de un paradigma inadecuado como es el realista.

Respecto del paradigma de la sociedad global las críticas han provenido sobre todo desde el tradicional, alegándose la inconsistencia de sus afirmaciones en cuanto a la existencia de una nueva y distinta sociedad internacional. En este sentido, se ha señalado que una cosa es reconocer los cambios que se han producido, como el incremento de la interdependencia y la aparición de nuevos actores, y otra muy diferente argumentar que de ello se derive un nuevo tipo de política internacional, que requiera un nuevo paradigma, sobre todo cuando la investigación realizada hasta el presente continúa demostrando el papel decisivo del Estado y la importancia del sistema de Estados. En esta misma línea se afirma que no hay de momento ninguna evidencia que sugiera que los graves problemas actuales a que se enfrenta el mundo puedan resolverse por medios diferentes a los de la tradicional negociación diplomática, creación de organizaciones internacionales gubernamentales, medidas de presión política y económica, recompensas e incluso el uso de la fuerza, es decir, a través de -

las estructuras y procesos característicos del paradigma clásico.

Si a lo anterior se une que el desarrollo científico del paradigma de la sociedad global sólo está en sus primeros pasos y que carece todavía de una poderosa síntesis, al estilo de la obra de Hans J. Morgenthau para el paradigma tradicional, capaz de orientar la indagación y enfrentarse en condiciones de igual fuerza a este último, se comprende que, desde esta perspectiva crítica, el paradigma de la sociedad global aparezca sólo como un modesto reto al tradicional, que no ha supuesto en ningún caso su superación.

En cuanto al paradigma de la dependencia, en general puede decirse que la crítica de fondo más fuerte es la que hace referencia a su carácter periférico y secundario respecto tanto del paradigma tradicional como del de la sociedad global.

"En definitiva, lo que implícitamente se puede deducir de estas críticas mutuas que se dirigen los tres paradigmas es que ninguno de ellos puede aspirar hoy a ser exclusivamente el paradigma de las relaciones internacionales. A la vista de las características de la actual sociedad internacional parece claro que cada uno de estos paradigmas se funda en exclusiva sobre una dimensión importante de las relaciones internacionales, por lo que con ello tiende a ignorar las restantes dimensiones y a distorsionar su interpretación de la rea-

lidad internacional.

Por otro lado, ya hemos visto cómo el desarrollo de cada paradigma ha ido unido a la propia evolución de las relaciones internacionales, no sólo como campo de estudio sino también como ciencia, por lo que cada paradigma tiende a privilegiar ciertos fenómenos y preocupaciones sobre otros en función de los hechos más sobresalientes en cada momento histórico y de las ideologías dominantes en cada paradigma.

Esto último el trasfondo ideológico que sustenta cada uno de ellos hace que la síntesis entre los distintos paradigmas, sea prácticamente imposible."[16]

II.3 Directrices (fundamento o marco teórico) de la teoría realista de la política internacional

Pese a que en Estados Unidos ha sido muy popular el punto de vista realista sobre las Relaciones Internacionales y a que entre sus exponentes se encuentra Alexander Hamilton, las raíces intelectuales contemporáneas de este concepto se encuentran en Europa. Tres son las personas que más han influido en el mundo académico estadunidense en el período comprendido entre las dos guerras: el historiador E. H. Carr, el geógrafo Nicholas Spykman y el teórico político Hans J. Morgenthau. Otros europeos que han aportado sus ideas en este campo han sido John Herz, Raymond Aron, Hedley Bull y Martin Wright, en tanto que entre los estadunidenses se encuentran -

los estudiosos Arnold Wolfers y Norman Graebner, así como el diplomático George F. Kennan, el periodista Walter Lippman y el teólogo Reinhold Niebuhr.

Entre los autores que representan mejor esta visión rea-- lista, se encuentran E. H. Carr, Twenty Years 'Crisis', Lon-- dres, 1939; Nicholas Spykman, America's Strategy in World - Politics: The United States and Balance of Power, Nueva York, 1942; Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations: The - Struggle for Power and Peace, 5a. ed., Nueva York, 1973; John Herz, International Politics in the Atomic Age, Nueva York, - 1959; Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order - in World Politics, Londres, 1977; Raymond Aron, Peace and - War, Garden City, Nueva York, 1966; Martin Wright, "The - Balance of Power and International Order", en: Alan James - (comp.), The Bases Of International Order: Essays in Honor of C.A.W. Manning, Londres, 1973; Arnold Wolfers, Discord and - Collaboration, Baltimore, 1962; Norman A. Graebner, America - as a World Power: A Realist Appraisal from Wilson to Reagan, Wilmington, de, 1984; George F. Kennan, American Diplomacy, - 1900-1950, Chicago, 1951; Walter Lippmann, U.S. Foreign - Policy: Shield of the Republic, Boston, 1943; y Reinhold - Niebuhr, The Children of Light and the Children of Darkness, Nueva York, 1945.[17]

II.3.1 Morgenthau y el modelo realista clásico

Aunque los realistas no constituyen una es---

cuela homogénea, la mayoría de ellos comparte algunas premi-- sas básicas sobre las Relaciones Internacionales, tales como las causas de la guerra y las condiciones para la paz; la estructura del sistema internacional como punto de partida para su análisis; la búsqueda en grupos geográficamente delimita-- dos de los protagonistas del sistema internacional, donde el Estado es el actor racional unificado por excelencia; y la - lógica del 'interés nacional' que, por lo regular, se traduce en términos de sobrevivencia, seguridad, poder y capacidades.

Ahora bien, al margen de estas líneas generales y de las contribuciones de algunos autores realistas, creemos conve--- niente hacer una revisión =aunque no exhaustiva= de dichos - principios a fin de comprender mejor su esencia y la formulación del llamado neorrealismo o realismo estructuralista de - los ochenta que surge precisamente de las críticas a este - realismo político clásico que a continuación abordaremos bajo la óptica de uno de los exponentes quizás más ortodoxos y representativos de dicha corriente: Hans J. Morgenthau.

Para Morgenthau, en su texto clásico "La lucha por el poder y la paz" (cuyo título en Inglés es: Politics Among - Nations: The Struggle for Power and Peace), fundamenta la - existencia de la teoría realista de la política internacional en la lucha entre dos escuelas de pensamiento: la idealista y realista al señalar que:

"La historia del pensamiento político moderno equivale a

un relato de la pugna entre dos escuelas que difieren, en lo fundamental, en cuanto a sus concepciones sobre la naturaleza del hombre, de la sociedad y de la política.

Una opina que un orden político, racional y moral, derivado de principios abstractos y universalmente válidos, puede alcanzarse aquí y ahora. Presupone la bondad esencial y la maleabilidad infinita de la naturaleza humana; cree que la culpabilidad de que el orden social no llegue a compararse con los patrones racionales descansa en la falta de conocimiento o en la ausencia de la comprensión, en instituciones sociales obsoletas, o bien en la perversión de algunos individuos o grupos, unos y otros aislados. Confía en la educación y en la reforma, así como en un uso esporádico de la fuerza para remediar estos defectos.

La otra escuela estima que el mundo, imperfecto como lo es desde un punto de vista racional, es el resultado de fuerzas que son inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar el mundo lo indicado es cooperar con estas fuerzas, no ir en contra de ellas. Nuestro mundo es uno de intereses opuestos y de conflictos entre ellos; por ello, los principios morales no pueden realizarse plenamente; pero al menos podemos aproximárnosles a través del equilibrio =siempre temporal= de intereses y el de la concordancia, asimismo precaria, de los conflictos.

Esta escuela, pues, ve en un sistema de represiones y

equilibrios un principio universal para todas las sociedades pluralistas. Llama en su auxilio a los precedentes históricos y pasa por alto los principios abstractos; aspira a ejecutar lo menor dentro del mal, en lugar de aspirar a un bien absoluto."[18]

II.3.1.1 Los seis principios básicos del realismo político

"1. El realismo político cree que la política, como la sociedad en general, es gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana ... Una teoría de la política debe someterse a la doble prueba de la razón y la experiencia ... Para el realismo, la teoría consiste en comprobar los hechos y darles un significado a través de la razón. Presume que el carácter de una política exterior puede comprobarse sólo a través del análisis de los hechos políticos que se llevan a cabo y de las consecuencias previsibles de esos actos ... Es la comprobación de esta hipótesis nacional, en contra de los hechos reales y frente a sus consecuencias, lo que da sentido a los hechos de la política internacional y hace posible una teoría de la política."[19]

"2. La directiva principal que ayuda al realismo político a encontrar su ruta a través del horizonte de la política internacional es el concepto del interés definido en función del poder. Este concepto nos provee del eslabón entre la ra--

zón (que procura entender la política internacional) y los - hechos que deben comprenderse.

Fija la política como una esfera de acción autónoma y fija su comprensión como diverso del de otras esferas como sería la económica (entendida bajo términos de interés definido como riqueza), la ética, la estética o la religiosa. Sin dicho concepto, una teoría de la política, sea internacional o doméstica, sería de plano imposible; sin ella no podríamos - distinguir los hechos políticos de los que no lo son, ni podríamos aportar siquiera una medida de orden sistemático a la esfera política ...

Una teoría realista de la política internacional se opondrá a dos falacias populares: la preocupación con los motivos y la preocupación por preferencias ideológicas ..."[20]

"3. El realismo no otorga a su concepto cenital =el interés definido como poder= un significado que es inmutable.

La idea del interés es sin duda la esencia de la política y no se altera por las circunstancias debidas al tiempo o al espacio ... Sin embargo, la clase de interés determinante de las acciones políticas en un período particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del cual se formula la política exterior. Los fines que pueden ser - perseguidos por las naciones en su política exterior pueden - abarcar toda la escala de objetivos que una nación ha perse--

guido, o pueda incluso perseguir.

Son las mismas observaciones que resultan aplicables al concepto de poder. Su contenido y el modo de usarlo se determina por el medio ambiente cultural y político. El poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. El poder cubre pues todas las relaciones sociales que sirven a tal fin: desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por los que una mente humana controla a otra. El poder cubre la dominación del hombre por el hombre, ... El realismo político no presume que las condiciones contemporáneas bajo las cuales actúa la política exterior, de extrema inestabilidad y sujetas a la perpetua amenaza del uso de la violencia en gran escala, no pueda ser cambiado. El equilibrio del poder, por ejemplo, es sin duda un elemento perenne de todas las sociedades pluralistas. Lo que es cierto del carácter general de las relaciones internacionales, lo es también del Estado-nación como punto final de referencia de la política exterior. Si bien el realista considera que el interés es el rasero perenne de acuerdo con el cual la acción política debe ser juzgada y dirigida, la conexión contemporánea entre el interés y el Estado-Nación es producto de la historia; debe pues desaparecer en el transcurso de la historia.

Nada hay que en la posición del realista vaya en contra de la presunción que la división actual del mundo en Estados-Naciones no pueda verse superada por unidades mayores, de ca-

rácter bien distinto: ellas estarían más de acuerdo con las - potencias técnicas y los requisitos morales del mundo contemporáneo..."[21]

"4. El realismo político tiene conciencia del significado moral de la acción política ... El realismo mantiene que los principios morales universales no pueden ser aplicados a los actos estatales en su formulación universal y abstracta; cree en cambio que han de ser filtrados a través de las concretas circunstancias del tiempo y del espacio ... El individuo y - Estado deben juzgar la acción política de acuerdo con principios morales universales, tales como es el de la libertad. - Pero en tanto el individuo tiene el derecho moral a sacrificarse en defensa de tal principio moral, el Estado no tiene - derecho a permitir que su desaprobación moral de la violación de la libertad interfiera en el camino de una acción política eficaz; ésta estaría inspirada en el principio moral de la - supervivencia nacional. No puede haber moralidad política sin prudencia, y ésta ha de entenderse como la consideración de - las consecuencias políticas de una acción, aparentemente moral. El realismo considera la prudencia, por consiguiente, - como la cuidadosa consideración de las consecuencias de acciones políticas alternas; y en ella estriba la suprema virtud en el campo de la política. La ética en lo abstracto juzga las acciones humanas de acuerdo con su conformidad con la ley moral; la ética política las juzga de acuerdo con sus - consecuencias políticas. La filosofía clásica conocía este - principio, ..."[22]

"5. El realismo político se rehusa a identificar las aspiraciones morales de una nación en lo particular con las leyes morales que rigen el universo. Tal y como distingue entre la verdad y la opinión, también distingue entre verdad e idolatría ... Una cosa es saber que las naciones están sujetas a la ley moral; otra muy distinta pretender saber lo que son el bien y el mal en las relaciones entre naciones ... Por otra parte, es exactamente el concepto de interés definido en términos de poder el que nos salva de esos excesos morales y de esa locura política. Porque si miramos a todas las naciones, incluso la nuestra, y las comprendemos como entidades políticas que persiguen sus respectivos intereses, definidos en términos de poder, estamos en aptitud de hacerles justicia a todas. Y gozamos de esa capacidad en un doble sentido: en el de juzgar a las demás naciones como juzgamos a la propia; una vez habiéndolo hecho así, en el de proseguir políticas que respeten los intereses de las demás naciones, a la vez que protegemos y promovemos los de la propia. La moderación política no puede sino ser reflejo de la moderación en cuanto a juicios morales."[23]

"6. La diferencia, pues, entre el realismo político y otras escuelas de pensamiento es real y es profunda. A pesar de lo mucho que se ha mal entendido y mal interpretado la teoría del realismo político, no hay posibilidad de contradecir lo particular de sus actitudes intelectuales y morales respecto a la política. En lo intelectual, el realista político mantiene la autonomía de la esfera política tal y como

el economista, el abogado y el moralista mantienen la suya. - Piensa en términos de interés definido como poder, ... El - realista político no ignora la existencia y aplicabilidad de normas de pensamiento distintas de las políticas. A fuer de - ser realista político, tiene que subordinar dichas normas a - las de la política. Y abandona a las demás escuelas cuando - imponen a la política normas de pensamiento que son apropia-- das a otras esferas. Es en este punto donde el realismo político se muestra antitético de la 'aproximación legalista-mo-- ralista' a la política internacional ..."[24]

II.3.1.2 La lucha por el poder y la política internacional

Es en función de estas premisas bá-- sicas que pueden extraerse algunas otras ideas fundamentales que dan sustento a esta teoría. La primera y más obvia es que la política internacional, como toda política, es la lucha - por el poder. Así, cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inme--- diato. Por lo tanto, aun cuando la política internacional - opera dentro de los marcos de las normas legales y de las - instituciones, no puede tampoco identificarse con ellos en un sentido estricto.

El autor considera que a partir del término de la Segunda Guerra Mundial ha habido una triple revolución en la estruc-- tura política del mundo.

El primero de estos elementos a ponderar es el sistema multiestatal que tenía como centro a Europa y que se vio reemplazado por un sistema mundial y bipolar, cuyos centros no eran europeos.

Segundo, que la unidad moral del mundo político =que distinguió a la civilización occidental durante la mayor parte de su historia= se dividió en dos sistemas de pensamiento y de acción incompatibles y en continua disputa.

Tercero, que la tecnología moderna ha hecho posible la guerra total, que deriva en una eventual destrucción de carácter universal.

La preponderancia de estos tres nuevos factores en la política internacional contemporánea no sólo hace extremadamente difícil la preservación de la paz mundial, sino que también ha incrementado los riesgos inherentes a la guerra al punto donde la guerra total y nuclear se convierte en un absurdo que por sí mismo se destruye.[25]

Lo anterior, sin embargo, plantea la necesidad, por un lado, de conceptualizar adecuadamente la política internacional, distinguiendo dos aspectos básicos a saber:

1) No todo acto que un país ejecuta con respecto a otro es de naturaleza política; es decir, la intervención de un país en la política internacional es sólo una de entre muchas

otras actividades en que ese país puede participar dentro de la escena internacional.

2) No todas las naciones están involucradas en el mismo - grado en la política internacional.

Por otro lado, depende del movimiento histórico particu-- lar el que un Estado tenga mayor o menor injerencia en la política internacional (ejemplos: España y Portugal durante los siglos XV, XVI y XVII; Inglaterra en el siglo XIX, etc.) y la justificación que éste haga en un momento dado en términos de su 'interés nacional'. Así, la comprensión del problema de la paz en la política internacional desde la perspectiva de los Estados Unidos según Morgenthau obedecería a que:

"Puesto que en este mundo los Estados Unidos tienen una - posición preeminente de poder y, por consiguiente una responsabilidad principalísima, la comprensión de las fuerzas que - moldean la política internacional, y de los factores que de-- terminan su curso, es mucho más que una simple ocupación in-- telectual para los Estados Unidos. Ha venido a ser una necè-- sidad vital. Reflexionar sobre la política internacional desde la atalaya de los Estados Unidos contemporáneos equivale, pues, a reflexionar sobre los problemas vitales que confronta la política exterior norteamericana en nuestro tiempo. Si la promoción de los intereses nacionales de los Estados Unidos, a fuer de poder entre los poderes, ha sido la principal preocupación de la política exterior norteamericana, hoy día, en

una época que ha presenciado dos guerras mundiales y que ha - aprendido a llevar a cabo la guerra total con armas nuclea--- res, la preservación de la paz se convierte en la principal - preocupación para todas las naciones."[26] En este sentido, de acuerdo con el autor, en un mundo cuya fuerza motriz es la - aspiración de naciones soberanas en pro del poder, la paz - puede mantenerse sólo por dos vías. Una, el mecanismo auto--- rregulatorio de las fuerzas sociales, que se manifiesta en la lucha por el poder en la esfera internacional, es decir, el - equilibrio del poder. El otro consiste en limitaciones norma- tivas sobre esa pugna, bajo las formas del derecho interna--- cional, la moral internacional y la opinión pública mundial.

II.3.1.3 La naturaleza del poder político

Otro aspecto relevante que se deriva directamente de lo anterior es precisamente la definición y/o caracterización del poder político.

Como bien señala el autor en torno al concepto que nos - ocupa, la definición de éste se constituye en uno de los más difíciles y controvertidos problemas de la ciencia política. En este sentido, el valor de cualquier concepto usado en la - ciencia política está determinado por su facultad para expli- car un máximo de los fenómenos que son convencionalmente con- siderados como pertenecientes a esta esfera de la actividad - política. "...Así, la amplitud del campo cubierto por un con- cepto de poder político, para que sea útil al entendimiento -

de la política internacional, debe ser más amplio que el campo cubierto por un concepto adoptado para operar en el campo de la política interna. Los medios políticos empleados en el segundo son mucho más estrechamente circunscritos que aquellos empleados en la política internacional."[27]

Aquí vale la pena, creemos, introducir una reflexión de carácter personal en cuanto a hasta qué punto es posible aplicar tanto en el ámbito de la política interna (nacional) como en el ámbito de la política internacional el concepto de poder en el mismo sentido o si habría que 'diferenciarlo' de alguna manera cualitativamente hablando dependiendo del ámbito o esfera a la que se refiera.

Una posibilidad, pensamos, es entenderlo como un concepto =o más bien un fenómeno= único e indivisible aplicable a ambas esferas del quehacer político en tanto que la unidad básica del sistema internacional sigue siendo el Estado-nación, y cuya diferenciación estribaría más bien en el campo de estudio que en el caso del Estado-nación abarca un ámbito puramente interno, doméstico (ciencia política); en tanto que en el caso de la política internacional se refiere al conjunto de entidades políticas (Estados nacionales) que conforman la sociedad internacional, objeto de estudio de las Relaciones Internacionales.

La otra es caracterizarlo como distinto de cualquier otro, entendiéndolo simplemente como las relaciones de domi--

nio entre los detentores de la autoridad pública y entre és-- tos y la gente en general.

Por cuanto a esto último, el propio Morgenthau comenta - que, el poder político, sin embargo, debe distinguirse de la fuerza en el sentido del ejercicio real de la violencia física. Particularmente en política internacional la fuerza armada como amenaza real o potencial, es el más importante factor que forma el poder político de una nación. Si éste se mate--- rializa en una guerra, ello significa la sustitución del po-- der político por el poder militar.

En torno precisamente a este concepto de poder político, Morgenthau lo define como: "Una relación psicológica entre - aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejer-- cido. Él da a los primeros el dominio sobre ciertos actos de los segundos a través de la influencia que los primeros ejer- cen sobre la mente de los segundos. La influencia proviene de tres fuentes: la espera de beneficios, el temor a circunstan- cias adversas y el respeto o aprecio por los hombres e insti- tuciones. Puede ser ejercido a través de órdenes, amenazas, - persuasión, la autoridad o carisma de un hombre o de un de--- partamento o una combinación de ellos."[28]

Al referirse a la lucha por el poder que se traduce en - una política de status quo, Morgenthau señala que:

"Las políticas doméstica e internacional no son sino dos

manifestaciones del mismo fenómeno: la lucha por el poder. Sus manifestaciones difieren en las dos esferas diversas porque diferentes condiciones morales, políticas y sociales prevalecen en cada una de ellas. Las sociedades nacionales occidentales muestran un mayor grado de cohesión social dentro de ellas mismas que entre ellas. La uniformidad cultural, la unificación tecnológica, la presión externa y, sobre todo, una organización política jerarquizada, se combinan para hacer de la sociedad nacional un conjunto integrado aparte de las demás sociedades nacionales.

En consecuencia, el orden político interno es, por ejemplo, más estable y menos sujeto a cambios violentos que el orden internacional."[29]

II.3.1.4 Tres modelos básicos relacionados con el poder político

De acuerdo con Morgenthau, toda política ya sea doméstica o internacional revela tres modelos o tres tipos básicos relacionados con: a) Conservación del poder; es decir, una política exterior que se caracteriza por una tendencia a la conservación del poder y un rechazo al cambio en los patrones de distribución del mismo, lo cual equivale a una política de status quo; b) Incremento del poder; es decir, una nación cuya política exterior se dirige hacia la adquisición de un mayor poder del que actualmente posee, a través de un cambio en la relación de poder existen-

te, persigue una política de imperialismo; y, finalmente, c) Demostrar poder, que sería la búsqueda por parte de una nación de demostrar el poder que posee, ya sea con el propósito de mantenerlo o incrementarlo. En este caso, estaríamos hablando de una política de prestigio.[30]

II.3.1.4.1 La lucha por el poder y la política del status quo

El concepto de 'STATUS QUO', se deriva de 'STATUS QUO ANTE BELLUM', término diplomático referente a las cláusulas usuales en tratados de paz que provee la evacuación del territorio por las tropas enemigas y la restauración de la soberanía de preguerra.

"La política del status quo se dirige al mantenimiento de la distribución de poder que existe en un determinado momento histórico ... El momento histórico determinado que sirve de referencia para la política del status quo es frecuentemente el final de una guerra, cuando la distribución de poder ha sido codificada en un tratado de paz ... Así, es típico de una política de status quo aparecer como defensora del arreglo de paz que dio fin a la última guerra total ..."[31]

Como ejemplo de lo anterior, podría mencionarse que la manifestación del status quo que ha tenido la mayor importancia para los Estados Unidos y que ha sido la piedra angular de su política exterior es la Doctrina Monroe.

Al referirse al significado de la política del status quo para Estados Unidos, Morgenthau dice que "... la política del status quo se dirige al mantenimiento de la distribución de poder tal como existe en un determinado momento histórico. Esto no significa que la política del status quo está necesariamente opuesta a cualquier cambio, cualquiera que éste sea. Mientras que no se opone a un cambio como tal, es contrario a cualquier cambio que signifique la transformación de la relación de poder entre dos o más naciones; haciendo caer, por ejemplo, a la nación A de un primer plano a uno secundario, y haciendo surgir a la nación B a la posición de primacía que antes poseía la nación A..."[32]

Es precisamente en esta interpretación de la política del status quo donde, para los norteamericanos, encontramos la justificación de su accionar internacional, en términos de lo que significa para ellos seguir ejerciendo su liderazgo hegemónico en términos absolutos, a partir de una posición de poder que, en muchos casos, es al mismo tiempo, una posición de fuerza.

II.3.1.4.2 La lucha por el poder y la política del imperialismo

En opinión del autor, existe una confusión más o menos generalizada entre lo que se considera que es realmente el imperialismo y lo que en verdad es.

Así, las tres más comunes equivocaciones en torno a la definición y/o caracterización del imperialismo, estarían centradas en los siguientes aspectos:

1º No toda política exterior tendiente a aumentar el poder de una nación es, necesariamente, una manifestación de imperialismo; más bien, habría que definirlo "... como una política tendiente al rompimiento del status quo, al cambio de las relaciones de poder entre una o más naciones. Una política que sólo busca ajustes, dejando intacta la esencia de estas relaciones, opera aun dentro de la configuración de una política del status quo."[33]

2º No toda política exterior que tienda a la conservación de un imperio ya existente es imperialismo. Así, el imperialismo viene a ser identificado con el mantenimiento, la defensa y estabilización de un imperio ya existente, más bien que con el proceso dinámico de la adquisición de imperialismo. "..., es desorientador y erróneo aplicar el término a una política de carácter esencialmente estática y conservadora; porque en política internacional el imperialismo es contrario a la política del status quo y, por lo tanto, tiene una connotación dinámica ..."[34]

3º La connotación principal si no es que exclusivamente económica, como ocurrió en el caso inglés con la adquisición y explotación de las colonias, dando lugar a la explicación del imperialismo, en términos de las teorías económicas del

imperialismo. Aquí reside, según el autor, la tercera de las equivocaciones que han oscurecido la verdadera naturaleza del imperialismo.

Ahora bien, la verdadera naturaleza del imperialismo, como una política pensada para destruir el status quo, puede ser explicada mejor en consideración de ciertas situaciones típicas que favorecen las políticas imperialistas y que, dadas las condiciones subjetivas y objetivas necesarias a una política exterior activa, producirán casi inevitablemente una política imperialista.

Estos factores que actúan como alicientes para el surgimiento de una política imperialista serían:

1) Las guerras victoriosas. Cuando una nación está comprometida en una guerra con otra nación, es muy probable que la nación que obtenga la victoria perseguirá una política que busque un cambio permanente en las relaciones de poder con la nación derrotada. El objetivo de esta política de cambio es transformar la relación existente entre el victorioso y el conquistado a la terminación de la guerra en el nuevo status quo del arreglo de paz. Así, una guerra que fue iniciada por el vencedor como defensiva -para el mantenimiento del status quo de preguerra- se transforma con la aproximación de la victoria en una guerra imperialista; esto es, en un cambio permanente en el status quo.

2) Las guerras perdidas. Este estado de subordinación, pretendidamente permanente, puede fácilmente engendrar en el derrotado un deseo de lanzarse contra el victorioso, destruir el status creado por él y cambiar lugares en la jerarquía del poder. En otras palabras, la política de imperialismo perseguida por el victorioso con anticipación a su victoria, probablemente dé lugar a una política de imperialismo por parte del derrotado.

3) Otra situación típica que favorece a las políticas imperialistas es la existencia de Estados débiles o con espacios políticamente vacíos. Ambos son atractivos y accesibles a un Estado poderoso. Esta es la situación de la que nace el imperialismo colonial.[35]

Por otro lado, de la misma manera que el imperialismo surge de tres situaciones típicas (las guerras victoriosas; las guerras perdidas y la debilidad), éste se mueve hacia tres principales objetivos:

a) El primero puede ser el dominio de todo el mundo políticamente organizado; esto es, un imperio mundial;

b) Puede ser también un imperio o hegemonía de dimensiones aproximadamente continentales;

c) Finalmente, sería el caso de una preponderancia de poder estrictamente localizada.[36]

Finalmente, así como existen tres tipos de imperialismo - con respecto a la situación de la que típicamente nace, y - tres tipos de imperialismo en vista de sus objetivos, asimismo se observa una triple distinción de acuerdo con los méto-- dos típicos empleados por las políticas imperialistas; éstos son: el imperialismo militar, el económico y el cultural.

"... En verdad el imperialismo militar busca la conquista militar; el imperialismo económico, la explotación económica de otros pueblos; el imperialismo cultural, el desplazar una cultura por medio de otra. Pero siempre como medios de un - mismo fin imperialista. Este fin es siempre la destrucción de un status quo; esto es, el cambio de la relación de poder entre la nación imperialista y las supuestas víctimas. Este fin inmutable es servido por los medios militares, económicos y - culturales, ya sea por separado o en combinación..."[37]

II.3.1.4.3 La lucha por el poder y - la política de prestigio

"El prestigio =reputación de poder= se emplea como disuasivo y como preparación para la guerra. Se espera que el prestigio de una nación será lo su-- ficientemente grande para persuadir a las otras naciones de - ir a la guerra.

Al mismo tiempo se espera que, si esta política de pres-- tigio fracasara, la movilización de las fuerzas armadas antes

del estallido actual de la guerra colocará a su nación en la posición más ventajosa posible bajo las circunstancias.

En este punto, la conducta política y militar tienden a combinarse y convertirse en dos diferentes aspectos de una única y misma política ... La política de prestigio tiene dos objetivos últimos y posibles: buscar el prestigio por el prestigio mismo, o más frecuentemente, hacerlo en apoyo de una política de status quo o de imperialismo ..."[38]

II.3.2 El neorrealismo o nuevo realismo estructural de los ochentas

II.3.2.1 Sus orígenes: La crítica al realismo político clásico

Uno de los autores que, a nuestro parecer, esquematiza muy adecuadamente las críticas fundamentales elaboradas en torno al realismo político clásico por Kenneth Waltz y Robert Gilpin es Holsti R. Ole. De manera que antes de entrar en materia, creemos conveniente un comentario del mismo en torno a los postulados críticos básicos que darán origen al neorrealismo o nuevo realismo estructural de los ochentas, objeto de nuestro interés.

En los últimos cincuenta años, el realismo ha sido el modelo predominante en el estudio de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, las versiones clásicas expuestas por Morgenthau y otros han sido analizadas críticamente. Entre

los críticos se encuentran estudiosos que aceptan las premi-- sas básicas del realismo pero consideran que, en por lo menos cuatro aspectos, a esas teorías les falta precisión y rigor - suficientes.

El realismo clásico por lo general se fundamenta en una - teoría pesimista de la naturaleza humana, ya sea en la ver-- sión teológica (ejemplo: San Agustín y Reinhold Niebuhr) o en la secular (ejemplo: Maquiavelo, Hobbes y Morgenthau). Pero - según los críticos de esa teoría, puesto que la naturaleza - humana =si es que tiene alguna importancia= es una constante y no una variable, no sirve para explicar de manera cabal las Relaciones Internacionales. Si la guerra y el conflicto se - explican por el carácter de la naturaleza humana, ¿cómo ex--- plicar la paz y la cooperación? Para eludir este problema, - los realistas modernos en general hacen caso omiso de la na-- turaleza humana y se ocupan de la estructura del sistema in-- ternacional para explicar el comportamiento de los Estados.

También han observado los críticos que hay una falta de - precisión y, hasta contradicciones, en el uso por parte de - los realistas clásicos de los conceptos 'poder', 'interés na- cional' y 'equilibrio del poder'. El poder desempeña un pa-- pel central en el realismo clásico, pero la correlación entre el equilibrio relativo del poder y las consecuencias políti-- cas no siempre es la que predice, lo cual sugiere la necesi-- dad de enriquecer los análisis con otras variables. Además, - en la época nuclear, es muy importante diferenciar entre 'po-

der como capacidad' y 'opciones utilizables'.

Los realistas clásicos típicamente se han remitido a la historia y a la ciencia política en búsqueda de ideas y evidencia; pero los realistas modernos, en su afán de lograr mayor precisión, han buscado en otras disciplinas ideas, analogías, metáforas y modelos más adecuados. Su disciplina predilecta es la economía, de la cual los realistas modernos han tomado una serie de mecanismos y conceptos, incluyendo la elección racional, las utilidades esperadas, las teorías de empresas y mercados, la teoría de la negociación y la teoría de los juegos. Sin embargo, contra lo que manifiestan algunos de sus críticos, los realistas modernos comparten más que rechazan las premisas básicas de sus precursores clásicos.

Richard Rosencrance, J. David Singer, Karl Deutsch, Bruce Russett y muchos otros, aunque no necesariamente son realistas, han diseñado modelos con los que intentan comprender las Relaciones Internacionales a través de explicaciones sistémicas.

Kenneth Waltz, en su libro Theory of International Politics, considerada por Holsti la más importante aportación para el diseño de un modelo riguroso y sobrio de realismo 'moderno' o 'estructural', plasma los términos de una vigorosa controversia que ha tenido lugar en el último decenio. Retoma y aumenta los conceptos que expuso en su otra importantísima obra, en la que desarrolló la posición rousseauniana -

de que la teoría de la guerra tiene que plantearse a nivel - sistema (lo que llama la 'tercera imagen') y no sólo a nivel de la primera imagen (teorías de la naturaleza humana) o de - la segunda (atributos del Estado).

En su libro, Waltz se basa en analogías tomadas de la microeconomía: la política internacional y la exterior son análogas a los mercados y a las empresas. Waltz se limita precisamente a la teoría estructural de los sistemas internacionales y rehúye la tarea de ligarla a la teoría de la política - exterior. De hecho, duda que se puedan combinar en una sola - teoría y critica fuertemente a los analistas sistémicos como Morton Kaplan, Stanley Hoffmann, Richard Rosecrance, Karl - Deutsch, J. David Singer y otros, aludiendo a sus errores, - como el llamado 'reduccionismo', que no es otra cosa sino definir el sistema en términos de atributos o interacciones de las unidades.

A fin de evitar el reduccionismo y aumentar el rigor y la sobriedad Waltz construye su teoría sobre la base de tres - proposiciones centrales que definen la estructura del sistema internacional. La primera se centra en los principios que ordenan el sistema. El sistema contemporáneo es anárquico y - descentralizado, más que jerárquico; aunque difieren en mu--- chos aspectos, cada unidad es formalmente igual. Una segunda proposición define la naturaleza de las unidades. Finalmente, la tercera proposición se refiere a la distribución de capa-- cidades entre las unidades del sistema.

Un cambio en cualquiera de estos factores constituye una modificación en la estructura del sistema. El primer elemento de esta estructura lo define Waltz como una casi-constante, porque el principio ordenador casi nunca cambia, y el segundo elemento se sale del análisis porque las funciones de las unidades son similares en tanto el sistema siga siendo anárquico. Por lo tanto, el último de los tres atributos, la distribución de capacidades, es el que desempeña el papel principal en el modelo de Waltz, quien usa su teoría para reducir las características principales de las Relaciones Internacionales.

Robert Gilpin, por su parte, comparte con Waltz los supuestos básicos del realismo moderno, pero en su obra War and Change in World Politics intenta además resolver parte de la crítica contra la teoría de Waltz, centrándose en la dinámica de los cambios en el sistema. Basado en teorías económicas y sociológicas, su modelo contiene cinco proposiciones principales. La primera es que el sistema internacional es estable =en estado de equilibrio= en tanto ningún Estado crea que le conviene hacer el intento de cambiarlo. La segunda sostiene que un Estado intentará cambiar el statu quo del sistema internacional siempre y cuando los beneficios esperados excedan los costos; es decir, si el Estado revisionista cree sacarle ventaja neta al cambio. Ligada a ésta se encuentra la proposición de que un Estado buscará cambios por medio de expansión territorial, política y económica, siempre y

cuando los costos marginales de cambios adicionales sean iguales o no excedan a los beneficios marginales. El equilibrio existe cuando ningún Estado poderoso cree obtener beneficios netos con un cambio en el sistema. Finalmente, si el desequilibrio resultante entre las reglas de gobierno del sistema internacional y la redistribución del poder no se resuelve, el sistema cambiará y se establecerá un nuevo equilibrio que refleje la distribución de las capacidades relativas.

A diferencia de Waltz =dice Holsti R. Ole= Gilpin maneja procesos a nivel Estado para explicar el cambio: realismo y otros dos modelos sistémicos de las Relaciones Internacionales; el modelo de Sociedad-Global/Interdependencia-Compleja y el modelo Marxista/Sistema-Mundial/Dependencia.

Así, por ejemplo, de la misma manera que el realismo presenta sus variantes, existen varios modelos de Sociedad-Global/Interdependencia-Compleja (SG/IC), pero este análisis se concentra en dos denominadores comunes: todos ellos cuestionan las premisas primera y tercera del realismo, basándose en que el exceso de atención a la cuestión de guerra/paz y al Estado-nación hace que este modelo se vuelva crecientemente anacrónico para el análisis de las relaciones globales. En esta época tienen el mismo potencial de motivación y de acción los problemas relacionados con el bienestar, la modernización, el medio ambiente y otros por el estilo.

Paralelamente a la expansión de la agenda de asuntos crí-

ticos, se da la proliferación de actores cuyo comportamiento puede causar un fuerte impacto más allá de las fronteras nacionales; de hecho, el efecto acumulativo de sus acciones puede tener consecuencias profundas en el sistema internacional, por lo cual, aunque el Estado-nación siga siendo un protagonista internacional importante, su capacidad para controlar su propio destino va en declive. Entre esos actores pueden contarse organizaciones no estatales poderosas o muy visibles como la Exxon, la Organización de Países Exportadores de Petróleo o la Organización para la Liberación de Palestina.

En resumen, desde la perspectiva de una SG/IC no es posible comprender el sistema global emergente con un solo modelo, y menos si éste se limita a analizar la manera en que los Estados se ocupan de los problemas tradicionales de seguridad, pues en ese caso, más que explicar las realidades del mundo contemporáneo, las hacen más incomprensibles.

Los modelos de SG/IC tienen varias ventajas importantes. Reconocen que el comportamiento internacional y sus consecuencias provienen de una multitud de motivos y no exclusivamente de problemas de seguridad. Además, estos nuevos modelos nos ponen sobre aviso de que los procesos y las situaciones internacionales importantes no sólo se originan en las acciones de los Estados, sino también en el comportamiento acumulado de otros actores.

En el fondo de la crítica que le hacen los estudios de la SG/IC a los modelos realistas, está el señalamiento de que éstos se encuentran demasiado inmersos en el pasado y que por lo tanto no pueden analizar adecuadamente los procesos de cambio. Sin embargo, según Ole, hoy por hoy, y aunque la dinámica global se genere en muchas fuentes, las acciones de los Estados-nación todavía siguen siendo la principal fuente de cambio en el sistema internacional.[40]

II.3.2.2 El papel del realismo en las Relaciones Internacionales en los años ochenta

"La teoría de las relaciones internacionales tiene una corta trayectoria científica. En sus cuatro décadas de existencia se han sucedido diversas escuelas, tendencias o corrientes, dando lugar a una serie de debates. Los debates, esencialmente tres, constituyen los jalones de esta disciplina.

El debate entre los idealistas y realistas se origina con el nacimiento de la materia, en el preámbulo de la Guerra Fría. A continuación, la década de los sesenta aporta el hasta ahora calificado de gran debate que tuvo lugar entre tradicionalistas y cientifistas o behavioristas. Finalmente, la década de los ochenta ha comportado la aparición del tercer y actual debate en la disciplina ... debate entre globalistas y realistas. Lo que nos indica que el paradigma realista ha reaparecido con fuerza en el panorama teórico de las relacio-

nes internacionales en los últimos años...

En pocas palabras se puede afirmar que el realismo (con - el calificativo de nuevo o estructural) está de moda en el - marco pluralista que es la teoría de las relaciones interna-- cionales en los años ochenta."[41]

Así, a pesar del desplazamiento sufrido por los realistas en los setentas, la autora =Esther Barbe= sostiene que se pueden citar algunas obras y autores de dicha corriente que de-- muestran la permanencia de la misma hasta su reaparición con fuerza con el cambio de década.

Lo anterior se explica quizás, entre otras cosas, debido a la afirmación que sobre el particular hace Keohane, autor mencionado por Barbe quien lo cita para señalar que: El realismo es un componente necesario en cualquier análisis cohe-- rente de la política mundial porque la atención que presta al poder, a los intereses y a la racionalidad es crucial para - comprender el tema.*

Es por esto que en términos generales, puede decirse que, de hecho, la concepción de los nuevos realistas respecto de - lo que se puede calificar como la obra clásica del realismo -

*Robert Keohane es considerado una figura de primera línea entre los investigadores de las - dos últimas décadas, calificando al REALISMO del NUCLEO a partir del cual progresar en el - estudio de las Relaciones Internacionales. Barbe, Esther, "El papel del ...", p. 151

en las Relaciones Internacionales (la teoría de la política - internacional de Hans Morgenthau), poco ha cambiado.

De ahí que, en el momento actual, el estudio de las pre-- misas del modelo realista elaborado por Morgenthau en plena - Guerra Fría esté plenamente justificado, sobre todo cuando - los nuevos realistas trabajando en el marco de la nueva Gue-- rra Fría, reconocen de manera explícita las enseñanzas de di- cho autor.*

Para confirmar la hipótesis anterior (es decir, el estu-- dio del realismo político en el marco de la nueva Guerra - Fría), la autora cita textualmente a un par de autores que - vienen a reforzar esta idea (Maghoori y Ramberg) al comentar que:

"Cualquier comparación entre los realistas de entregue--- rras y los actuales demuestra que son casi idénticos. Las - dos generaciones consideran al Estado como actor principal y creen que el poder y la lucha por él determinan los acontecí- mientos internacionales. Ninguna de ellas cree en el derecho

*Evidentemente, estamos refiriéndonos a las dos administraciones Reagan que abarcaron prác-- ticamente toda la década anterior y cuyo exacerbado militarismo aunado a la adopción de la óptica geoestratégica vs. el enfoque económico impulsado por Carter a finales de los años - setenta llevó a los teóricos de las Relaciones Internacionales a revalorar el realismo po-- lítico clásico de la posguerra en términos de la nueva 'Guerra Fría' promovida por la polí- tica belicista de Reagan que se autojustificaba mediante la máxima de lo que más tarde se - conocería como el postulado central de la Doctrina Reagan: Hacer la guerra para mantener la paz.

internacional o en la organización internacional como meca--- nismo de orden. Ambas mantienen la distinción entre política interna y política exterior. Reconocen que las preocupaciones morales tienen sentido en la política interna pero comparten la idea de que los principios universales de carácter moral - no son aplicables a la acción de los Estados."[42]

Pasemos entonces a exponer brevemente la revisión de las premisas básicas del realismo clásico a partir del estudio de la teoría que sobre el mismo construyera Morgenthau para posteriormente prestar atención a las críticas que dichas premisas han sufrido e incursionar finalmente en las alternativas teóricas que han ofrecido otras tendencias durante los años - sesenta y setenta frente al predominio del paradigma realista en nuestra disciplina. Lo anterior nos permitirá centrarnos - en la recuperación del realismo en los años ochenta, revalo-- rando el carácter de este último respecto a la teoría clásica de Morgenthau en términos del tema objeto de nuestro interés: el análisis de la política exterior norteamericana hacia América Latina.

II.3.2.2.1 Morgenthau y las premisas del realismo clásico en - las Relaciones Interna--- cionales

La esencia de la obra de Morgenthau queda recogida en tres títulos que cubren las - áreas de estudio del autor. Se trata de Scientific man vs. -

Power Politics (1946), Politics among Nations (1948) e In defense of National Interest (1951); lo que en términos de áreas de estudio significa: filosofía de la ciencia y filosofía política, teoría de las Relaciones Internacionales y análisis de la política exterior americana. Ahora bien, la formulación más sistemática de su teoría de la política internacional, se encuentra contenida en Politics among Nations, considerado un clásico en la escuela del realismo político.

El estudio de dicha teoría se ha realizado a partir de: 1) La adscripción por parte del autor al realismo político, determinando las características de su realismo; y 2) La utilización de dos categorías de análisis (interés nacional y equilibrio del poder). De aquí se derivan tres premisas como base de la teoría realista de Morgenthau: a) El estatocentrismo; b) La naturaleza conflictiva de las Relaciones Internacionales; y c) La centralidad del poder.[43]

II.3.2.2.1.1 El estatocentrismo

La primera premisa hace referencia al carácter estatocéntrico del modelo de Morgenthau. En su teoría, el Estado es el actor por excelencia en el sistema internacional contemporáneo.

Puede decirse que hay dos elementos destacables en su estatocentrismo. Por una parte, que el Estado es el único actor

digno de consideración en un medio, como el sistema internacional, de carácter político (es decir, basado en el poder) y, por otra parte, que en la época moderna el Estado es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las Relaciones Internacionales.

La concepción estatocéntrica de Morgenthau se sitúa en la base de sus categorías de análisis (interés nacional y equilibrio del poder), ya que las mismas están fundamentadas en el fenómeno estatal.

La existencia del Estado se sitúa, de este modo, en la base del modelo elaborado por Morgenthau. Un Estado que además se caracteriza por ser un actor nacional. De esta manera, cuando el autor atribuye al interés nacional carácter de racionalidad, nos está diciendo que la acción del Estado puede calificarse de acción racional.

La referencia de Morgenthau a la supervivencia del Estado como objetivo de una política exterior racional nos lleva a tratar la segunda cuestión anunciada en relación con el estatocentrismo: la relativa al carácter histórico del Estado como actor en las Relaciones Internacionales.

No obstante, hay que destacar que el estatocentrismo no tiene para Morgenthau un valor permanente.

En consecuencia, el modelo de Morgenthau incorpora la po-

sibilidad del cambio en lo que se refiere a la forma de organización política del poder en las Relaciones Internacionales, cambio que el autor considera cada vez más necesario en razón de los nuevos factores (básicamente arma modelos) que determinan el carácter del actual sistema internacional y que convierten al Estado-nación en una forma política obsoleta.

Ahora bien, cabe señalar que la concepción estatocéntrica de Morgenthau tiene su fundamento en dos categorías de análisis básicas: el interés nacional y el equilibrio del poder. - En relación con la categoría de INTERES NACIONAL este estatocentrismo se manifiesta en la medida en que:

"Cualquier política exterior que opere bajo el STANDARD - del interés nacional debe tener obviamente alguna relación - con la entidad física, política y cultural que llamamos nación. En una cultura mundial donde un cierto número de naciones soberanas compiten y se enfrentan con el poder, las políticas exteriores de todas las naciones deben necesariamente - referirse a su supervivencia como el requerimiento mínimo."[44]

Es precisamente con respecto a esta categoría de análisis =el interés nacional= que se tiene presente de manera inmediata el fenómeno del Estado-nación. Justamente, el interés - nacional plantea de modo prioritario la existencia y supervivencia de dicho fenómeno.

Por otro lado, cuando Morgenthau describe su otra catego-

ría básica =el equilibrio del poder= lo hace en los siguien-- tes términos:

"El deseo de poder, del que participan muchas naciones, - cada una procurando mantener o destruir el statu quo que conduce por necesidad a la configuración de lo que se ha llamado el equilibrio del poder" (aquí la autora cita la obra de - Politics among Nations de Morgenthau).[45]

De lo anterior se deduce que el equilibrio del poder re-- sulta de la acción exterior de los Estados. Por lo tanto, el fenómeno estatal se sitúa en la base del modelo de Morgenthau.

II.3.2.2.1.2 La naturaleza conflic-- tiva de las Relaciones - Internacio-- nales

La segunda - premisa del modelo realista de Morgenthau trata de la naturaleza conflictiva de las Relaciones Internacionales.

Según el autor, la sociedad internacional se basa en dos factores esenciales: la multiplicidad de unidades y el anta-- gonismo existente entre las mismas que no es otra cosa sino -- la aplicación del principio hobessiano a las Relaciones In--- ternacionales.

De ahí que, para él, no pueda existir orden político estable, ni una paz permanente, ni orden legal viable sin gobierno.

A partir de esta afirmación, Morgenthau introduce dos cuestiones importantes en su teoría: 1º La distinción entre política interior y política internacional; y 2º El carácter anárquico de las Relaciones Internacionales.

De este modo, el sistema de Estados soberanos carente de un poder centralizado es naturalmente conflictivo. Ahora bien, como mostraba el análisis del estatocentrismo, la unidad estatal y consecuentemente el sistema de Estados es de carácter histórico y no permanente.

Sin embargo, la idea de conflicto, como ocurría con la de interés aparecida en el estudio de la premisa estatocéntrica, permanece en la concepción del autor al margen del propio sistema internacional y ligada a su concepción de la política. Para el autor americano 'la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder'. De ello se desprende que la idea de lucha y, por lo tanto, de conflicto es inherente a todo acto político (dentro o fuera del marco de las Relaciones Internacionales).[46]

II.3.2.2.1.3 La centralidad del poder

La tercera premisa anunciada se refiere a la centralidad del poder en el modelo de Morgenthau. En otros términos, a la obtención de poder como objetivo único de la acción política.

Esta premisa está basada en las características analíticas del realismo político. Concretamente, en su concepción de la esfera política como esfera autónoma, al margen de las restantes facetas de la realidad. Ello confiere al realismo político pretensiones de teoría nacional.

El análisis centrado en el poder, en términos de Morgenthau, tiene como consecuencia que el estudio de los fenómenos internacionales se transforme en el estudio de 'lo político' a nivel internacional. Con ello, el autor delimita dentro de su modelo teórico un área específica de atención.

Al respecto, Kenneth N. Waltz, uno de los máximos representantes del realismo estructural de los ochenta, presentaba en forma de tres imágenes diferenciadas las teorías existentes sobre el origen de los conflictos internacionales ligadas, respectivamente a: 1) La naturaleza humana; 2) La estructura interna de los Estados y 3) La anarquía internacional.

Hans Morgenthau participa de la primera de dichas imágenes. De tal modo que para él los acontecimientos sociopolíticos son explicados en último término por la naturaleza humana, naturaleza humana que define en términos de maldad, de 'animus dominandi'. Al igual que Maquiavelo, Hobbes, Spinoza o Niebuhr, Morgenthau es un pesimista antropológico que ve en la lucha por el poder una condición inherente a la naturaleza humana.

El pesimismo antropológico del autor se convierte de hecho en la auténtica premisa de su pensamiento.[47]

II.3.2.2.2 Revisión del paradigma realista

Es menester en este sentido partir de una cuestión esencial: el realismo ha sido el centro permanente del debate en las Relaciones Internacionales, de modo que las corrientes teóricas que se han generado desde los años cincuenta hasta la actualidad son una serie de críticas y reformulaciones al modelo de partida: la teoría de la política internacional de Morgenthau.

II.3.2.2.2.1 Incidencia del marco histórico en la investigación

En princi---

pio, hay que señalar que tanto el modelo realista elaborado - por Morgenthau como los modelos alternativos que han surgido posteriormente están condicionados por sus respectivos marcos teóricos.

En este sentido, hay que destacar el cambio que se da en el sistema internacional en los años setenta. Producto de un proceso, este cambio afecta al conjunto de las relaciones - Este-Oeste (un clima de distensión entre los grandes sustituye a la situación de Guerra Fría) y al sistema económico internacional.

La convergencia de los dos cambios apuntados =la distensión en el terreno político entre Estados Unidos y la Unión - Soviética y aumento de la conflictividad y la complejidad en las relaciones económicas internacionales= inciden en las - transformaciones teóricas de las Relaciones Internacionales.

El modelo realista =explicativo durante la Guerra Fría= - se ve seriamente criticado. Así, según Vásquez, el paradigma realista empieza a ser cuestionado "(...) porque, mientras - parecía capaz de explicar las luchas por el poder en las dos guerras mundiales y en la Guerra Fría, se muestra incapaz de explicar la détente."[48]

Según parece, a partir de lo apuntado anteriormente, la - seguridad nacional ya no constituye tal prioridad en una situación de distensión. De ahí que algunos autores consideren

el paradigma realista 'pasado de moda'.

En consecuencia, el realismo de Morgenthau, que había sido durante los años cincuenta el paradigma central en los estudios de Relaciones Internacionales, se verá globalmente criticado en razón de las necesidades internacionales dominantes y, en contrapartida, algunos autores se impondrán como tarea específica la de formular paradigmas alternativos al realismo y ajustados a la realidad internacional del momento.

En este contexto, se trata, pues, de elaborar modelos globales que presenten una alternativa al paradigma realista en su conjunto, más allá del debate centrado en cuestiones metodológicas que habían iniciado los behavioristas. Por tanto, se desafía al paradigma en su conjunto, comenzando por sus premisas. De ahí que cuando Keohane y Nye se plantean la construción de un modelo lo hagan a partir de la siguiente consideración: "Las suposiciones personales acerca de la política mundial afectan profundamente lo que uno ve y cómo construye sus teorías para explicar los acontecimientos."[49]

Las primeras corrientes críticas se presentan aquí con base en un doble criterio. En primer lugar, un criterio filosófico y, en segundo lugar, un criterio metodológico.

En el primer caso, la atención se centra en las premisas del modelo, mientras que en el segundo lo hace en el método utilizado para la investigación. La suma de ambos criterios -

permitirá tener un panorama aproximado del impacto que sobre el paradigma realista había tenido en los años setenta la acumulación de dos factores: el cambio en la realidad internacional y la influencia del behaviorismo en las ciencias sociales.

Las dos tendencias apuntadas se pueden denominar, respectivamente, como teoría transnacional o de la interdependencia global y teoría de la dependencia.

El impacto del behaviorismo, por su parte, es de carácter global y, como veremos más adelante, introduce desde los sesentas un cambio sustancial en la disciplina respecto del tradicionalismo de Morgenthau.

II.3.2.2.2.2 Nuevas formulaciones teóricas: Transnacionalismo y dependencia

Tanto la teoría transnacional como la teoría de la dependencia están directamente conectadas a las condiciones cambiantes del medio internacional en sus aspectos de 'low politics' (economía o tecnología, por ejemplo) para diferenciarlas de la 'high politics' (o actividad diplomático-estratégica).

En este sentido, el tema de estudio del paradigma realis-

ta -la actividad diplomático-estratégica del Estado soberano- queda desplazado. Los transnacionalistas, por su parte, se - ocuparán de los problemas internacionales derivados de la actividad humana en condiciones de alto nivel de desarrollo - económico y tecnológico (desajustes monetarios, crisis energética, peligros ecológicos, etc.). Los dependentistas, a su vez, centrarán el estudio en una dimensión concreta del mundo citado: las relaciones centro-periferia.

Tanto los transnacionalistas como los dependentistas - abandonan la visión estatocéntrica del paradigma realista para ocuparse, respectivamente, de una pluralidad de actores - internacionales, disminuyendo el papel del Estado y aumentando el de las fuerzas transnacionales (empresas multinacionales, por ejemplo) y de la estructura desigual que constituye un sistema mundo de base económica.

Bajo los enfoques de transnacionalistas y de dependentistas se presentan dos imágenes opuestas del mundo. - Así, tenemos que con base en el pensamiento de autores liberales del siglo XVIII y del XIX, los transnacionalistas dibujan un marco internacional de cooperación y orden. - Los lazos económicos (comerciales, financieros y tecnológicos de comunicaciones existentes en el mundo interdependiente de nuestros días son presentados como instrumentos para la construcción de una sociedad global. Así, las organizaciones internacionales o las empresas multinacionales se convierten en estructuras de cooperación y

de integración. Se da por supuesta la existencia de una comunidad de intereses que a nivel internacional sustituiría la visión anárquica del realismo.

Los dependentistas, marxistas o no, rechazan, por su parte, la visión liberal del orden internacional y presentan, a partir de las ideas expuestas por los teóricos del imperialismo (Lenin, Bujarin, Hilferding), el estado de dominación ejercido en el marco internacional por parte de los Estados del centro (desarrollados) respecto de la periferia.

Transnacionalistas y dependentistas desafían al modelo a partir del momento en que no centran su interés en el tema de la seguridad nacional. Situación acorde, como se ha dicho, con la preocupación creciente por el sistema económico internacional y con la atmósfera de distensión existente entre los grandes en el tránsito de los sesentas a los setentas.

A las teorías citadas =que ejemplifican un cambio 'paradigmático'= hay que añadir las innovaciones metodológicas. Sin duda, la teoría de la política internacional de Morgenthau se ha visto más atacada por su tradicionalismo =confianza en la 'intuición' y rechazo de los 'métodos exactos'= que por las premisas de su pensamiento. De hecho, algunos autores opinan que el movimiento behaviorista en Relaciones Internacionales no constituyó un desafío al paradigma realista en sus premisas básicas.

Sin embargo, la introducción de lo que se ha dado en llamar concepciones científicas =preocupadas por el rigor, la - cuantificación y la verificación en los análisis= llevó a estudiar algunos temas que más tarde servirán a transnaciona--- listas, dependentistas y ya, a finales de los setentas, a los interdependentistas para plantearse la construcción de un - nuevo paradigma. Entre otros, por ejemplo, las relaciones entre política interna y política internacional a partir de los modelos burocráticos o de los estudios de decision making o - la multidimensionalidad de las Relaciones Internacionales a - partir de las aproximaciones sistémicas.

En consecuencia, el impacto del behaviorismo en el terreno metodológico y el cambio de prioridad en el terreno de la investigación establecen las nuevas coordenadas de la teoría. De tal modo que ambos fenómenos afectan sucesivamente de modo negativo al modelo de Morgenthau durante dos décadas.[50]

Ahora bien, vale la pena destacar por último en torno a - este punto, que los dos términos elegidos para clasificar las corrientes existentes en Relaciones Internacionales en los - años setenta, como respuesta al realismo, responden más a - marcos generales que a modelos estrictos. Entre otros se po-- drían utilizar también los siguientes términos: pluralistas, globalistas, mundialistas, marxistas o radicales. El término transnacionalismo se popularizó a partir de la aparición de - la compilación de Robert Keohane y Joseph Nye: Transnational Relations and World Politics. Sin embargo, estos autores ya -

reconocen que el término había sido utilizado anteriormente, entre otros, por Raymond Aron. Lo mismo ocurre con la dependencia. La concepción de la economía mundial como relaciones de desigualdad entre centro y periferia era un tema conocido. Véase, por ejemplo, R. Prebisch: The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, N. U., Nueva York, 1950.

Sin embargo, los trabajos más destacados (Gunder Frank, Cardoso y Galtung, entre otros) se publican en el período abordado (la transición de los años sesenta a los setenta).[51]

II.3.2.2.3 Redefinición del modelo realista clásico: Neorrealismo o realismo estructural

Como ya se ha dicho, el paradigma realista ocupa un lugar central en la teoría más reciente de las Relaciones Internacionales.

Si atendemos a lo expuesto antes =el marco histórico como factor de la investigación= hay que plantearse, en primer lugar, las características del marco actual.

En este sentido, es evidente que el nuevo realismo ha coincidido con la nueva Guerra Fría.

Desde finales de los setentas se puede considerar que la

détente ha dado paso a un estado de tensión entre los gran--- des. De ahí que la atención del investigador se dirija nueva- mente a dos temas queridos de Morgenthau, como son el con---- flicto Este-Oeste y el peligro de guerra nuclear.

Así, el modelo de seguridad nacional =central en los años cincuenta= revive frente a las aproximaciones interdependen-- tistas de base económica. Algunos autores han ligado esta re- surrección con la ola de conservadurismo destacada en los Es-- tados Unidos con Reagan.

II.3.2.2.3.1 Convergencia teórica: Transnacio-- nalismo y realismo

Ahora bien, si las condiciones históricas =nueva Guerra Fría= favorecen la adopción del paradigma realista por parte de los estudio-- sos, lo cierto es que la campaña antirealismo ya había cedido en intensidad al final de los setentas.

Efectivamente, Keohane y Nye integran en su visión multi- dimensional de las Relaciones Internacionales la concepción global del realismo. Lo adaptan, convirtiéndolo en realismo estructural.

La estructura del sistema internacional (es decir, la distribución del poder entre los Estados) se asienta, según

Keohane y Nye, en las premisas realistas. De este modo, su modelo de interdependencia compleja comienza por adoptar la visión realista/tradicional de las Relaciones Internacionales. La limita, sin embargo, a una explicación global en la que la distribución de poder y, por tanto, la estructura del sistema, está condicionada por la capacidad militar de los Estados.

Los dos autores interdependentistas no desestiman esta visión de las Relaciones Internacionales. La encuentran, sin embargo, insuficiente. De ahí que Keohane afirme que "... 'el realismo es particularmente débil para explicar el cambio, sobre todo cuando los orígenes de este cambio se encuentran en la economía política mundial o en la estructura interna de los Estados'."[52]

Así, Power and Interdependence es una aportación importante en la teoría de las Relaciones Internacionales. Sus autores redefinen el realismo, adoptando una posición más favorable al estatocentrismo. Se trata del realismo como explicación estructural. Sin embargo, interesados como están en los aspectos económicos de las Relaciones Internacionales, estos autores no se contentan con la dimensión estructural (determinada por la capacidad militar de los Estados): "'Nuestro interés en elaborar modelos estructurales de cambio de régimen económico, indica que nosotros pensamos que tiene cierto poder de explicación en condiciones explícitamente determinadas. Nuestro propósito no consiste en demostrar la incorrec--

ción de la teoría estructural internacional, sino en indicar que, incluso cuando está cuidadosamente reformulada, ofrece tan sólo una explicación parcial'."[53]

De lo apuntado por Keohane y Nye se desprenden dos aportaciones interesantes de cara al modelo realista. En primer lugar, la simplicidad del mismo y, en segundo lugar, su necesidad aun en el mundo complejo, de interdependencia económica, estudiado por dichos autores.

II.3.2.2.3.2 Influencia de Morgenthau en el nuevo realismo

Hemos establecido en líneas anteriores que durante los últimos años se habla de la aparición de una nueva corriente realista en el campo de las Relaciones Internacionales. Muchos son los autores =Keohane, Gilpin y Waltz, entre otros= que han sido calificados de neo-realistas.

La importancia de estos autores =centrales en la teoría actual= permite preguntarse hasta qué punto la influencia de Morgenthau sigue presente en la disciplina.

Las premisas del modelo de Morgenthau (Estado, conflicto y poder) persisten, como se ha dicho antes, en la obra de los nuevos realistas. Si bien ya se sabe que algunos autores

(Robert Keohane, por ejemplo) limitan el valor explicativo de estas premisas a una parcela de la realidad.

Se suele afirmar que la obra de los nuevos realistas, mientras mantiene conceptos y premisas propios de Morgenthau, se distingue por su intento de construir un marco teórico más riguroso para el estudio de las Relaciones Internacionales.

Así, el concepto de estructura adoptado por algunos autores (el trabajo de Waltz es el más destacado en este sentido) otorga al nuevo realismo un carácter distintivo. Para algunos analistas, ya se ha dicho, comporta mayor rigor teórico, mientras que para otros significa dotar al realismo de los ochenta de una coherencia inexistente en otras formulaciones.

Sin embargo, aunque Morgenthau no utilizara el concepto de estructura =originada por las interacciones entre los Estados, según Waltz= sí se halla presente en su obra. El autor de Politics among Nations dedica una parte importante de su trabajo al estudio del equilibrio del poder entre las grandes potencias. Así, según Richard Little, el tema básico en Politics among Nations es que la estructura del sistema internacional ha sido transformada durante el siglo XX. La bipolaridad ha reemplazado a la multipolaridad. Según Morghentau, ha tenido serias consecuencias porque el equilibrio del poder, crucial para el mantenimiento de la estabilidad internacional, funciona mejor en un mundo multipolar.

Luego entonces, el estructuralismo (explícito y distintivo en los nuevos realistas) no es ajeno a la teoría de Morgenthau. Sin embargo, este autor combina en su aproximación al sistema internacional contemporáneo el estructuralismo con el individualismo.

La mejor confirmación de ello la encontramos en la dimensión normativa de su teoría si lo entendemos como que el objetivo último de su teoría de Relaciones Internacionales era, de alguna manera, la elaboración de unas normas de conducta.

El carácter normativo de la teoría es el último tema que nos permite señalar la influencia de Morgenthau en los trabajos recientes.[54]

En este punto, quisiéramos hacer una breve que no ociosa reflexión.

Politics among Nations apareció en 1948. El nacimiento con fuerza de la teoría de las Relaciones Internacionales en el marco universitario prácticamente coincide con la publicación de la obra de Morgenthau, situación que tampoco es gratuita si consideramos el nuevo contexto internacional de la segunda posguerra.

A poco más de cuatro décadas, la obra se ha convertido en un clásico obligado dentro del estudio de la disciplina y su autor en un punto de referencia imprescindible -por lo menos

para todo aquel interesado en caracterizar la política exte-- rior norteamericana contemporánea.

Lo anterior tampoco creemos es resultado de la casualidad y aquí habría que considerar al menos tres elementos:

1º Las características mismas de la teoría de las Rela--- ciones Internacionales, en donde podría decirse que el rea--- lismo de Morgenthau es, antes que un modelo de análisis para las Relaciones Internacionales, una posición filosófica que - condiciona tanto las premisas de su pensamiento como los ob-- jetivos de su teoría de tipo normativo.

2º El verdadero valor de Morgenthau radica en su influen- cia en las Relaciones Internacionales en los aspectos del au- tor previos a su configuración teórica; su concepción de la - ciencia (valorativa y normativa) y su concepción de la polí-- tica (lucha por el poder) que en el terreno internacional es vehiculada necesariamente hoy como antes por las unidades es- tatales.

3º El apercibimiento de que en las ciencias sociales la - intención de separar hechos y valores nunca puede ser llevada a cabo en su totalidad y, en consecuencia, la teoría empírica nunca puede ser completamente desvinculada de las preocupa--- ciones normativas. Esto viene a ser particularmente cierto en el caso de los lineamientos, estrategias y fundamentos con--- ceptuales y categóricos a partir de los cuales ha operado la

política exterior de los Estados Unidos en su devenir histó--rico y desde los que justifica su acción política internacio-nal en función de su 'interés nacional' y sus objetivos de - 'seguridad nacional'.

II.3.2.2.4 El paradigma neorrealista de las Relaciones Inter--nacionales para los años ochenta

Si quisiéramos encontrar la justificación del por qué el paradigma neorrealista es el que mejor se ajusta, en el plano de la elucubración teórica, a nuestro modelo de análisis (la política exterior norteame--ricana contemporánea) y su grado de operatividad por cuanto - al ámbito específico de aplicación (en este caso América La--tina), tendríamos que empezar por decir que esta situación de crisis y fragmentación paradigmática en la que se encuentran las Relaciones Internacionales =por lo menos durante las dé--cadas de los años sesenta y setenta=, unida a un nuevo con---texto internacional es la que ha puesto de actualidad nueva--mente =si es que en algún momento había dejado de estarlo= al paradigma tradicional.

Por un lado, las debilidades y limitaciones conceptuales y analíticas de los paradigmas de la sociedad global y de la dependencia, la fragmentación del campo de estudio en función de los distintos paradigmas y la escasa capacidad que han - mostrado hasta el presente los nuevos paradigmas para demos--

trar que los cambios que se han producido en la sociedad internacional son de tal envergadura que han supuesto un cambio radical de la actual sociedad frente al pasado, de forma que se justifique su diferente concepción de la sociedad internacional y, por otro lado, los cambios internos e internacionales que se han producido en Estados Unidos y en la política internacional desde finales de los años setenta, como la superación del síndrome de Vietnam en la vida social y política de ese país, que ha ido unido a una política exterior que ha pasado a la ofensiva, afirmando decididamente de nuevo su presencia e intereses en el mundo, y la agudización de los enfrentamientos entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que ha originado una nueva Guerra Fría, son los elementos contextuales más significativos, tanto a nivel científico como político, que explican la renovada fuerza con que ha 're-sucitado' en los primeros años de la década de los ochenta el paradigma tradicional.

La razón de este fracaso del paradigma de la sociedad global está, en opinión de los neorrealistas, en que las estructuras y dinámicas claves del sistema internacional no han cambiado sustancialmente, como lo demuestra la realidad internacional de nuestros días, en la que los Estados y el poder siguen siendo elementos esenciales de las Relaciones Internacionales. Admiten que nuevos actores y fuerzas actúan en la sociedad internacional, pero rechazan que su protagonismo haya desvirtuado la acción del Estado y haya dado lugar a una sociedad mundial no interestatal, hasta el punto de que sea

necesario un nuevo paradigma.

Esta reacción en favor del paradigma realista se ha producido incluso entre una parte significativa de aquellos estudiosos que en los años setenta desempeñaron un papel pionero en el desarrollo del paradigma de la interdependencia o de la sociedad global, como es el caso, por ejemplo, de Robert O. Keohane. Este estudioso señala al respecto:

"Las fijaciones de críticos y reformadores de la teoría realista de la acción estatal reflejan la importancia de esta tradición de investigación. Desde mi punto de vista existen buenas razones para ello. El realismo es un componente necesario en un análisis coherente de la política mundial porque su concentración en el poder, intereses y racionalidad son cruciales para cualquier comprensión de la materia. Así, toda aproximación a las relaciones internacionales tiene que incorporar, o por lo menos saldar cuentas con los elementos claves del pensamiento realista. Incluso autores que están principalmente ocupados de las instituciones y reglas internacionales, o analistas de la tradición marxista, utilizan algunas de las premisas realistas. Puesto que el realismo construye percepciones fundamentales sobre la política mundial y la acción estatal, el progreso en el estudio de las relaciones internacionales necesita de nuestra búsqueda de elaboración en las cuestiones centrales."[55]

En esta línea, se insertan ya numerosos estudiosos de las

Relaciones Internacionales, siendo Kenneth N. Waltz con su obra, el 'sucesor paradigmático' de Hans J. Morgenthau.

Este neorrealismo, dado el desarrollo científico de las Relaciones Internacionales a través de los debates anteriores y los cambios que se han producido a nivel interno e internacional, presenta sin embargo nuevos elementos teóricos y metodológicos del realismo tradicional, derivados del behaviorismo y de los nuevos paradigmas.

Los nuevos realistas, también llamados 'realistas estructuralistas' por su planteamiento tomado del estructuralismo que les hace poner su énfasis en la estructura del sistema internacional para explicar las Relaciones Internacionales, aportan por lo tanto un marco metodológico nuevo, que al mismo tiempo que trata de obviar las insuficiencias del paradigma de la sociedad global persigue, frente a los realistas tradicionales, incorporar un mayor rigor científico en la elaboración teórica. Los neorrealistas prestan una especial atención a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política internacional de los Estados, lo que paralelamente con su acento en los métodos cuantitativo-matemáticos, ha proporcionado un renovado vigor científico a la reformulación del paradigma tradicional.

Sin embargo sus premisas filosóficas sobre las Relaciones Internacionales no experimentan cambio sustancial en relación

con los realistas clásicos. En este sentido, la concepción - estatocéntrica continúa siendo el eje de sus planteamientos. Lo mismo cabe decir de sus consideraciones sobre el poder, - sobre la no aplicación de los principios morales universales a la acción exterior de los Estados y sobre la distinción entre lo interno y lo internacional. Como apuntan Ray Maghoori y Bennett Ramberg:

"Cualquier comparación del realista de la entreguerra con el realista contemporáneo, muestra que los dos son práctica-- mente idénticos. Ambas generaciones ven al Estado como actor principal y sostienen que el poder y la lucha por él determinan los asuntos internacionales. Ninguno tiene fe en el derecho internacional o las organizaciones internacionales como - instrumentos reguladores. Ambos hacen distinciones entre po-- lítica interna y política exterior. Reconocen que las cues--- tiones morales tienen un lugar definido en la política interna pero comparten el punto de vista de que los principios morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de - los estados."[56]

Como decíamos, es sobre todo su referencia explícita a la estructura del sistema lo que distingue a los neorrealistas - de los realistas clásicos, aunque en este punto hay diferen-- cias significativas entre los mismos en cuanto al alcance de los imperativos estructurales. Con todo, no se puede desconocer que en la mayoría de los realistas clásicos, como es el - caso, entre otros, de Hans J. Morgenthau, la estructura del -

sistema internacional desempeñaba implícitamente un papel nada desdeñable. No hay más que recordar que el realismo tradicional consideraba que los Estados actuaban en el marco de un sistema de Estados, cuyo principio básico de funcionamiento era el equilibrio de poder, que actuaba como imperativo estructural.

Lo que caracteriza, así, al neorrealismo es que, junto a la lucha por el poder y el interés nacional como principios rectores de la política internacional, introduce explícitamente y al mismo nivel, en cuanto principio rector, las influencias y condicionamientos que se derivan de la estructura del sistema internacional.

Al mismo tiempo, los neorrealistas, frente a la tendencia al continuismo de los realistas tradicionales, reconocen el cambio y la transformación de las estructuras del sistema internacional, lo que puede originar cambios en la distribución de las capacidades y poder de los Estados. En suma, no es sólo la lógica interna del sistema estatal sino también los repartos relativos del poder global entre las unidades estatales, que origina la estructura del sistema internacional, los que fijan los parámetros de las relaciones políticas entre las unidades estatales. De ahí que otro de los neorrealistas, Robert G. Gilpin, haya podido afirmar que la importancia de la estructura del sistema internacional para las políticas estatales es, sin lugar a dudas, la premisa fundamental del realismo político.[57]

Finalmente, hay que señalar el carácter estatocéntrico y el papel decisivo que se atribuye a las grandes potencias, - con que se concibe la estructura del sistema internacional. - Aunque no se desconoce la existencia y el papel internacional de otros actores no estatales que actúan a nivel de procesos, sólo se atribuye relevancia política en la conformación de la estructura del sistema político internacional a los Estados. Kenneth N. Waltz, con base en esa distinción entre procesos y estructuras, puede así afirmar que frente a otros actores no estatales son los Estados las unidades cuyas interacciones - configuran la estructura del sistema político internacional, si bien serán aquellos que tienen mayor peso los que en definitiva definen la estructura de ese sistema:

"Hoy, como acabamos de ver, la fuerza y el atractivo del paradigma tradicional en su formulación neorrealista son evidentes en el campo de las relaciones internacionales. Su formulación abierta a la consideración, aunque siempre desde una perspectiva estatocéntrica, de nuevos actores, de nuevos problemas, de las relaciones pacíficas y de cooperación e incluso de objetivos globales y comunes, ha renovado su valor como paradigma de las relaciones internacionales."[58]

El resultado de todo ello a nivel teórico ha sido la aparición, en especial en Estados Unidos, de una tendencia, presente incluso en los neorrealistas, hacia la reconciliación, la complementariedad o el pluralismo teórico entre los distintos paradigmas, en especial entre el tradicional y el de -

la sociedad global. La compleja realidad internacional ac----tual, que impide negar la importancia tanto de los Estados - como de los actores transnacionales, tanto de las relaciones interestatales como de las transnacionales, tanto de las si--tuaciones de conflicto como de la cooperación, hace que la - teoría de las Relaciones Internacionales haya optado, en - cierta medida, por una solución ecléctica, de compromiso.

Otra cuestión presente en esta tendencia a la reconciliación, al compromiso, a la complementariedad entre los para---digmas, que no se puede desconocer, es que dicha tendencia se afirma sobre todo desde posiciones neorrealistas, es decir, - se hace en muchos casos desde una posición de predominio del paradigma tradicional sobre los demás paradigmas que se quiere reconciliar, que tienden a quedar en posición secundaria. La trampa es que con ello se desvirtúan los otros paradigmas y se asienta de nuevo, bajo un supuesto eclecticismo o com---promiso, el paradigma tradicional.

Para finalizar este apartado, reproducimos textualmente - un comentario de Celestino Arenal al respecto:

"Sin menospreciar en ningún momento el protagonismo y el papel decisivo que tienen hoy día los estados en las relaciones internacionales, nuestra opinión es que la ciencia y la - teoría de las relaciones internacionales deben continuar - abiertas al estudio de una realidad internacional compleja y global que no se reduce, ni mucho menos, al mundo interesta--

tal y a la política internacional, y que deben continuar profundizando en la línea apuntada por los paradigmas de la sociedad global y de la dependencia, que reflejan dimensiones esenciales de la sociedad internacional. Es verdad que ninguno de estos dos nuevos paradigmas puede hoy erigirse en el 'paradigma' de las relaciones internacionales, pero tampoco puede hacerlo el tradicional ... Como hemos visto, las relaciones internacionales se encuentran hoy en una situación científica que tiende hacia la complementariedad o el compromiso entre las visiones y modelos aportados por los tres paradigmas existentes. La afirmación progresiva de esta tendencia, a pesar de las dificultades de realización práctica que tiene y a pesar del peligro de reintroducción de la hegemonía del paradigma realista, supone ya, en sí misma, un paso adelante trascendental en la teoría de las relaciones internacionales. Supone que, por encima del carácter simplificador del paradigma realista y también de los paradigmas de la sociedad global y de la dependencia, se empieza a asumir el hecho de la complejidad, la globalidad y el carácter multidimensional de las relaciones internacionales, que no puede ser aprehendido exclusivamente a través de uno solo de los paradigmas actualmente existentes.

Esto constituye un indudable progreso en una teoría y una ciencia que hasta fecha muy reciente habían estado dominadas absolutamente por el paradigma realista, con todo lo que ello suponía de limitación y pobreza en orden a una adecuada comprensión, análisis y acción de la presente realidad interna--

cional. En este sentido, nuestra posición en el actual debate paradigmático de las relaciones internacionales, explicitada ya in extenso en otro lugar, se puede resumir en el sentido, por un lado, de asumir un pluralismo de paradigmas como única forma de analizar y aprehender adecuadamente la compleja realidad internacional de nuestros días, y por otro, de situarnos en una perspectiva teórica tendente a hacer valer los valores e intereses de naturaleza global y humana, que caracterizan la actual problemática, global y humana antes que exclusivamente estatal, de las relaciones internacionales, como única forma de ofrecer realmente soluciones justas y válidas para esos dramáticos y graves problemas de la sociedad internacional."

Por último, a manera de reafirmación mencionaremos aquí de nueva cuenta los nombres y obras de los principales autores neorrealistas:

Kenneth N. Waltz. Theory of Internacional Politics, Reading, Mass., 1979.

Robert O. Keohane. Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond, Washington, 1983.

Robert G. Gilpin. War and Change in World Politics, Cambridge, 1981. The richness of the tradition of Political Realism.

Ray Maghoori y Bennett Ramberg, Globalism versus Realism: A reconciliation, Bouler, 1982

PARTE TERCERA: LA POLITICA LATINOAMERICANA DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE LA SEGUNDA POSGUERRA HASTA LOS NOVENTAS

III Estados Unidos y América Latina de cara al siglo XX: Crónica de un desencuentro

III.1 Antecedentes

III.1.1 Fines y medios de la política latinoamericana de Estados Unidos

Estados Unidos es el actor externo y la influencia más importante en América Latina en la actualidad.

La intensidad del interés de Estados Unidos en América Latina y la extensión de las actividades regionales de esta nación han variado considerablemente a través del tiempo y de acuerdo con el lugar. La variación ha dependido esencialmente de la naturaleza de los fines y medios buscados en la política de Estados Unidos, especialmente ciertos objetivos de largo alcance, combinados con ciertas consideraciones geopolíticas. En términos del 'interés nacional' u objetivos políticos primordiales, América Latina no ha amenazado la sobrevivencia de Estados Unidos y ningún Estado por sí solo ha sido de vital importancia para este país. Sin embargo, la región latinoamericana como un conjunto, especialmente el área del Caribe, ha sido considerada importante para la seguridad y bienestar de Estados Unidos en diversas formas. El interés nacional de Estados Unidos en América Latina ha sido expresado en una serie de objetivos de largo alcance semipermanente, algunas veces expuestos en retórica moral, pero casi siempre formulados en

términos de las realidades percibidas de seguridad nacional. - Esta serie de objetivos de largo alcance ha permanecido cons-- tante desde el inicio de las relaciones Estados Unidos-América Latina a principios del siglo XIX, aun cuando la atención de - Estados Unidos aumente y disminuya y varíe su capacidad para - realizar sus metas.

La política de Estados Unidos ha estado preocupada con - tres principales objetivos de largo alcance interrelacionados, los cuales han sido establecidos como metas esenciales de se-- guridad. Primero y más importante, Estados Unidos ha intentado impedir y excluir, hasta donde sea posible, la influencia y - control exterior (no hemisférico) y asegurar la independencia y autodeterminación de América Latina con respecto a los demás Estados externos. Segundo, como un corolario al primer objeti- vo, Estados Unidos se ha esforzado por asegurar su propio li-- derazgo en el Hemisferio Occidental y el dominio del área del Caribe. Estos objetivos han sido funciones de las percepciones de Estados Unidos de su seguridad militar, política y económi- ca.

El tercer objetivo de largo alcance hacia el cual se han dirigido las acciones de Estados Unidos, estrechamente rela--- cionado con el deseo de excluir influencias exteriores y man-- tener el liderazgo de Estados Unidos, ha sido el de estimular o desarrollar la estabilidad política en América Latina. Se ha presumido que el mantenimiento de estabilidad política en Amé- rica Latina es un prerrequisito para reducir la intervención -

exterior en el área. Desde el inicio del siglo XX y la visible obtención de status de gran potencia, Estados Unidos ha perseguido el objetivo fundamental de mantener la estabilidad en América Latina, lo cual ha sido considerado necesario para su propia seguridad y bienestar.

Ahora bien, una primera aproximación al estudio de la política exterior norteamericana plantea la necesidad de calificarla como una política imperialista a partir de algunos supuestos importantes:

Primero, que la política exterior es una actividad estatal y, por lo tanto, la política exterior norteamericana consistirá en el pronunciamiento del gobierno norteamericano en un determinado sentido;

Segundo, que esta política exterior va a estar vinculada con otros aspectos de diversa índole, tanto internos como externos;

Tercero, que el Estado norteamericano, en su carácter de Estado capitalista, va a tener una serie de funciones de política (incluida la política exterior), tanto de acumulación como de legitimación, al interior como hacia el exterior. Es decir, estas funciones estarían destinadas al mantenimiento del sistema en su conjunto;

Cuarto, que para que el Estado lleve a cabo sus funciones,

tiene que mantener ciertos márgenes de autonomía relativa en - estas funciones de política, incluida la política exterior.

III.1.2 Principales características de la política exterior norteamericana para el siglo XIX

Los rasgos fundamentales que presenta la política exterior norteamericana para el siglo XIX estarían sus--- tentados:

a) En el plano económico por:

1) El carácter especial que asumió la colonización en - Estados Unidos; caracterizado entre otras cosas, por la primacía del espíritu empresarial y los vínculos de dependencia con la metrópoli que van desapareciendo aun durante la colonia y - se hace evidente, por lo tanto, un cierto margen de autonomía relativa.

Las trece colonias inglesas que en 1776 se convirtieron en los Estados Unidos de Norteamérica fueron pobladas mayorita--- riamente por europeos del Norte, en cuyos países habían ya empezado a tomar cuerpo, durante los siglos XVII y XVIII, los - factores que dieron margen a la revolución industrial y al capitalismo. Perseguidos por razones religiosas y de otra índole en sus países de origen, venían a constituir un hogar, es decir, venían a quedarse. Al llegar se encontraron con sociedades nativas dispersas y en etapas primitivas de desarrollo.

Las colonias iberoamericanas, por el contrario, fueron pobladas durante los siglos XVI y XVII, como norma general, por españoles y portugueses provenientes de sociedades en donde prevalecían enquistadas las estructuras medievales y mercantilistas. El sistema de encomiendas establecido por España en el nuevo mundo fue una adaptación de estructuras del viejo mundo a un continente donde la numerosa población indígena y la naturaleza sedentaria de las grandes civilizaciones autóctonas facilitaron la explotación de la mano de obra nativa. Muchos de los que llegan no lo hacían para echar raíces sino para saquear, hacerse ricos y regresar a España o Portugal.

Ante orígenes ideológicos y condiciones socio-económicas tan diferentes, se empezó a producir desde muy temprano en la historia de los Estados Unidos un desarrollo económico de carácter capitalista que muy pronto se encontró en relación de dominio y conflicto con las economías vecinas de América Latina, todavía en etapas precapitalistas de desarrollo.

Asimismo, no eran menores los conflictos que, desde muy temprano en su historia, se perfilaban entre las dos Américas en el campo de la ética y la religión.

El núcleo rector en las colonias inglesas lo constituyeron los puritanos y otros grupos inspirados en una particular interpretación de la ética y visión del mundo del calvinismo. Desde esa perspectiva era casi inexistente la frontera entre el principio de los elegidos y el éxito económico como señal

característica de los predestinados y la desigualdad entre los hombres, las razas y los pueblos.

La ética y la visión del mundo de la América hispana, por el contrario, se desarrolló como producto de corrientes pro--- fundamente contradictorias que coexistían en el seno del catolicismo.[1]

2) Desarrollo importante del sector agrícola con dis--- tintas modalidades (dependiendo de si se trataba de los esta-- dos del Norte o del Sur de Estados Unidos).

3) Política comercial de librecambio, que al final de - la guerra de Secesión, con el triunfo del Norte, se convierte en el proyecto hegemónico del país. Se evidencia entonces la - necesidad de fortalecer la industria y expandir el comercio. - Así, puede decirse que "A las crisis económicas y esporádicas y al pánico de 1857-1858 se siguen las crisis políticas que - culminan con la guerra de Secesión (1861-1865) ... Que el norte industrial se imponga durante el conflicto civil puede - atribuirse en buena medida a la movilización popular que le--- vanta el proyecto anti-esclavista y reformista de Charles - Sumner, Thaddeus Stevens y los Republicanos radicales. Conse-- cuentemente, su 'dictadura' que coloca al poder legislativo - como el rector de la Reconstrucción nacional de la post-guerra debe verse como el precio que el capitalismo paga (no sin re-- nuencia) por el apoyo de los granjeros del medio oeste, los - trabajadores del norte y las masas negras..."[2]

4) Mano de obra abundante, debido a las importantes corrientes migratorias que vienen a establecerse en Estados Unidos.

b) En el plano político, habría que distinguir al menos dos niveles. En primer lugar, el interno que tiene que ver con las raíces político-ideológicas del imperio norteamericano y el asentamiento del capitalismo. Sobre este particular, José Luis Orozco comenta que "Más allá del fetichismo constitucionalista, ... la supuesta intemporalidad ideológica de la cultura política dominante en los Estados Unidos no obedece al hallazgo afortunado de una fórmula aristotélica de gobierno sino, inversamente, a la asombrosa inmovilidad de una estructura de clase mantenida por tres siglos y medio. Una hegemonía capitalista que asegura desde los días coloniales los baluartes del Estado y la sociedad civil puede así, sin alterarse substancialmente, encauzar y regular la intensidad revolucionaria (y contrarrevolucionaria) en las fases del asentamiento violento del capitalismo comercial (de la guerra de independencia a la aprobación de la Constitución 1776-1789), industrial (de la guerra de Secesión al final de la Reconstrucción: 1861-1877) y financiero (de la guerra con España al estrangulamiento del radicalismo: 1898-1919). Transformaciones cualitativas desde la perspectiva económica, ninguna de esas tres fases vulnera a la vieja oligarquía a pesar de la amplia movilización popular que cada una presupone: aquélla se reserva siempre los expedientes para cancelar sus alianzas de clase sin vigencia histórica que nada tienen que ver con la leyenda

de la moderación y el equilibrio constitucional."[3]

Junto con esto estaría el principio fundamental del americanismo como el criterio rector para la evaluación de los grandes lineamientos sobre los cuales se erige el sistema político norteamericano y que se encuentra expresado en la Declaración misma de Independencia de los Estados Unidos:

"En primer lugar, el americanismo (Estados Unidos), es el reconocimiento de la verdad de que los derechos inmanentes y fundamentales del hombre derivan de Dios, y no de los gobiernos, las sociedades, los dictadores, los reyes o las mayorías ... El sistema de frenos y equilibrios de la Constitución fue sabiamente concebido e ingeniosamente montado para proporcionar toda garantía que sea posible de que todo ciudadano de los Estados Unidos disfrute y conserve sus derechos dados por Dios... La esencia del americanismo (los Estados Unidos) radica por lo tanto, en la tolerancia de clase, de religión y de raza. Debe subrayarse con el más vigoroso de los lenguajes que el mantenimiento de esas tres formas de tolerancia es esencial para la preservación del americanismo (Estados Unidos). Ellas constituyen los tres grandes pilares sobre los cuales se yergue nuestra república constitucional, y si cualquiera de esos pilares fuera destruido se derrumbaría por los suelos toda la estructura del sistema norteamericano de gobierno."[4]

De lo anterior, se desprenden al menos dos cuestiones importantes:

Una de ellas es el hecho de que las nociones de democracia y progreso económico fueron, desde los orígenes objetivos indisociables del imperio que, a su vez, conllevarán una serie de valores de la sociedad norteamericana en donde la felicidad, la igualdad, la libertad se conjugan en el 'american dream of life' según el cual a nadie le está vedado el derecho a la riqueza en función de la fuerza, talento y habilidades personales que cada individuo tenga para lograrlo.

La otra, tiene que ver con aquello que algunos autores califican de principios o normas de todo gobierno tolerable.

"... El primer principio estriba en que un buen gobierno permite que las naturalezas más vigorosas de la comunidad logren realizarse asegurándose de que esas individualidades no tiranicen a las demás (...) El segundo principio consiste en que en todo el Estado la mejor forma posible de gobierno =o la menos perniciosa= debe acoplarse a las tradiciones y los criterios normativos de su pueblo. Más allá de esos dos principios generales no existe ningún precepto político invariable que pueda aplicarse uniforme y universalmente, y sin salvedad alguna, a todas las sociedades en todas las épocas ... este principio político se divide en dos partes: el gobierno tolerable no solamente debe reconocer los derechos de los individuos más capaces, sino también el derecho de la mayoría de los hombres a no ser amedrentados y hostigados por aquellos talentos ambiciosos. El político prudente es el que se esfuerza por mantener un equilibrio entre esas dos existencias..."[5]

En lo que concierne al ámbito de la política exterior, hay que recordar que Estados Unidos ha sido el mayor expansionista de todos los actores externos en América Latina desde la independencia de esta última, obteniendo grandes beneficios en términos de adquisiciones territoriales. Durante la primera mitad del siglo XIX, Estados Unidos se inquietaba con la expansión continental, expresada en la ideología del 'destino manifiesto'. Se difundió la idea de que Estados Unidos tenía el derecho obvio a expander su control a través del continente virgen de un océano a otro; el proceso de expansión continental inevitablemente provocó el conflicto de Estados Unidos con México y finalmente condujo al imperialismo en el Caribe.

En sólo cincuenta años, entre 1803 y 1853, Estados Unidos creció del área ocupada por las trece colonias originales a sus presentes fronteras esencialmente, habiéndose tomado la mayor parte del territorio adicionado de lo que originalmente era la América hispana. La primera y más grande adquisición fue la compra en 1803 del territorio de Luisiana a Francia, a quien España había cedido el área en 1800. Su adición más que duplicó la dimensión territorial de Estados Unidos. Durante quince años después de la compra de Luisiana, Estados Unidos negoció con España por las 'Floridas', tomando de hecho parte del territorio en 1810 y 1813. Los dos Estados firmaron el Tratado Adams-Onis en 1819 (entró en vigor en 1821), en el cual España cedía a Estados Unidos todas sus tierras en la costa del Golfo al Este del río Mississippi.

Bajo el Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, México cedió la mitad de su territorio nacional a Estados Unidos, incluyendo lo que hoy constituye gran parte del Oeste y Sudoeste de Estados Unidos. En 1853, exactamente cincuenta años después de la compra de Luisiana, las dimensiones continentales de Estados Unidos estaban completas, excepto por algunos ajustes menores posteriores, con la compra Gadsden. Estados Unidos no adquirió más territorio latinoamericano hasta después de su guerra con España en 1898, aunque los líderes norteamericanos de vez en cuando habían considerado beneficios territoriales en la región del Caribe.

Así, puede verse que hasta 1860, Estados Unidos se había orientado siempre hacia la expansión territorial o internamente hacia la conquista del Oeste. Esta posibilidad inagotable de ampliar la frontera, de alguna manera disminuyó los conflictos sociales hacia el interior de Estados Unidos, de modo que una vez que ésta se agotó, hubo necesidad de lanzarse al exterior en busca de nuevas oportunidades. Hay que recordar que, de alguna manera, el inicio de la fase imperialista en Estados Unidos (1898) y junto con ello el lanzamiento de los Estados Unidos al juego de la política mundial, responden en gran medida a preocupaciones de política interior. Esta situación se observa muy claramente a raíz de la grave crisis económica de 1893-1898 que suscitó grandes desórdenes y explosiones de violencia, al punto que muchos pensaron que desembocaría en una revolución. Justamente esto es lo que ha dado en llamarse la búsqueda de la 'Nueva Frontera' norteamericana. La

conquista del Oeste había terminado, puesto que en 1889 las últimas tierras de dominio, las de Oklahoma, habían sido arrebatadas a los indios, parceladas y puestas en venta. Su dinamismo empujaba entonces a los norteamericanos hacia unas 'nuevas fronteras', esta vez situadas más allá del continente, al propio tiempo que Estados Unidos se convertía en una potencia mundial, con todas las obligaciones y tentaciones que este título implicaba.[6]

En términos generales, puede decirse que el concepto más usado para describir la política exterior de Estados Unidos desde su independencia hasta fines del siglo XVIII y continuando incluso hasta la segunda mitad del XIX fue el de aislacionismo, entendido no como una carencia absoluta de relaciones con el resto del mundo, sino en el sentido de eludir el compromiso o 'enredo' político, sobre todo en lo que se refería a las relaciones con Europa. Es evidente que el principio de no comprometerse no se extendió a las relaciones de Estados Unidos con América Latina en el mismo sentido que fue aplicado a los asuntos europeos. En particular, Estados Unidos consideró que el destino de la región contigua del Caribe afectaba directamente su seguridad. En el Caribe, Cuba era de especial importancia, mostrándose un interés también en la construcción de un canal ístmico en América Central.[7]

Aunque Estados Unidos no permaneció totalmente alejado de los asuntos latinoamericanos en el siglo XIX y a pesar de su especial interés en el Caribe, no abordó una interacción ex---

tensiva con el resto del hemisferio. Sus principales políticas hacia América Latina estuvieron relacionadas con su propia expansión territorial, lo cual condujo a la guerra con México y a mantener a Europa fuera del hemisferio.

III.1.2.1 La idea del Hemisferio Occidental y la Doctrina Monroe

En este sentido, puede afirmarse que desde el logro de la independencia de las trece colonias hasta el inicio de la década de los sesentas durante el siglo XIX, el interés primordial de Estados Unidos en América Latina y sus principales políticas en la región después, estuvieron enraizadas en la idea del Hemisferio Occidental, también conocida como la Doctrina de las Dos Esferas o Doctrina Washington. Este concepto postuló una relación especial entre Estados Unidos y América Latina. Estaba basado en la separación geográfica de las Américas y de Europa y en las nociones de separación política, económica y social del nuevo mundo moralmente superior al perverso y autocrático viejo mundo.

La orientación aislacionista de Estados Unidos, la cual significaba la ausencia de ligas con Europa y un deseo de mantener al viejo mundo fuera de América, se reflejaría más tarde en la Doctrina Monroe. Esta definió la actitud de Estados Unidos hacia América Latina durante más de un siglo. Más que nada reflejaba el deseo de Estados Unidos de limitar la influencia exterior en las Américas. La esencia de la Doctrina Monroe,

enunciada primero en 1823 y posteriormente considerada como la piedra angular de la política de Estados Unidos, era un deseo de que Europa mantuviera las manos fuera del Hemisferio Occidental. Aunque el término doctrina no fue usado hasta mucho después, tuvo su génesis en lo que se conoció primero como la Declaración o los Principios del presidente James Monroe del 2 de diciembre de 1823.

Es evidente que la Declaración de Monroe tenía un carácter unilateral, con un panorama bastante estrecho y aparentemente intentaba ser temporal. Su naturaleza unilateral se puso en claro en dos formas. Primera, Estados Unidos había rechazado una propuesta británica en el sentido de que los dos Estados emitieran una declaración conjunta. Segunda, inmediatamente después del pronunciamiento, Estados Unidos desairó las sugerencias latinoamericanas para tratados de alianza. Monroe restringió su advertencia a Europa sobre la futura colonización de América y fue tolerante con las colonias existentes; no mencionó la prohibición de otras formas de intervención o influencia europea como posteriormente se interpretó. El carácter temporal de la política indica el hecho de que, por más de medio siglo después del pronunciamiento de Monroe, éste fue mayormente ignorado como una guía para la política. Una vez que pasó el peligro inmediato de Rusia, España y la Santa Alianza y durante el largo período de la impotencia militar de Estados Unidos en relación a Europa y sus preocupaciones domésticas, las palabras de Monroe virtualmente se olvidaron en Estados Unidos. Lo que es más, un número de intervenciones mi-

litares europeas ocurrieron en América Latina y Estados Unidos no hizo nada. Era un protegido del poderío naval británico y la Gran Bretaña era responsable de la protección de América Latina de los designios de otras potencias europeas, en tanto estuvieran restringidas.[8]

En síntesis, este período pone de relieve la voluntad de limitar y después de impedir toda influencia exterior sobre el continente americano. La Doctrina Monroe, que define esta política, tiende a poner a las democracias americanas al abrigo de toda injerencia de los regímenes autocráticos establecidos en Europa. En cierto modo, prefigura la doctrina del CONTAINMENT, o sea, de la barrera opuesta al comunismo, que inspiraría la diplomacia norteamericana después de la Segunda Guerra Mundial.

Otros rasgos característicos que marcarán la política norteamericana de esta época es su poderoso mesianismo, a través del cual los Estados Unidos se convierten en el portador de un ideal de democracia y de progreso, de la misma forma que seguirá siéndolo a mediados del siglo XX en el gran enfrentamiento con el comunismo.

Asimismo, y en gran medida derivado de lo anterior, estaría su política neocolonista y la búsqueda de una nueva frontera norteamericana que, con la guerra hispanoamericana de 1898 marca la fase de inicio del imperialismo a la cual nos referimos a continuación.

III.1.3 La época dorada del imperialismo norteamericano

Los últimos años del siglo XIX fueron aproximadamente el período de cambio inicial de la política exterior de Estados Unidos del aislacionismo tradicional a un internacionalismo rudimentario. La nación atravesó un período de transición política, el cual dio como resultado una participación activa en los asuntos mundiales y la elevación al status de gran potencia. La nueva orientación reavivó el interés de Estados Unidos por América Latina y terminó su inacción política; pero también representó el inicio del imperialismo y las políticas coactivas en el área del Caribe, así como los lejanos alcances del Océano Pacífico. Esta expansión que en principio es exclusivamente territorial, se reflejaría posteriormente en un interés por conseguir posiciones estratégicas que, al mismo tiempo, sirvieran para reforzar los vínculos comerciales. A partir de entonces, este expansionismo se convierte en una de las constantes de la política exterior norteamericana, dentro del contexto de un imperialismo clásico canalizándose hacia determinadas áreas (Asia =con la posibilidad de establecer vínculos importantes con China= y el Pacífico, en una primera instancia y el Caribe y América Latina después).

Por otro lado, esta expansión hacia el exterior se justifica ya que se considera como válida y conveniente para Estados Unidos desde el momento en que viene a representar 'la nueva frontera' norteamericana y, por lo tanto, una salida a -

sus eventuales conflictos de tipo económico o social.

Al mismo tiempo, se da un profundo consenso al interior de la sociedad norteamericana tendiente a legitimar estas acciones de política exterior, dándole unidad ideológica al proceso político en lo que hace a la toma de decisiones.

Posteriormente, una nueva ola de nacionalismo barrió los Estados Unidos en la década de 1890, lo cual condujo a una guerra con España y resultó en adquisiciones territoriales en el área del Caribe. Una nueva interpretación del destino manifiesto más allá de los límites continentales fue tipificada por los 'Expansionistas de 1898', quienes moldearon su opinión pública de Estados Unidos; la región del Caribe era de gran importancia en su pensamiento estratégico. La guerra con España, que duró solamente diez semanas, es importante porque de hecho marcó una ruptura con el aislacionismo anterior. Como resultado, Estados Unidos se anexó Puerto Rico, adjudicándole un valor estratégico debido a que desde la isla podrían vigilarse los accesos al futuro canal; estableció un protectorado en Cuba y ocupó algunas islas pequeñas en el Caribe. Más aún, al incrementar la guerra la importancia estratégica del Caribe, los líderes norteamericanos resolvieron construir y controlar exclusivamente un canal transístmico y se celebraron convenios concretos.

Un aspecto relevante de este período fue la inauguración por parte de Estados Unidos del movimiento panamericano en la

década de 1880, principalmente con el propósito de promover el comercio hemisférico y desarrollar procedimientos para el arreglo pacífico de disputas; su interés en cuestiones de seguridad, la principal inquietud latinoamericana, era mínimo y consistentemente se afanó en mantenerlas fuera de las agendas de las conferencias. La Primera Conferencia Internacional de Estados Unidos se celebró en Washington en 1889-90, iniciando la 'política panamericana' de Estados Unidos. Esta reflejó los intereses de los empresarios norteamericanos que acababan de descubrir las oportunidades de comercio e inversión en América Latina; la política también estuvo motivada por el potencial del sistema interamericano como un instrumento para promover la estabilidad internacional por medio del procedimiento para conservar la paz y para agrupar a América Latina en una sola organización bajo la dirección de Estados Unidos, impidiendo así otras influencias exteriores. Pero la cooperación multilateral pronto fue eclipsada por el imperialismo unilateral de Estados Unidos.

Así, la política latinoamericana de Estados Unidos a partir de la última década del siglo XIX hasta la tercera parte del XX, está caracterizada frecuentemente como una tensión entre la Doctrina Monroe y el Panamericanismo, empezando este último formalmente en 1889, pero dominando la primera hasta los años treinta. Los enfoques de ambas políticas fluyeron de la idea del Hemisferio Occidental postulando una relación especial entre las Américas, pero también fueron contradictorias en cuanto a que la Doctrina Monroe era una polí-

tica unilateral, la cual llegó a justificar la intervención de Estados Unidos en el área del Caribe, mientras que el Panamericanismo estaba basado en la idea de equidad y cooperación internacional. Aun cuando las conferencias interamericanas que se iniciaron en 1889 postularon una política de cooperación de Estados Unidos con América Latina, especialmente en materia de comercio internacional, la diplomacia multilateral no fue un aspecto importante de la política de Estados Unidos hasta los años treinta.[9]

Ahora bien, hacia 1898, a raíz del triunfo de Estados Unidos en la guerra con España, se inicia la llamada época de la Diplomacia del Dólar, que vendría aparejada más tarde con la Política del Gran Garrote. Se entiende que tanto la Política del Gran Garrote como la Diplomacia del Dólar actuaron como complemento una de la otra, ya que mientras la primera justificaba las intervenciones militares directas, la del Dólar aseguraba las económicas no sólo en el Caribe sino en toda América Latina.

El período clásico de la Diplomacia del Dólar así como de la Política del Gran Garrote comprendería =de acuerdo con algunos autores= los gobiernos de William McKinley (1897-1901); Theodore Roosevelt (1901-1909), a quien algunos apodaran el 'Maldito Cowboy'; y William H. Taft (1909-1913).

"La diplomacia del gobierno actual =explicó Taft en 1912=, ha tratado de adaptarse a las condiciones modernas de

las relaciones comerciales. Nuestra política desea sustituir las balas por los dólares."[10] Con esto puede verse que los límites entre la Política del Gran Garrote y la Diplomacia del Dólar quedaban francamente indecisos, poniendo de manifiesto los estrechos vínculos que unen al big stick y a la dollar diplomacy ampliamente ilustrados en el caso de Nicaragua en 1909 y, posteriormente en los de Haití en 1915; Puerto Rico y Costa Rica en 1917; Panamá en 1918; Honduras en 1919 y Guatemala en 1920, por mencionar sólo algunas de las intervenciones que tuvieron lugar bajo el gobierno demócrata de Woodrow Wilson, a la luz del Corolario Roosevelt.

El Corolario Roosevelt sustentado por el presidente Theodore Roosevelt en 1904 (apenas un año más tarde de la Política del Gran Garrote del 2 de abril de 1903), se dio con el propósito de reinterpretar o actualizar la Doctrina Monroe. Este corolario precisa que Estados Unidos, de acuerdo a la Doctrina Monroe, tiene posibilidades de llevar a cabo una serie de acciones en el hemisferio, tendientes a la preservación de sus intereses económicos y estratégicos en el área.

Por medio del Corolario Roosevelt, Estados Unidos se atribuyó unos derechos y se asignó una misión que le permitiría intervenir a su favor en el conjunto del continente americano. Al respecto, Julien Claude señala:

"Las naciones latinoamericanas habían esperado convertir la doctrina Drago en un 'corolario' de la doctrina Monroe, lo

cual las hubiese puesto a salvo de una intervención armada - por parte de potencias extranjeras. En realidad, dentro de la misma lógica de la 'doctrina Monroe' y en nombre de ella, Estados Unidos les ofreció el 'corolario Roosevelt', que daba - carácter oficial a la intervención armada de Estados Unidos - con el pretexto de restablecer, aunque fuese 'en contra de - sus deseos', el orden y la justicia. Se había necesitado la - guerra hispano-americana y la ocupación militar de Cuba para que Estados Unidos se arrogase, por medio de la Enmienda - Platt, el derecho de intervenir en Cuba. Sin ninguna guerra y con ocasión de una crisis menor provocada por las deudas de - Venezuela, este derecho de intervención fue solemnemente ex-- tendido a toda América Latina. Para ser más exactos, Estados Unidos se atribuyó ese derecho por una simple declaración - unilateral."[11]

Así, las políticas intervencionistas que se iniciaron - bajo el presidente Roosevelt, continuaron bajo los presiden-- tes Taft, Wilson y Coolidge; emplearon diversos instrumentos coactivos incluyendo el uso o amenaza de invasión armada y - ocupación militar, la imposición de tratados dando a Estados Unidos el derecho de intervenir, el establecimiento de recep- torías aduanales y control financiero, el reconocimiento y no reconocimiento de nuevos gobiernos usados para influenciar - sus políticas y la supervisión de elecciones.

Los tres objetivos de largo alcance de Estados Unidos en América Latina, la exclusión de influencia exterior, el lide-

razgo o dominación de Estados Unidos y la estabilidad latinoamericana, fueron objeto de intervenciones militares activas, fiscales y políticas en el Caribe. Más específicamente, las intervenciones fueron diseñadas para asegurar y más tarde proteger el Canal de Panamá, para mantener la ley y el orden y para proteger las vidas y propiedades de los ciudadanos de Estados Unidos, para respaldar las inversiones y préstamos norteamericanos y para estimular la democracia representativa.

Evidentemente, no todos los objetivos próximos antes mencionados fueron perseguidos a la vez por todas las administraciones norteamericanas ni enfatizados de la misma manera, pero un rasgo común a ellos es que todos fueron considerados como concomitantes de los intereses de la seguridad nacional.

Durante el gobierno del demócrata Woodrow Wilson a quien se le conoce como una de las encarnaciones más relevantes del llamado 'idealismo norteamericano' y el período que comprende las administraciones de Warren Harding, Calvin Coolidge y Herbert Hoover, se mantienen rasgos de la Diplomacia del Dólar inaugurando la época de la 'Diplomacia del Dólar Ilustrada'.

"Muy al contrario, con un brillo muy particular y un repudio verbal de los métodos de sus predecesores, Wilson proseguiría en realidad su política de intervención militar y

económica en los pequeños países de la zona del Caribe ... En efecto, Wilson llegaría a realizar en América Latina más intervenciones armadas que Taft y Roosevelt juntos."[12]

Entre los elementos que permiten identificar este imperialismo ilustrado, estarían, por un lado, la preocupación de Wilson por promover los gobiernos democráticos ubicados en la zona de influencia norteamericana, a la par del mantenimiento de la línea de política exterior seguida por sus antecesores. Dentro de este mismo aspecto, se ubicaría la política de Reconocimiento de Gobiernos como una táctica adicional para favorecer los intereses de Estados Unidos (caso de México, por ejemplo), en relación además con la coyuntura presentada por la Primera Guerra Mundial y aunado a la intervención económica norteamericana a nivel gubernamental en algunos países de la región (Nicaragua y República Dominicana).

Por otro lado, el estallido de la Primera Guerra Mundial, abre la posibilidad de expansión de una serie de industrias al interior de Estados Unidos, al mismo tiempo que se produce una gran concentración comercial con algunas potencias europeas de la época (Gran Bretaña y Francia, principalmente).

Asimismo, la Banca Morgan se convierte en el agente de crédito de países como Gran Bretaña y Francia.

Efectivamente hay entonces una vinculación económica muy importante entre Estados Unidos y estos países durante el

transcurso de la guerra, aun cuando pregonando la idea de neutralidad =cada vez más difícil de sostener= por parte de Estados Unidos en el conflicto.

Así, ante el posible triunfo de Alemania en la guerra y otros elementos de tipo coyuntural (como el desarrollo de la guerra submarina por parte de ésta y la consecuente movilización al interior de Estados Unidos por esta razón y una serie de acciones de espionaje alemán), Estados Unidos finalmente entra a participar en el conflicto bélico.

III.1.4 La nueva época y el antiguo orden

El término de la Primera Guerra Mundial trae consigo para los Estados Unidos el cuestionamiento sobre la línea de política exterior a seguir acorde a su nueva posición de liderazgo en el mundo. Es justamente dentro de este contexto, donde surgen los Catorce Puntos de Wilson. Este se traslada a Europa para negociar dentro del Tratado de Versalles la aceptación de los siguientes preceptos favorables a Estados Unidos:

1) Establecimiento de libertad de navegación

2) Disminución de barreras arancelarias

3) Establecimiento de colonias

4) Creación de la Sociedad de Naciones, como un mecanis-

mo de diplomacia multilateral que asegurara la nueva posición de Estados Unidos en el mundo.

Este proyecto de Wilson es rechazado por el senado norteamericano, de manera que los gobiernos que le suceden, buscarán un tipo de política menos 'involucrada', así como más discreta y cautelosa que tendiera básicamente hacia la consolidación de su hegemonía en sus zonas de influencia y una presencia más discreta de Estados Unidos en términos generales a nivel mundial.

"Cualesquiera que fuesen los objetivos buscados, al finalizar la guerra de 1914-1918, Estados Unidos se había fabricado, en el mar del Caribe, una 'esfera de influencia' que había convertido a éste en un 'lago norteamericano'. Se había anexado Puerto Rico, había comprado las islas Vírgenes, había reducido a Cuba, la República Dominicana, Nicaragua y Haití al estatuto de protectorados, y varias bases navales jalonaban los diversos puntos estratégicos del Caribe..."[13]

Finalmente, con el gobierno de Herbert Hoover (1929-1933) se da la consolidación de los intereses económicos norteamericanos en América Latina bajo una nueva retórica en materia de política exterior, partiendo de la supuesta interdependencia entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, dando lugar así a la época del llamado New Deal o Nuevo Diálogo, posibilitado además por la coyuntura importantísima de la crisis económica mundial de 1929-1933 y sus efectos. Con Franklin D.

Roosevelt en el poder empieza a tomar forma la política de la Buena Vecindad que, si bien continúa la reafirmación de los intereses hegemónicos norteamericanos, lo hace bajo una óptica distinta, y se considera que ésta es, quizá, la última vez que América Latina representa un interés primordial para Estados Unidos en términos de hegemonía a nivel mundial.

Se produce, por otro lado (a instancias de Estados Unidos), el fortalecimiento del Sistema Interamericano, a través de una serie de contactos de carácter militar que permitieran asegurar la presencia norteamericana por vías distintas a las conocidas hasta entonces (implantación de dictaduras y Guardias Militares en América Latina).

Un aspecto importante de la política del Buen Vecino, capitalizado por el entonces Secretario de Estado Cordell Hull y Sumner Welles en varias posiciones oficiales fue la 'panamericanización' de la Doctrina Monroe. Es decir, Estados Unidos renunciaba a la intervención directa y adoptaba la organización regional como un importante (aunque no exclusivo) instrumento político. La no intervención fue implementada con el abandono de los cinco protectorados de Estados Unidos en el Caribe: Cuba, Haití, República Dominicana, Nicaragua y Panamá.[14]

Finalmente, cabe señalar que esta tercera década del siglo XX puede considerarse como la del milenio empresarial norteamericano, gracias a las descomunales ganancias de la indus-

tria privada durante la guerra bajo el predominio del Partido Republicano que en la práctica hizo que el gobierno se convirtiera en un instrumento de las grandes empresas. Sin embargo, "La década presenció una florida pero mal distribuida prosperidad industrial, acompañada por descuido en el campo, y sucedida por una prolongada depresión..."[15]

III.2 El New Deal y la fase de cooperación Estados Unidos-América Latina (1933-1945)

III.2.1 Franklin D. Roosevelt y la política del Buen Vecino. Sus implicaciones para América Latina

Los años que corren a partir de 1929 hasta 1945 marcaron un período de políticas de Estados Unidos en agudo contraste con las de 1895 y 1928 en lo que concierne a las tácticas políticas. Los objetivos básicos de Estados Unidos, sin embargo, permanecieron constantes. Las características de lo que llegó a conocerse como la política del Buen Vecino si bien fueron establecidas tentativamente durante la administración de Herbert Hoover (1929-33) no se aplicaron sino con Franklin D. Roosevelt, quien al tomar posesión el 4 de marzo de 1933, explícitamente enunció la política y la expandió.

El presidente Roosevelt dio a conocer la política del Buen Vecino y abandonó la intervención como un instrumento político, tanto en la ley como en la práctica y reavivó la cooperación panamericana.

De tal manera, en términos generales, se considera que durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt, América Latina alcanzó una de las más altas prioridades dentro del esquema de la política exterior norteamericana.

Es decir, que Estados Unidos y América Latina se convirtieron, primero, en buenos vecinos y, luego, en aliados en la guerra, dado el interés del primero por mantener a la segunda como una zona segura durante el conflicto bélico y como proveedora abundante de materias primas y alimentos.

Así, situaciones que antes probablemente hubieran ocasionado la intervención, se trataron por medio de negociaciones diplomáticas bilaterales directas, notablemente la expropiación de las propiedades de las compañías petroleras de Estados Unidos por Bolivia y México. Además, se construyó un sistema de seguridad hemisférica, empezando a fines de los treintas, el cual se fortaleció durante la Segunda Guerra Mundial. Durante la guerra tuvo lugar una colaboración política, económica y militar relativamente extensiva, tanto en el plano bilateral como multilateral, incluyendo programas de ayuda económica y militar de Estados Unidos. La mayoría de los Estados latinoamericanos cooperaron con Estados Unidos durante la guerra. La era del Buen Vecino fue de relaciones generalmente armoniosas.

Aunque las técnicas de intervencionismo directo fueron abandonadas mayormente por Estados Unidos bajo la política del Buen Vecino, los objetivos de largo alcance de exclusión exte-

rior, dominio de Estados Unidos y estabilidad latinoamericana persistieron, persiguiéndose a través de la cooperación en vez de la coacción.

La política del Buen Vecino se vio facilitada durante gran parte de los años treinta por la existencia de una mutualidad de intereses entre las Américas, generalmente expresada en términos de la mística de la idea del Hemisferio Occidental.

Con el surgimiento de gobiernos fascistas en Europa, sus crecientes actividades en América Latina y especialmente con la amenaza de la guerra europea a fines de los treintas, Estados Unidos nuevamente se sintió intranquilo por las influencias exteriores en América Latina. En el contexto de la guerra mundial, América Latina tuvo una posición estratégica subordinada, la cual generalmente facilitaba las medidas cooperativas, no intervencionistas.

Sin embargo, algunos autores señalan que "En todo caso, el cambio ... de buenos vecinos a aliados en la guerra no fue un buen augurio para las relaciones interamericanas. Si bien la aceptación por parte de Estados Unidos del principio de no intervención había mitigado la relación gran potencia-pequeñas potencias, la asociación en la guerra lo exacerbó. El socio principal era, innegablemente, los Estados Unidos que se iban haciendo más poderosos a medida que avanzaba la guerra. El grado en que la economía latinoamericana estaba en sus manos, era

aún mayor que antes. Latinoamérica estaba más y más preocupada por la política que adoptarían los Estados Unidos respecto a ella al terminar la guerra."[16]

De ahí que América Latina buscara la celebración de una reunión en que se ventilaran cuestiones de importancia, entre las cuales destacaban las propuestas de Dumbarton Oaks sobre la organización del mundo y sus consecuencias sobre el sistema interamericano y los problemas económicos comunes.

Así, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, se celebra en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, también conocida como Conferencia de Chapultepec. Durante ésta quedó claro que a los países latinoamericanos les preocupaban más los problemas de la posguerra que la continuación del esfuerzo bélico.

Más tarde, la conferencia de las Naciones Unidas celebrada en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945 debe considerarse como una ocasión importante en la historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, puesto que "... marca el inicio de un nuevo período en que habría una participación mucho mayor de los Estados americanos en los asuntos mundiales y, por eso, período en que los acontecimientos extracontinentales han ejercido una influencia mucho mayor que hasta entonces en las relaciones interamericanas. Muy en particular, la conferencia de San Francisco subrayó la diferencia de poder entre Estados Unidos y la América Latina y dio

muestra de los problemas que la Guerra Fría provocaría entre - ellos."[17]

III.2.2 La cara interna del Nuevo Trato. El Estado - benefactor

Hablar del Nuevo Trato implica una referencia obligada a la Gran Depresión de 1929.

"La quiebra del mercado de valores en 1929 puso a los Estados Unidos ante su mayor crisis desde la Guerra Civil ... - =además= la Gran Depresión había puesto fin al reino de los - republicanos como partido mayoritario de la nación, y les dio la turbia reputación de ser el partido de los malos tiempos ... La Gran Depresión ejerció una repercusión más profunda sobre - la política norteamericana que ningún acontecimiento desde la Guerra Civil. Al identificar al Partido Republicano con el - desplome, los votantes en 1932 habían dado a los demócratas - una oportunidad de establecerse como el partido mayoritario - durante la siguiente generación, y Roosevelt le sacó a esto el máximo partido. Para 1936 había forjado una nueva coalición - del partido, que prevalecía no sólo durante toda la vida del - Presidente, sino muchos años después. De 1930 a 1976, los re-- publicanos lograrían el control de la Cámara tan sólo en dos - elecciones. La coalición de Roosevelt se centró en los grupos de bajos ingresos de las grandes ciudades ... El atractivo - urbano del Nuevo Trato fue especialmente marcado entre los - grupos laborales y 'étnicos'."[18]

De esta manera, surge con Roosevelt el Estado benefactor que, como su nombre lo indica, pretendía que el Estado asumiera una serie de responsabilidades y brindara apoyo a aquellos núcleos de la población más desprotegidos y, por lo tanto, más golpeados por los efectos de la crisis de 1929. Algunos de los aspectos clave contenidos en este programa del Estado benefactor eran: el relacionado con el alojamiento que, a su vez, cumplía con varios objetivos: crear obras públicas para dar trabajo a los desempleados; reanimar el negocio de la construcción y ofrecer mejores alojamientos a los desposeídos; un programa de seguro para la vejez y el desempleo; los pagos de beneficio a los impedidos; la ayuda a los hijos dependientes y a sus madres; pensiones para los ancianos necesitados y extensas asignaciones para salubridad pública.

Internamente, el Nuevo Trato puso énfasis en algunos aspectos como: la rehabilitación del sistema bancario; un nuevo y audaz programa agrícola y campesino que contemplaba medidas de emergencia para salvar ese sector de la economía norteamericana; igualmente, se puso en marcha un programa para la recuperación industrial; y una política laboral que dio lugar a uno de los avances más importantes de los Estados Unidos para el siglo XX: la sindicalización de las industrias de producción en masa.[19]

Al respecto, Samuel Eliot al intentar una evaluación de los logros alcanzados con el Nuevo Trato, señala que:

"... No hay duda de que el Nuevo Trato fue deficiente en muchos aspectos. No obstante, las realizaciones del Nuevo Trato parecen más impresionantes que sus flaquezas. Desde el principio mismo, trató de resolver la crisis que Roosevelt había heredado, e hizo mucho por mejorar las peores miserias de la depresión ... En contraste con el gobierno de la década de 1920, en gran parte interesado sólo en sí mismo, el Nuevo Trato extendió sus beneficios a grupos que habían sido olvidados o recién cambiados. Favoreció la sindicalización en las fábricas y combatió el trabajo infantil o los talleres explotadores, estipulando las mínimas condiciones de trabajo ... Fomentó el Estado de beneficencia, con pensiones para vejez, seguro contra el desempleo y ayuda para los hijos dependientes. Emprendió varias empresas de alojamiento, ... Lo más significativo de todo fue el mantenimiento de un sistema democrático en un mundo barrido por el totalitarismo ... Y es que en los treintas se llegó a dudar de que pudiesen sobrevivir la libertad o la democracia en el mundo moderno. Fue de la máxima importancia para los pueblos del mundo que la democracia norteamericana hubiese soportado los embates de la depresión, y que el pueblo norteamericano confirmara su fe en el orden democrático."[20]

III.2.3 La segunda administración de Franklin D. Roosevelt. El preámbulo a la Segunda Guerra Mundial

Roosevelt es elegido en 1937 para un segundo período. En sus primeros meses al frente, aun cuando reconoció

los peligros del desplome del orden mundial, la opinión paci--fista y aislacionista le dejaba poca libertad de maniobra, al tiempo que las consecuencias de la crisis de la Gran Depresión le convencían de que debía concentrar sus energías en cuestiones internas.

En el ámbito de la política exterior, puede decirse que - Roosevelt tenía la mayor libertad en asuntos extranjeros, - cuando trató de liquidar los compromisos norteamericanos. En - su discurso de toma de posesión dijo: "En el campo de la política mundial, yo dedicaré esta nación a la política del buen - vecino."[21] Esta política del 'Buen Vecino' pronto se convirtió en definición de la disposición de Franklin D. Roosevelt a - desautorizar toda intención del país de intervenir en los - asuntos internos de las naciones latinoamericanas. En 1934, - los Estados Unidos accedieron a abrogar la Enmienda Platt, cediendo así su derecho de intervenir a voluntad en Cuba, y el - mismo año retiraron sus marines de Haití, reconocieron un go--bierno revolucionario en El Salvador, y establecieron el Banco de Exportación e Importación, que extendió créditos a unas repúblicas latinoamericanas. Antes de que terminara la guerra, - el gobierno había puesto fin a su control financiero sobre la República Dominicana y resistido presiones para impedir que - México expropiara el petróleo norteamericano. En otra parte - del mundo, las Filipinas obtuvieron una promesa de independencia en 1946. Sin embargo, tales acciones definieron los límites del poder de Roosevelt, pues cuando trató de usar su in---fluencia en los asuntos europeos, el Congreso se desentendió -

del asunto.

Para 1937, la alarma de Roosevelt ante los actos de Hitler y Mussolini en Europa aumentó su preocupación por las ambiciones de los japoneses en el lejano Oriente. Ese año, Japón entabló hostilidades en China, con una barbarie, como en el bombardeo de Shanghai y el saqueo de Nankin, que horrorizó a la opinión norteamericana. Roosevelt se había comprometido con la paz, pero buscaba alguna manera de formar una coalición de potencias para contener la expansión de Alemania, Italia y Japón.

III.2.4 El tercer período de Franklin D. Roosevelt. El contexto internacional y la Segunda Guerra Mundial

En 1941 Roosevelt inicia su tercer período en la presidencia. En ese mismo año, en julio de 1941, Japón ocupa Indochina. Roosevelt respondió nombrando al Gral. Douglas MacArthur para que se pusiera al frente de todas las fuerzas armadas en el Lejano Oriente, y congeló los activos japoneses en los Estados Unidos. Gran Bretaña y los Países Bajos los siguieron. En respuesta, el 10 de diciembre de 1941 Japón ataca Pearl Harbor y el Congreso de los Estados Unidos, pese a su deseo de mantenerse al margen de la guerra, declara al día siguiente la guerra a Japón. Por su parte, Alemania e Italia, fieles a su pacto tripartita con Japón, declararon la guerra a Estados Unidos, quedando éstos envueltos definitivamente en la Segunda Guerra Mundial.

Franklin D. Roosevelt condujo a los Estados Unidos a la guerra, no como potencia asociada, como en la Primera Guerra Mundial, sino como miembro plenipotenciario de las 'Naciones Unidas', gran alianza que acabaría por abarcar 46 países. En colaboración con el Primer Ministro Churchill, Franklin D. Roosevelt se dedicó directamente a elaborar una estrategia militar y a supervisar las operaciones de guerra, estableciendo una prioridad crítica: primero se concentrarían en ganar la guerra en Europa.

En este punto, es importante anotar que la Segunda Guerra Mundial permitió al imperio resolver una crisis económica infinitamente más grave que la recesión de 1913-1914, reabsorbida gracias a la primera gran guerra. En ambos conflictos, un período de neutralidad (1914-1917, 1939-1941) contribuyó poderosamente a una recuperación económica seguidamente acelerada por la participación de Estados Unidos en una y otra contienda. El imperio salió de su neutralidad en 1917 cuando se vio amenazado en su integridad territorial por los contactos entre Zimmermann y México, y cuando se vio directamente afectado, de un modo mucho más grave, en 1941 al atacar los Japoneses Pearl Harbor.[22]

III.2.5 La cuarta administración de Franklin D. Roosevelt y la Segunda Guerra Mundial. Consecuencias sociales de la guerra

Mientras las fuerzas armadas de los aliados avanzaban combatiendo, se presentó otra elección presidencial,

siendo la primera en tiempos de guerra desde 1864, aun cuando en ninguna guerra habían suspendido sus elecciones los Estados Unidos.

En la Segunda Guerra Mundial, las energías del país se - dedicaron no sólo a triunfar en la lucha contra el Eje, sino - también a batallas políticas e ideológicas en el interior. En algunos aspectos =se dice por ello= que la guerra fue una bendición para los partidarios del Nuevo Trato.

Asimismo, de manera inevitable, la guerra aumentó los poderes del Presidente y aseguró el engrandecimiento de las oficinas federales. La guerra también dio por resultado un cambio revolucionario en la política fiscal. Sin embargo, en otros - aspectos, la guerra dirigió la política en una dirección más - conservadora. Desde 1937, la coalición de conservadores demó-- cratas sureños y republicanos había estado aumentando su poder, y en la Segunda Guerra Mundial esta alianza se confirmó.

"Mientras los demócratas aprovechaban la nominación para la vicepresidencia como pugna por el dominio del partido, el - Partido Republicano llevaba adelante una lucha similar entre - sus alas internacionales y aislacionistas para la nominación - presidencial de 1944..."[23]

Aun cuando Roosevelt obtuvo menos del 53% de la votación, logró reelegirse por tercera vez para un cuarto período. Algunos autores consideran que: "Esta elección marcó el fin del -

aislacionismo como poderoso factor político, aun cuando reaparecería bajo nueva guisa después de la guerra."[24] El 12 de abril de 1945 muere el presidente Roosevelt y el 30 de ese mismo mes y año moriría también Adolfo Hitler.

Por cuanto a las consecuencias sociales de la guerra, ésta "... tuvo profundas repercusiones sobre la sociedad norteamericana para bien o para mal. De los muchos cambios, ninguno tuvo importancia más inmediata que el fin de la Gran Depresión. Las demandas de los servicios armados y las industrias de guerra pusieron fin a más de una década de desempleo. En realidad, pronto surgió una escasez de trabajadores que dio a las mujeres la oportunidad de trabajar en las fábricas de aviones y en los astilleros ...; más aún, a diferencia de la primera Guerra Mundial, resultó en un aumento permanente de la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo. La guerra trajo una prosperidad sin paralelo a millones de norteamericanos ... El pleno empleo del tiempo de guerra, junto con una progresiva legislación de impuestos, resultó en una redistribución del ingreso que no se había logrado ni en los días más optimistas del Nuevo Trato ... la segunda Guerra Mundial redistribuyó más norteamericanos que ninguna otra inmigración interna en un período comparable de la historia de la nación..."[25]

En resumen, se considera de hecho que es con Franklin D. Roosevelt que se comienzan a definir las bases del gran proyecto nacional que hará de los Estados Unidos la primera potencia del mundo en la segunda posguerra asegurándole a su

pueblo durante varias décadas niveles de prosperidad y expan-- sión que ningún otro país había conocido antes. Es así como a fines de los años treinta comienza a producirse el reajuste - del modelo político tradicional que conducirá finalmente a la 'presidencia imperial'. Este proyecto nacional, cuyo contenido fuera completado durante la administración Truman en los años finales de la década de los cuarenta, incluyó una reestructu-- ración económica y la reestructuración del papel del Estado en su funcionamiento, así como del papel de los Estados Unidos en la política mundial. De este modo, surgieron diversas instan-- cias políticas, entre las cuales podemos mencionar: la Oficina Ejecutiva del Presidente, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Asesores Económicos y la Oficina de Administración y Presupuesto. Estos reacomodos se extendieron al funciona---- miento de la economía, inscribiendo a los Estados Unidos dentro de los conceptos del Estado benefactor. Esto se explica ya que desde el New Deal de Roosevelt hasta la aplicación de la New - Economics en la administración Kennedy se dio un proceso de - expansión constante de la intervención reguladora del Estado - en el funcionamiento de las actividades productivas y en la - realización de determinados objetivos sociales, manifestándose a través de variados desarrollos aglutinados alrededor del - concepto del Estado benefactor.

Asimismo, se da una reelaboración de la estructura internacional como complemento fundamental del esfuerzo del gobierno norteamericano por resolver las dos principales amenazas a que tuvieron que hacer frente: la expansión del nazifascismo -

primero y del mundo comunista después. Para encarar ambos - riesgos, los Estados Unidos implementan una política de alianzas a escala mundial, así como obtener una reestructuración - del orden internacional en términos favorables a sus concep--- ciones del mundo (ONU, por ejemplo).

Aunado a lo anterior, puede decirse que los principales - cambios que se operarían en la política exterior norteamericana a raíz de la Segunda Guerra Mundial, grosso modo, serían, - por un lado, la consolidación y expansión del gobierno norteamericano en una mayor cantidad de actividades a desarrollar en la economía; y, por otro, el surgimiento de la presencia nor-- teamericana en el mundo desempeñando un papel protagónico a - nivel mundial a la cabeza del sistema capitalista.

A su vez, la existencia de estos elementos, conllevaría a la reorganización del aparato burocrático en su conjunto; es - decir, con aquellas instancias vinculadas con la toma de decisiones. Esta reorganización del aparato gubernamental se manifestaría tanto en la tendencia al fortalecimiento del Ejecutivo, como en un rol de mayor importancia del Congreso en acciones de política exterior que se haría evidente básicamente a - finales de los años sesenta.

"Por todo lo anterior se puede sostener que los resulta-- dos alcanzados por los Estados Unidos entre el fin de la Se--- gunda Guerra Mundial y la primera mitad de la década de los - sesenta, además de explicarse por factores favorables de índo-

le económica, se comprenden sobre todo por la capacidad que - exhibe su dirección política para prever y manejar los factores políticos y económicos tanto internos como internacionales que marcan ese período, sobre la base de un conjunto de doctrinas y programas que configuran una respuesta global ... Pero, en forma inversa, la incapacidad para entender los límites de ese proyecto y la necesidad de plantear oportunamente sus - reajustes una vez que sus presupuestos esenciales van perdiendo vigencia, es el factor determinante de los problemas que - los Estados Unidos pasan a afrontar en los tres últimos lustros. Dicho de otra manera, el fenómeno de la crisis capitalista que emerge con fuerza y persistencia a partir de 1966 es el elemento que hace patentes los límites y acelera el agotamiento del proyecto histórico formulado desde las propuestas de Roosevelt..."[26]

III.3 El mundo de la posguerra. Guerra Fría y Coexistencia Pacífica (1945-1961)

III.3.1 El nuevo orden internacional de la posguerra. Su significado para América Latina

Estados Unidos emergió de la Segunda Guerra - Mundial como la nación más poderosa en el mundo, con compromisos en una escala global. Al respecto Paul Adams nos dice "Una de las consecuencias más importantes de la segunda guerra mundial fue la conversión de los Estados Unidos de una gran potencia en 'la' gran potencia. En tanto que los restantes participantes habían quedado devastados y agotados por el conflicto,

los Estados Unidos sufrieron pérdidas insignificantes. La guerra, además, había llevado la opulencia a América y en 1945 - los Estados Unidos concentraban las tres cuartas partes del - capital invertido en el mundo y las dos terceras partes de su capacidad industrial ... y, al mismo tiempo, América era la - más poderosa potencia militar del mundo."[27] Empezando en 1947, los criterios de la Guerra Fría fueron fundamentales para la - formulación de políticas en Estados Unidos. Los temas enlazados de intereses mundiales y las tribulaciones de la Guerra - Fría conformaron la política latinoamericana de Estados Unidos desde el período de posguerra inmediato hasta mediados de la - década de los setenta. Consecuentemente, el grado en el cual - América Latina recibió atención en las prioridades de la política de Estados Unidos, dependió esencialmente de la extensión de una amenaza comunista en las otras Américas y de cuán involucrado estuviera Estados Unidos en otras partes del mundo. - Como arena de conflicto en la Guerra Fría, América Latina fue un teatro menor hasta el advenimiento de la Cuba de Castro en 1959; para mediados de los años sesenta, la Revolución Cubana parecía un caso atípico y, América Latina de nuevo, merecía -- una atención menor. La Guerra Fría, en tanto se llevó adelante en el Hemisferio Occidental, se centró en el Caribe, excepto - por acontecimientos en Chile a principios de los sesentas.

Durante el período bajo discusión, los intereses norte y latinoamericanos fueron mutuos en ciertas formas fundamentales. La perspectiva internacional de Estados Unidos había cambiado del concepto aislacionista de los treintas a uno de intereses

mundiales y la aceptación de un rol mundial principal que iba más allá de la idea de una 'relación especial' con América Latina. Además, los intereses de Estados Unidos en América Latina se contemplaban esencialmente en términos de seguridad, enfatizando la cooperación militar. En contraste, los Estados latinoamericanos mantenían su postura esencialmente aislacionista y consideraban los problemas económicos como los de mayor importancia.

Como consecuencia, la idea del Hemisferio Occidental del siglo XIX perdió la mayor parte de su significado durante la Segunda Guerra Mundial. Con su aceptación de amplios papeles internacionales y la búsqueda de relaciones íntimas con Europa, Estados Unidos casi abandonó la idea de dos esferas mundiales distintas y separadas. La idea persistió, al menos en la retórica de Estados Unidos concerniente a su política latinoamericana; pero en realidad no han existido relaciones interamericanas especiales en el sentido ya sea de exclusividad o alta prioridad, con la temporal excepción del período de la Alianza para el Progreso a principios de los sesentas, cuando América Latina fue considerada de mayor importancia, a raíz de la Revolución Cubana.

Después de la guerra, se continuó la retórica del 'Buen Vecino', pero el interés de Estados Unidos en América Latina fue reemplazado por los problemas de una Europa devastada por la guerra y la 'contención' de la Unión Soviética y más tarde también por las políticas anticomunistas en Asia. En otras pa-

labras, la aparente falta de una seria amenaza comunista en América Latina, no permitió que la región se ajustara fácilmente en las políticas globales de la Guerra Fría.

Los únicos acontecimientos importantes de la Guerra Fría en América Latina antes de la revolución de Castro en Cuba, ocurrieron en Guatemala cuando los comunistas alcanzaron puestos importantes en el gobierno izquierdista de Jacobo Arbenz Guzmán en 1954. Estados Unidos encubiertamente patrocinó entonces un golpe militar, que derrocó a Arbenz. Aparte del caso de Guatemala, Estados Unidos no percibía una amenaza comunista en América Latina.

III.3.2 Guerra Fría y Trato Justo (1945-1952). La época de Truman

A la muerte de Roosevelt en 1945, toma posesión como Presidente el vicepresidente Harry S. Truman. Hay quienes consideran que a pesar de que Truman carecía del renombre y la personalidad de Franklin D. Roosevelt, Truman llegó a la presidencia con una más larga experiencia en la política que Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson o Herbert Hoover, y como Jefe del Ejecutivo reveló su continua capacidad de desarrollo en términos de su audacia, decisión y valor.

Truman llegó al poder precisamente cuando estaba definiéndose la desconfianza soviético-norteamericana, y se mostró determinado a ser un Presidente enérgico, que no toleraría los

absurdos del Kremlin.

"Gran parte del desacuerdo entre la URSS y el Occidente - se centró en la política hacia su vencida enemiga, Alemania, - pese a elaborados esfuerzos por convenir en un curso común. - Las reuniones de guerra de los Aliados habían establecido los principios básicos para el trato que se daría a Alemania des-- pués de la guerra: la destrucción del militarismo y del potencial bélico alemán, la disolución del Partido Nazi y el castigo a los criminales de guerra; la creación de zonas de ocupa-- ción, el reajuste de la frontera occidental alemana, para compensar a Polonia por los territorios cedidos a Rusia; y el pago de reparaciones 'en el mayor grado posible'."[28]

De tal manera, en la Conferencia de Postdam, celebrada en julio de 1945, Truman, Stalin y Clement Attlee =quien había - reemplazado a Churchill como portavoz del gobierno británico= decidieron que, pese a la división en zonas de ocupación, Alemania debía ser tratada como unidad económica =lo cual, dicho sea de paso, no resultó=, pero también convinieron en que cada potencia ocupante debía cobrarse sus reparaciones en su propia zona y que, además, la URSS recibiría reparaciones en forma de equipo industrial de los sectores occidentales, a cambio de - alimentos y otros productos de su zona. Así, la Alemania - Oriental fue asignada a Rusia; la Alemania Noroccidental, a la Gran Bretaña; la Alemania Suboccidental a los Estados Unidos, mientras Francia recibiría dos zonas más pequeñas: Baden y el Sarre; también Austria fue dividida en cuatro zonas de ocupa--

ción, y tanto Berlín como Viena fueron divididas entre los vencedores.

Sin embargo, poco después (el 1º de enero de 1947) y con el objetivo de fomentar el renacimiento económico alemán, se fundieron las zonas británica y norteamericana de Alemania. De este modo, a menos de dos años después de la derrota del Reich de Hitler, Alemania quedaba dividida en dos naciones una de las cuales debía lealtad a la URSS, la otra al Occidente.[29]

III.3.2.1 El origen de la Doctrina Truman

"Aunque las diferencias por el control de las armas y por la política hacia Alemania tuvieron serias repercusiones, el primer verdadero choque entre la Unión Soviética y el Occidente ocurrió en el Mediterráneo y el Medio Oriente. En marzo de 1946, los Estados Unidos obligaron a Rusia a retirar sus tropas de Irán, tan rico en petróleo; pero en menos de un año había una nueva crisis en Grecia, donde los guerrilleros comunistas, apoyados por los satélites soviéticos, estaban amenazando a una monarquía conservadora apoyada por los ingleses, y en Turquía, donde la URSS estaba ejerciendo presión sobre los Dardanelos. El 24 de febrero de 1947, los ingleses informaron al gobierno norteamericano que ya no podían con la carga, y proponían retirarse. Pocas veces en la historia ha habido un momento tan dramático, en que una nación cedió a otra las responsabilidades del imperio."[30]

Lo anterior sirvió como el telón de fondo para que el 12 de marzo de 1947 Truman enviara un mensaje al Congreso, que incluía no sólo una petición de derechos para Grecia y Turquía, sino también lo que llegó a conocerse como la Doctrina Truman: "La política de los Estados Unidos debe dirigirse a apoyar a los pueblos libres que están haciendo resistencia a los intentos de subyugación de minorías armadas o de presiones externas."[31] Sobre este particular, Claude Julien comenta: "En efecto, el gesto de Monroe será imitado 124 años más tarde cuando la 'doctrina Truman' afirme la voluntad de Estados Unidos en lo referente a proteger a Grecia y a Turquía contra el comunismo; más tarde, la 'doctrina Eisenhower' desempeñará el mismo papel en el Medio Oriente..."[32]

Luego entonces, podría decirse que la característica fundamental de la política externa norteamericana durante el período de la Guerra Fría (es decir, desde el fin de la Segunda Guerra y el inicio de la reconstrucción de las economías europeas en 1947 con el Plan Marshall, hasta la década de los setentas) va a ser la Política de Contención, expresada a través de esta doctrina.

Evidentemente, esta línea de política exterior -que comprendía, por un lado el fortalecimiento militar y, por el otro, la cuestión de la ayuda económica- estaba pensada entonces básicamente en función de Europa para garantizar el statu quo en ese continente y detener la expansión soviética. No es sino con posterioridad cuando esta Política de Contención empieza a

aplicarse en otras regiones del mundo; por ejemplo, en Asia en la década de los cincuentas con la guerra de Corea y la guerra de Vietnam, considerada ésta como la última faceta de la Política de Contención.

III.3.2.2 George Kennan y la Doctrina Truman: - El Plan Marshall

"..., el presidente Harry Truman declara el 12 de marzo de 1947 la doctrina de la asistencia norteamericana para la contención global del comunismo que lleva su nombre y, complementándola, el general George Marshall, secretario de Estado, formula el 5 de junio del mismo año su - deslumbrante plan para reconstruir e integrar la economía europea..."[33]

En general, puede decirse que el verdadero mérito del - Plan Marshall consistió en su sentido de oportunidad; es decir, el Plan Marshall se plantea en un momento en que gran parte de Europa Occidental se acercaba al desplome económico. De ahí - que el objetivo más global del Plan Marshall de contener el - deterioro de la economía europea y proporcionar un programa a largo plazo para la integración económica europea no pudo haber sido más oportuno y el único país con la capacidad y el - liderazgo para llevar a cabo la materialización en términos de ayuda económica de ese plan era Estados Unidos.

Sin embargo, si bien es cierto que el Plan Marshall logró

resucitar a Europa Occidental, no lo es menos que también sirvió para ahondar la división entre los Estados Unidos y la Unión Soviética de modo casi inevitable.

III.3.2.3 La creación de la OTAN

Uno de los cambios fundamentales que se presentan en el escenario internacional a raíz de la Segunda Guerra Mundial paralelamente a la división del mundo en dos bloques, con Estados Unidos y la Unión Soviética a la cabeza y el consecuente enfrentamiento político-ideológico fue la consolidación de una serie de alianzas político-militares por parte del primero que aseguraron el predominio de la hegemonía norteamericana en las distintas regiones del mundo.

"... La crisis de Berlín y el golpe de Estado en Checoslovaquia, favorecieron las negociaciones en pro de una alianza militar, que fundiría la Europa Occidental en una fuerza militar unificada. El Pacto de Bruselas de 1948, que unía a Gran Bretaña, Francia y los países del Benelux en una alianza defensiva, fue una especie de trampolín. En abril de 1949, el Tratado del Atlántico Norte unió los Estados Unidos, Canadá y diez naciones de la Europa Occidental en una alianza contra toda agresión; a la postre, se unieron otras naciones. Con el tratado se comprometían a considerar un ataque armado contra cualquier miembro como un ataque a todos ellos. Los Estados Unidos nunca habían llegado tan lejos en una rendición práctica de parte de su poder soberano ni reconocido tan claramente

que, en adelante, sus fronteras se hallaban en ultramar, a lo largo de las líneas que separaban a los países no comunistas y a la Unión Soviética ... No es de sorprender que Rusia considerara la creación de la OTAN como una declaración de hostilidad y el rearmamento de Alemania como un acto de desafío."[34]

Así, junto con la OTAN y más precisamente a partir de ella, Estados Unidos extenderá su sistema de alianzas y distensiones (particularmente con Alemania y Japón) que conducirá en los cincuentas al anillo tendido alrededor de la Unión Soviética con el surgimiento de la SEATO (Organización del Tratado del Sudeste Asiático) y CENTO (Organización del Tratado Central, en el cercano Oriente).

III.3.2.4 La guerra de Corea en el contexto de la Guerra Fría

A finales de los años cuarenta, la situación en el Lejano Oriente empezó a complicarse, de modo que obligó a los Estados Unidos a concentrar su atención en esta región y no sólo en Europa.

Cuando Truman ocupó la Presidencia, continuó la política de Franklin D. Roosevelt de considerar a China como un baluarte de los intereses norteamericanos en Asia, apoyando a los nacionalistas contra los comunistas. Sin embargo, el régimen de Chiang Kai-shek, socavado por la corrupción y sin un poderoso

apoyo popular, resultó absolutamente incapaz de contener la marca del comunismo chino, resultando vanos los esfuerzos de Estados Unidos por reformar y fortalecer el régimen nacionalista y de llegar a un acuerdo final en la guerra civil china. De esta forma, para fines de 1949, los comunistas dominaban toda la China continental, mientras Chiang, con los restos de sus fuerzas, había huído a la isla de Formosa (Taiwan).

Ahora bien, la 'pérdida' de China tuvo varias consecuencias importantes. La primera es que al aliar (por lo menos, formalmente) a los 500 millones de chinos con los rusos, cambió la balanza del poder en la Guerra Fría en Asia, al punto que la Guerra Fría empezaba a tornarse en una 'guerra caliente' en esa región del mundo. La segunda fue una dramática inversión de la política norteamericana hacia Japón. Esto es fácilmente comprensible. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos tenían un solo objetivo en Japón: asegurarse que los Japoneses nunca más constituirían una amenaza militar en Asia. Con ese fin, las autoridades norteamericanas de ocupación trataron de democratizar al Japón y de reducirlo a la categoría de potencia de segundo orden (MacArthur). Sin embargo, con la caída de China, los políticos norteamericanos dieron un giro completo. Los Estados Unidos empezaron a considerar al Japón como contrapeso militar contra la China Roja. En consecuencia, adoptaron una serie de medidas para ayudar a los Japoneses a lograr la supremacía industrial en Asia. Sin embargo, el verdadero foco de atención en Asia vino a constituirlo Corea. Hay que recordar que después de la Segunda Gue--

rra Mundial esa nación anexada al Japón en 1910, había quedado dividida temporalmente a lo largo del paralelo 38 en dos zonas de ocupación; los Estados Unidos en el Sur y la URSS en el - Norte. Todos los esfuerzos de unificación resultaron vanos implantando los rusos un régimen comunista en Corea del Norte, - mientras los norteamericanos hacían lo propio en el Sur. Así, el 25 de Junio de 1950, tropas de Corea del Norte lanzaron un ataque en gran escala contra el Sur, tomando Seúl, su capital y amenazando con arrasar todo el país. Dos días después Truman anuncia el envío de fuerzas aéreas y navales en ayuda de los - coreanos del Sur. La situación se complicó con la intervención de China en el conflicto y Truman tomó la decisión de intervenir sin esperar la aprobación del Congreso, decisión de alto - costo político para él y su partido. Para la primavera de 1951, el conflicto de Corea, pensado como un episodio de corta duración, se había prolongado y estaba estancado. En Junio de ese año, el delegado soviético ante la ONU sugirió un armisticio - con retirada mutua del paralelo 38, propuesta que fue bien recibida por Washington. No obstante, las discusiones tendientes al armisticio se prolongaron y para las elecciones de 1952 - (noviembre) esta guerra tan mal vista aún no había concluido. - Los combates en Corea provocaron también un aceleramiento en - el ritmo de disgregación racial en las fuerzas armadas y aun - cuando provocó un gran aumento del presupuesto militar que fomentó la prosperidad del país en la década de los años cin---- cuenta, también ocasionó alarma al pensar que los Estados Unidos se estaban convirtiendo en una especie de 'Estado de Be-- neficencia Bélica'.[35]

III.3.2.5 La era Truman: Reconversión, reacción y reforma

Truman no sólo tuvo que guiar al país en los meses finales de la Segunda Guerra Mundial, sino también durante la difícil transición de ésta a la paz. Afortunadamente, la reconversión presentó menos problemas de los previstos y la anunciada depresión de la posguerra, nunca se materializó. Sin embargo, el estancamiento político iniciado al desvanecerse el Nuevo Trato en 1938, persistió en la época de la guerra.

Ahora bien, a diferencia de la secuela de la Primera Guerra Mundial, los años de Truman presentaron una continuación y expansión de la prosperidad en los tiempos de guerra. La explicación de este fenómeno es múltiple: a) La acelerada demanda de bienes después de cinco años de guerra; b) El mercado de excedentes norteamericanos, que quedó asegurado por el programa de ayuda y reconstrucción en el extranjero; c) El explosivo aumento de inversiones privadas; y d) La continuación de grandes gastos del gobierno. Sin embargo, para llevar a cabo la reconversión, el gobierno de Truman tuvo que enfrentarse al grave problema de la inflación. También entró en conflicto con los sindicatos.

Durante la administración Truman (hay que recordar que Truman se reelige en 1946), se da en 1947 una ley que unificaba el ejército, la marina y la fuerza aérea a las órdenes del

Secretario de Defensa, la Ley de Seguridad Nacional; también - estableció un Consejo Nacional de Seguridad, una Agencia Central de Inteligencia (CIA) y una Junta Nacional de Seguridad - de los Recursos, dando situación legal a los Jefes de Estado - conjuntos. Ese mismo año, el Congreso creó la Comisión de - Energía Atómica.[36]

"Los años de Truman marcaron una transición, de la presidencia personal e informal de la época de Roosevelt a la Casa Blanca institucionalizada de Eisenhower."[37]

III.3.3 La época de Eisenhower: Tranquilidad y crisis permean los tiempos de cambio (1953-1960)

Para 1952, después de 20 años de administraciones demócratas, gana las elecciones el republicano Dwight - D. Eisenhower. Era 'tiempo de un cambio'. Nixon fue su compañero de planilla. Pese a todas sus ventajas, los republicanos apenas lograron triunfar en la Cámara y consiguieron un empate en el Senado. "Sin duda, la elección, menos que un triunfo para el Partido Republicano, fue un voto de confianza para - Eisenhower, ..."[38]

Eisenhower pertenecía a la tradición McKinley-Taft, antes que a la de Roosevelt-Wilson. Su larga experiencia militar lo predisponía hacia un sistema de Estado Mayor. Ahora bien, con la elección de 1952 que constituyó el retorno del Partido Republicano al poder después de 20 años, muchos republicanos es-

peraban una completa inversión de la política demócrata que, según su programa, conducía al socialismo y al sistema de la libre empresa. Sin embargo, una vez en el poder, los republicanos descubrieron que poco era lo que en realidad se podía hacer para modificar las prácticas pasadas pues el país se encontraba comprometido con muchos elementos del Estado benefactor. El Presidente mismo definía su gobierno como de centro y dentro de un conservatismo dinámico. En este sentido, se dice que "... tanto conservadores como liberales tuvieron que adaptarse a un gobierno del centro que estaba en armonía con el espíritu conformista de los cincuentas."[39]

El gobierno de Eisenhower se caracterizó también por una revolución en los derechos civiles, fundamentalmente en favor de los negros que hasta entonces continuaban siendo tratados como ciudadanos de segunda clase.

III.3.3.1 El nuevo aspecto de la política exterior bajo Eisenhower. John Foster Dulles y la 'represalia masiva'

En política doméstica, Eisenhower fijó el tono de su gobierno, pero en política exterior la figura dominante fue la del Secretario de Estado, John Foster Dulles (1953-1959).

Dulles planteó como alternativas a la contención =que, a más de ser muy costosa resultaba ser poco flexible como vino a demostrarlo la guerra de Corea= una serie de medidas políticas

que permitirían a los Estados Unidos tomar la iniciativa en - los asuntos mundiales. Sostuvo que la contención abandonaba a muchos seres humanos al despotismo y propuso la 'liberación' - de los pueblos cautivos de la Europa Oriental, los cuales no - serían liberados por la fuerza, sino por lo que llamaba 'la - intensidad de nuestra indignación moral'.

Así, al tiempo que Dulles y Eisenhower querían levantar - la cortina de hierro y 'liberar' a Chiang para atacar la China continental, deseaban al mismo tiempo reducir las fuerzas ar-- madas. De esta forma, con 'La Política de la Nueva Visión' los Estados Unidos redujeron las costosas tropas de tierra y de--- pendieron más de las bombas nucleares, que la fuerza aérea se encargaría de enviar. La nueva visión, respondió al orgullo - del país por su potencia aérea y su repugnancia a la lucha de trincheras.

En 1954, Dulles anunció que en adelante los Estados Uni-- dos dependerían más del 'disuasivo de una enorme potencia de - represalia ... una gran capacidad de enviar represalias ins--- tantáneamente, por medios y en el momento de nuestra propia - elección.'[40]

Ante esta situación, Washington concibió una nueva estra- tegia, en la cual aun cuando su postulado central seguía sien- do la 'contención' militar del comunismo, su arma principal - ahora era la represalia masiva de tipo nuclear 'massive - retalation'.

La Doctrina de la Represalia Masiva reflejaba la irritación de gran parte del país por la guerra limitada, como resultado de la experiencia de Corea. Lo malo de esta doctrina fue que intensificó toda disputa, hasta hacer de ella una ocasión para una guerra de aniquilación y, si la llevaba hasta su conclusión lógica, no dejaba al país otra alternativa que la rendición o el holocausto nuclear. Así, a fin de cuentas, la política exterior de Eisenhower se diferenciaba de la de Truman más en su estilo que en su sustancia. Dulles resultó el Secretario de Estado más viajero de la historia del país antes de Kissinger.[41]

En resumen, la nueva estrategia, se basaba justamente en el elemento nuclear, que era en donde los Estados Unidos tenían una clara ventaja comparativa. La guerra de Indochina marcó el principio del fin de esta estrategia, y el golpe de gracia vino a darlo la rebelión de Hungría en 1956.

III.3.3.2 La Doctrina Eisenhower

La Doctrina Eisenhower fue propuesta por el Presidente del mismo nombre el 5 de enero de 1957 ."... Con la 'Doctrina Monroe' Estados Unidos afirmó sus derechos sobre el continente americano. Con la 'Doctrina Truman', asumió la iniciativa en Grecia y en Turquía. Con la 'Doctrina Eisenhower' se nombró a sí mismo gendarme del Cercano Oriente, sobre el cual vela la Sexta Flota. En virtud de esta nueva 'doctrina', proclamada unilateralmente y sin ningún acuerdo

internacional, el Presidente de Estados Unidos quedó autorizado por el Congreso a 'conceder una ayuda económica y militar a todo país o grupo de países de dicha región deseosos de beneficiarse de ella, en el bien entendido de que esa ayuda podría comprender el empleo de las fuerzas armadas norteamericanas'."[42]

Sobre este mismo particular, Eliot Morison comenta: "La disputa de Suez había creado una situación favorable a la expansión de la influencia comunista por el Medio Oriente, y en enero de 1957, Eisenhower pidió facultades para extender su ayuda económica a los países del Medio Oriente y para utilizar las fuerzas armadas para proteger a toda nación 'amenazada de agresión desde cualquier país controlado por el comunismo internacional'. El 9 de marzo, el Congreso autorizó cerca de 200 millones para ayuda económica y militar para poner en vigor esta 'doctrina Eisenhower' ..."[43]

III.3.3.3 Eisenhower: Una evaluación

Intentar una evaluación de la administración que nos ocupa, contempla al menos dos vertientes. La primera, en el ámbito doméstico y la segunda en el plano de la política exterior.

Sobre la primera, hay que señalar que, en primer término, la década de los años cincuenta fue testigo del nacimiento de la sociedad opulenta, derivada de la fenomenal expansión de la

economía en la época de posguerra. Este prodigioso crecimiento económico causó una aguda elevación del ingreso nacional y una notable expansión de la clase media.

"El acontecimiento social más impresionante fue el avance, no el declinar del igualitarismo. La expansión de la clase media, el cese de la inmigración en grande escala, el advenimiento de una educación de 'high school' casi universal y el enorme aumento en las inscripciones de 'colleges' y universidades, la estandarización de los productos de consumo, todos estos acontecimientos tendieron a hacer más igualitaria la sociedad norteamericana de mediados del siglo XX ... Con un 95 por ciento de su población nacida en el interior, la sociedad norteamericana se hizo más homogénea, aun cuando las distinciones raciales siguieron siendo lamentablemente significativas."[44]

Por cuanto a la política exterior, Eliot Morison nos dice que "En la política exterior, parece probable que el lugar de Eisenhower en la historia dependa, en gran parte, de lo que no hizo. Antes que nada, no entró en ninguna guerra: logró la paz en Corea y resistió la tentación de intervenir en Vietnam y en Quemoy, en Hungría y en Suez. Hasta el episodio del Líbano tuvo un rápido fin. Elegido con un programa que atacaba la contención, fue más allá de la política Truman-Acheson, explorando las posibilidades de una coexistencia pacífica con el mundo comunista, y terminó su mandato con una advertencia contra 'la adquisición de una influencia no legítima, buscada o no busca-

da por el complejo industrial militar'. Sin embargo, con justicia puede preguntarse si Eisenhower y Dulles, por su retórica y por sus hechos, no contribuyeron frecuentemente a la atmósfera de violencia y las recurrentes crisis que llevaron al mundo al borde de la guerra. Hasta en sus últimos días en el cargo, el Presidente se encaminaba a una colisión con los soviéticos en Laos, y promovía una invasión de la Cuba de Castro. Abandonó el cargo dejando incumplidas sus esperanzas de paz y disminuido el prestigio de los Estados Unidos, y dejó a su sucesor todo un legado de dificultades en Berlín, en Cuba, en el Medio Oriente y en el Sudeste de Asia, que en cualquier momento podrían provocar esa guerra de aniquilación que tan concienzudamente había tratado de impedir."[45]

Ahora bien, antes de pasar al siguiente capítulo, creemos conveniente en razón del modelo teórico que da sustento a nuestra investigación, recurrir a una distinción aunque somera de los diferentes momentos específicos por los que atraviesan las estrategias norteamericanas antes referidas en materia de política exterior a lo largo de este período, a fin de poder retomar y confrontar dicha concepción posteriormente en el apartado III.6.

En términos generales, José Miguel Insulza asigna a cada una de estas etapas una significación precisa bajo el denominador genérico de CONTENCION que =bien vale la pena aclararlo desde ahora= aun cuando califica de diferente forma, abarcaría de hecho, las administraciones de Harry S. Truman y Dwight

Eisenhower.

III.3.3.4 Diferentes etapas de la contención y sus características. La 'contención - selectiva' (1946-1949)

III.3.3.4.1 Realismo político y contención

Aunque las visiones norte-- americanas acerca del orden de posguerra datan de antes del - fin del conflicto la derrota del Eje se produjo sin que exis-- tiera por parte de la principal potencia vencedora una línea - estratégica definida para enfrentar la fase siguiente. Ello se debe al menos en parte a que la situación de 1945 no era exactamente la que se había supuesto cuatro años antes. La percepción norteamericana era que la paz abriría paso a un período - relativamente prolongado de estabilidad con hegemonía mundial norteamericana. El supuesto era avalado por muchos argumentos: la primera potencia industrial del mundo había aprovechado el auge que le brindó la guerra para superar de modo definitivo - la crisis de los años treinta y afianzar su predominio finan-- ciero y comercial sobre el mundo capitalista; las pérdidas sufridas por los Estados Unidos durante el conflicto en términos materiales y humanos eran pequeñas si se les compara con las - de otros contendientes, a la vez los únicos que antes de la - guerra podrían hacer cuestionado esa hegemonía; el estallido - de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki marcaba el predo-- minio incontrastable de los Estados Unidos en el plano estra--

tégico-militar; y por último existía, más que nunca en la historia de la nación, un consenso interno en cuanto a la necesidad de que los Estados Unidos desempeñaran de modo pleno el papel dirigente de los asuntos mundiales que su poder político, económico y militar le permitían.

Pero el pronóstico previo de que al terminar la guerra el poder norteamericano le permitiría establecer una hegemonía mundial incontrastada se veía contradicho en la realidad por el surgimiento de un segundo vencedor: la Unión Soviética.

La cuestión después de la guerra no era, pues, si había sido o no un error apoyar a la Unión Soviética. El problema era más bien cómo enfrentar el nuevo poder adquirido por la Unión Soviética en términos compatibles con la hegemonía que se buscaba.

La cuestión se complicaba aún más por el hecho de que fieles a esa visión hegemónica los Estados Unidos se habían negado constantemente a la fijación anticipada de 'áreas de influencia' que Stalin había tempranamente propuesto. A diferencia de Churchill, quien sí había alcanzado con la URSS acuerdos sobre zonas de influencia en los Balcanes, Roosevelt había excluido tales acuerdos sobre la base de un doble concepto que combinaba una negativa a compartir hegemonía con una visión liberal de la autodeterminación de los países implicados en la guerra. Sólo en las Conferencias de Postdam y Yalta, en 1945, sobre la base del hecho consumado, la cuestión de los

campos de influencia había sido discutida, sin que los Estados Unidos aceptaran establecerlos de modo definitivo.

De este modo, los meses que siguen al fin de la guerra y hasta comienzos de 1946 son una larga secuencia de frustraciones para la política exterior norteamericana respecto a la Unión Soviética, en la medida en que los supuestos en torno de los cuales dicha política se movía iban cayendo uno a uno. Dos de estos supuestos eran fundamentales: el primero, que la superioridad estratégica de los Estados Unidos y el temor a la bomba atómica, permitirían imponerle a la URSS las condiciones más favorables, incluso en el punto más sensible, la Europa Oriental. El segundo era que, además, la URSS vería como prioritarias las ventajas materiales de una asociación con los Estados Unidos, particularmente la continuación de la ayuda económica, y ello la haría ser más flexible en su política de seguridad.

Ninguna de estas predicciones resultó cierta: la URSS se mantuvo en sus propuestas originales y luego, ante la presión del corte económico y las amenazas militares lejos de ceder endureció sus posiciones.

Aunque su caracterización de la conducta soviética constituye la carta de presentación de George Kennan, la descripción de su propuesta debe partir necesariamente de su concepción general de la política exterior, en la cual enmarca sus tesis de contención. La principal novedad en este plano está en el

abandono de toda pretensión de imponer un orden mundial como - objetivo de la política exterior de los Estados Unidos, lo - cual no significa renunciar a la hegemonía sino asentarla so-- bre bases de 'realismo político'.

III.3.3.4.2 Interés nacional y realismo político

Interés nacional y realismo político se unen para configurar el gran objetivo de la polí-- tica exterior y la defensa norteamericana: la seguridad nacio- nal, entendida como la capacidad de desarrollar las metas na-- cionales sin interferencia de otras potencias y aun cuando el concepto siempre queda ambiguo, está claro no obstante, que - esos objetivos pueden ser muchas veces perseguidos más allá de las propias fronteras, particularmente en un período como el - que se vivía, de expansión económica y política.

Abandonar la visión rooseveltiana de un orden mundial de posguerra -si bien seguirían existiendo numerosas diferencias retóricas a dicho orden- permitiría a los gobernantes nortea-- mericanos fijar una estrategia que posibilitara aplicar a la - defensa de la seguridad nacional todos los recursos disponi--- bles. Ello a su vez implicaba una opción inicial: no todas las regiones del mundo eran igualmente vitales para los Estados - Unidos, ni en todas se encontraban igualmente amenazados los - intereses de ese país. Lo primero tiene relación con un orden de intereses más permanente y daría lugar a una formulación -

amplia: regiones prioritarias para los Estados Unidos serían - toda la Europa Occidental, el continente americano, el Mediterráneo y el Medio Oriente, el Japón y Filipinas. Desde el punto de vista de la amenaza inmediata, la definición de Kennan - era mucho más restrictiva. Para los fines de seguridad nacio-- nal, lo verdaderamente vital serían cinco centros de poder militar e industrial: los Estados Unidos, la Gran Bretaña, la - cuenca del Rhin, la Unión Soviética y el Japón. Ambas formulaciones tomaban mucho prestado de las tesis geopolíticas más - vigentes en la época de Kennan, pero servían también para justificar el hincapié teórico en la Unión Soviética como la - principial fuente de amenaza a la seguridad nacional norteamericana.

En efecto, en términos de poder =en el período de la posguerra= la amenaza sólo podía provenir de aquel de los cinco - centros industriales que los Estados Unidos no controlaban: la Unión Soviética. El interés norteamericano principal estaba - en impedir que aquel centro, que ya le era hostil, llegara a - controlar algunos de los otros cuatro. Para formular una es--- trategia de defensa era necesario, pues, demostrar solamente - que esa hostilidad era genuina. De allí la caracterización que Kennan hace de la Unión Soviética.

El aspecto central que interesaba criticar respecto a la Unión Soviética era la noción, algunas veces sustentada por el propio Roosevelt, de que era posible encontrar con ella algu-- nos puntos de interés común, en función de los cuales la URSS

podía ser incorporada a un sistema internacional. Si bien Kennan no negaba la posibilidad de obtener ese objetivo a largo plazo, su proposición básica era que 'los Estados Unidos no pueden esperar en el futuro previsible disfrutar de intimidad política con el régimen soviético'.[46]

De allí la conclusión de Kennan, que es la base de toda una doctrina de política exterior: 'En esas circunstancias es claro que el principal elemento de cualquier política de los Estados Unidos debe ser la contención de largo plazo, paciente pero firme y vigilante, de las tendencias expansivas rusas'.[47] Usada por primera vez en el párrafo citado, la expresión contención (containment) pasaría a caracterizar más de dos décadas de política exterior norteamericana, si bien, como veremos, daría origen a proyectos estratégicos diversos. Por otro lado, la contención que se postulaba debía ser coherente con el tipo de amenaza descrita. En términos generales debía perseguir dos objetivos: la restauración del equilibrio de poder a través del fortalecimiento de las naciones y los campos amenazados, y la reducción del poder de maniobra soviético explotando las tensiones en el interior del naciente campo socialista.

Lo que Kennan pedía era una política demasiado compleja para aplicarse fácilmente en medio de las presiones crecientes a las que la administración Truman se hallaba sometida. Combinar adecuadamente la resolución para apoyar económica y políticamente a los aliados, la firmeza para enfrentar la amenaza

externa y una política cambiaria encubierta para aprovechar las contradicciones del enemigo, manteniendo al mismo tiempo una conducta diplomática que dejara la puerta abierta a la negociación, podía parecer posible en el papel, pero difícilmente podía ser aplicado con la sutileza necesaria, menos aún por una administración como la de Truman, con una tendencia al endurecimiento militar y presionada desde dentro en el mismo sentido.

El resultado fue que cuando la Política de Contención fue lanzada, todas sus medidas consideradas aisladamente podían ser identificadas en una de las dos grandes líneas del proyecto original: la restauración del 'equilibrio de poder' y la limitación de la capacidad de maniobra de la URSS. La suma, sin embargo, constituía una política agresiva que cerraba las puertas a toda negociación. La verdad es que, al margen de que no haya producido los resultados esperados, la línea del gobierno norteamericano entre 1947 y 1949 siguió fielmente el proyecto original trazado.

III.3.3.4.3 El Plan Broiler

Dentro de esta fase de la contención selectiva, encontramos el Plan Broiler, el cual elaborado en agosto de 1947, partía del supuesto de que ante un ataque soviético en Europa y Asia las fuerzas aliadas serían "'... insuficientes ... para llevar adelante todas las operaciones esenciales', por lo cual era necesario un retroce-

so táctico, rápidamente repercutible por la 'tremenda ventaja estratégica' atómica. El éxito o el fracaso dependerían de la temprana efectividad de la campaña atómica aérea, dirigida a tres objetivos: detener la ofensiva, obstruir la producción de guerra soviética y, sobre todo, 'producir los mayores efectos psicológicos'. Los objetivos de la estrategia atómica consideraban desde blancos en las áreas industriales hasta 'los elementos políticos, gubernamentales, administrativos y científicos técnicos de la nación soviética.'"[48]

En otras palabras, la contraofensiva atómica que el Plan Broiler preveía se desarrollaría en parte en Europa, a menos que existiera un dispositivo para evitar o repeler la primera ofensiva. El Tratado del Atlántico constituía a juicio de los europeos ese dispositivo. Desde el punto de vista de los Estados Unidos podría incluirse entre las medidas para 'restablecer la confianza' de los países 'amenazados' (y sus clases dominantes) y restaurar el 'equilibrio de poder'.

En cuanto al segundo gran objetivo de la política original de contención, la limitación de la capacidad de maniobra de la URSS a través de la disrupción de su propio campo, la iniciativa norteamericana se concentró en dos tipos de actividades (además de en las de tipo encubierto, aún difíciles de conocer en detalle): el aislamiento de las fuerzas comunistas en la Europa Occidental y el estímulo a las tendencias centrífugas en los países ya controlados por los comunistas. La primera política pasaría a ser un rasgo permanente de las estra--

tegias norteamericanas hasta hoy día, expresada en primer lugar a través de la exclusión de los comunistas de toda posible alianza política de gobierno y del ataque frontal a sus organizaciones, para mostrar a esos partidos que la consecuencia de su adhesión a Moscú era su alejamiento a toda posibilidad de poder.

En cuanto a la división del bloque comunista, la gran oportunidad de los Estados Unidos se presentó con Yugoslavia. Más aún, las posibilidades de expansión del 'titoísmo' hacia la Europa Occidental y sobre todo en Asia fueron también previstas por los estrategas norteamericanos.

No obstante, la línea original se encontraba cuestionada a esas alturas y precisamente por este tipo de políticas. El problema de la contención elaborada por Kennan fue que al ser aplicada producía efectos distintos de los pronosticados, no sólo en la conducta soviética sino también en el interior de los propios Estados Unidos.[49]

III.3.3.5 La 'contención global' (1950-1952)

III.3.3.5.1 Los shocks de 1949

Algunos autores identifican como el primer gran paso en una escalada de la Guerra Fría la crisis de Berlín de 1948. La respuesta occidental al bloqueo de Berlín obedeció a la noción de contención: producido

el bloqueo se adoptaron las medidas para superarlo y las de contingencia militar para el caso de un conflicto, sin buscar, no obstante, una ruptura del bloqueo que llevaría a ese enfrentamiento. El resultado, sin embargo, no fue la negociación. El levantamiento unilateral del bloqueo por la URSS fue interpretado como una victoria, pero no una victoria que abría camino a la negociación sino que mostraba una perspectiva de mayor dureza.

El elemento psicológico interno que acompañaba este desenvolvimiento limitado del enfrentamiento tampoco es desdeñable. Kennan, que nunca se interesó por las repercusiones de la política en el Congreso ni en la opinión pública, atribuía a errores e incoherencias la retórica belicosa que muchas veces acompañaba las decisiones, sobre todo de parte de Truman. Este, en cambio, parecía comprender mejor las dificultades de una política que no apelaba a ninguna de las dos vertientes tradicionales de la conducta exterior norteamericana: no era una política de aislamiento ni tampoco era de plena intervención. Proponía un tipo de guerra limitado, en que el mal (la URSS) no era aniquilado sino contenido. La frustración de un conflicto sin victoria ni final podía ser fácilmente explotada por la derecha más radical. Alguien podría haber respondido que a la larga ese esquema de contención modificaría la conducta sovética. Pero ello se veía desmentido en los hechos a medida que la situación se iba endureciendo y tendiendo cada vez más a tener costos mucho mayores. Era obvio, entonces, que muchos políticos y militares que exigían el uso de la superio-

ridad estratégica para alcanzar resultados más decisivos tu--- vieran amplia acogida en la opinión pública, como también la - tenía, aunque menos, el sector aislacionista que volvía a surgir haciendo uso del alto costo que para los Estados Unidos - tenía la contención.

En este ambiente el sistema estaba ya preparado para un - cambio de estrategia, cuando en la primavera de 1949 se produjeron los shocks que determinaron ese cambio. Si bien la mayoría de autores cita una sucesión impresionante de hechos; dos de éstos fueron mucho más determinantes que el resto: el - triunfo comunista en China y el estallido de la primera bomba atómica soviética. Ocurridos en el mismo mes parecían simbolizar el paso a una nueva fase en que la amenaza se hacía a la - vez más extensa y más letal.

El estallido de la primera bomba soviética ocurría dos - años antes de los pronósticos más pesimistas del espionaje - norteamericano.

La bomba atómica soviética aceleró además el debate es--- tratégico en los círculos gobernantes. El debate tenía dos - puntos centrales: el desarrollo acelerado de una bomba termo-- nuclear y la formulación de una estrategia militar que ya no - partiera de la base de que la bomba era suficiente para ganar cualquier guerra sino que realizara un estudio detallado de - los intereses de seguridad de los Estados Unidos y sus capacidades, comparándolos con los del enemigo, para proyectar esce-

narios y medios posibles de enfrentamiento y defensa, recu---- rriendo principalmente a su poder nuclear.

III.3.3.5.2 El memorándum NSC-68 del - Consejo de Seguridad Nacional

El memorándum número 68 del Consejo de Seguridad Nacional (NSC-68), del 7 de abril de 1950, constituye el primer intento efectivo de poner por escrito en un solo texto la estrategia global de los Estados Unidos. No - constituye una separación tajante de la política anterior re-- cogiendo tanto los objetivos de la política exterior como las bases generales de la contención fijadas por Kennan. Contiene, sin embargo, un conjunto de cambios que serían determinantes - en el lanzamiento de la carrera armamentista y en el ulterior endurecimiento de las relaciones Este-Oeste.[50]

Los dos aspectos centrales del NSC-68 son la extensión - del conflicto con la Unión Soviética a escala mundial y el - llamado a un rápido desarrollo político, económico y sobre to- do militar para hacer frente a una amenaza que caracteriza co- mo inminente.

El documento define el objetivo soviético en términos - globales señalando que 'la Unión Soviética ... está animada - por una nueva fe fanática, antitética de la nuestra, y busca - imponer su autoridad absoluta sobre el resto del mundo'. Esta amenaza global sólo podía ser enfrentada por una política tam-

bién global capaz de expresar el 'conflicto básico entre la idea de libertad bajo un gobierno de derecho y la idea de esclavitud bajo la oscura oligarquía del Kremlin'. A partir de esta afirmación, en el NSC-68 se abandona la noción de Kennan de áreas principales de interés: 'Cualquiera nueva extensión básica del área bajo el dominio del Kremlin levantaría la posibilidad de que una coalición adecuada para enfrentar al Kremlin con una fuerza superior no pudiera formarse'. Una derrota en cualquier parte es ahora 'una derrota en todas partes'.[51]

La importancia de semejante afirmación para el desarrollo posterior de las Relaciones Internacionales es enorme. A partir de este momento la 'polarización' pasa a ser el núcleo de la política exterior y de defensa, convirtiendo a todo el mundo en un juego 'suma cero' entre las dos grandes potencias. Presente ya de modo retórico en la Doctrina Truman, la imagen de un mundo bipolar ofrece la justificación ideológica para expandir el concepto de 'seguridad nacional de los Estados Unidos' a todos los rincones del mundo. Con ello se ponen las bases para dos simplificaciones útiles: identificar cualquier gobierno aliado, sea o no democrático, con los 'defensores de la libertad', e identificar cualquier política nacionalista contraria a los intereses norteamericanos con una 'avanzada soviética', justificando así la intervención allí donde la unidad del bloque occidental se vea amenazada. De allí el hincapié del NSC-68 en el tema de la construcción militar. En otras palabras, el NSC-68 preveía la amenaza militar a largo

plazo según esta visión revisionista de su principal autor.

La única línea de solución del NSC-68 está en el rearme masivo; no hay en el texto la pretensión explícita de apartarse de la política global de contención sino más bien de adaptarla a las nuevas circunstancias: carácter global de la amenaza y crecimiento militar soviético.

"En suma, el NSC-68 no es aún un nuevo proyecto estratégico sino una ampliación global de la línea de contención vigente, y sobre todo un llamado al rearme masivo. El segundo objetivo se desprende del primero; dado que 'el asalto a las instituciones libres es ahora mundial' la preparación militar debe ponerse a la altura de esa amenaza, desarrollando una capacidad adecuada para responder allí donde sea necesario. En su hincapié en el rearme en todos los niveles y en la simetría de la respuesta, el NSC-68 es precursor teórico de la estrategia de 'respuesta flexible' que se desarrollaría más de una década después. En lo inmediato pondría las bases para la revisión estratégica del gobierno de Eisenhower."[52]

III.3.3.6 La 'contención asimétrica' (1953-----1960)

III.3.3.6.1 El 'Roll Back'

El llamado 'Roll Back' tiene como telón la guerra de Corea. En efecto, el cruce de los

ejércitos norcoreanos del límite del paralelo 38 del 25 de junio de 1950 proporcionaba, por una parte, el ambiente emotivo; y, por otra, las bases políticas para la extensión de la contención y el rearme masivo que el NSC-68 proponía, partiendo del supuesto nunca demostrado de que Moscú estaba atrás de la acción norcoreana.

La recuperación en Corea y el ingreso a la guerra al lado de Corea del Norte de un enorme agrupamiento de soldados chinos puso en discusión el concepto mismo de contención. Llegados al paralelo 38 había muchos que abogaban por seguir adelante en pos de otros dos objetivos: la 'reunificación' de Corea y la 'liberación de China'. El término roll bak pasó a ser empleado para significar que ante el tipo de amenaza que ahora planteaba la URSS no sólo correspondía frenar sus intentos de ganar terreno sino intentar su misma política 'liberando a los pueblos cautivos'. Los llamados en favor de esta línea más audaz eran complementados por la campaña interna del macartismo, ya en pleno apogeo en 1951. Personajes notorios del Partido Republicano, como John Foster Dulles, organizaciones como el Comité para el Peligro Presente, y generales ilustres como Douglas MacArthur, comandante en servicio activo de las fuerzas en Corea, defendían el roll back y sin proponer un enfrentamiento directo con la URSS aceptaban los riesgos de que éste se produjera, sobre todo si se realizaba la invasión a China.

La decisión de Truman de mantener la línea de contención más que por una cuestión de principios por temor a los costos

y los riesgos de una escalada- prolongó la guerra y dio lugar a una alza del sentimiento belicista, exacerbado además por el incidente de la destitución de MacArthur. A las alturas de la - elección presidencial de 1952 la línea original de contención se hallaba aparentemente en bancarrota, cuestionada tanto por los partidarios del roll back como por quienes apoyándose en - el exceso de gastos militares para logros tan precarios pugnaban por una nueva forma de aislacionismo.

La administración republicana de Dwight Eisenhower llega al poder en este ambiente. El conjunto de shocks de seguridad de los últimos años de Truman, la reformulación de bases es--- tratégicas del NSC-68, las frustraciones de la guerra de Corea y el licenciamiento de MacArthur, y la prolongación de la cam-- paña anticomunista parecían poner el escenario para un vuelco de proporciones, de una línea ya endurecida de contención a - otra de 'liberación' que pondría término a la Guerra Fría so-- bre la base del retroceso soviético y el recurso en caso necesario a todo el poderío militar norteamericano.

La propuesta misma que en esos años formulaba John Foster Dulles, primer Secretario de Estado de Eisenhower, parecía - prometer la escalada. La contención era para Dulles una polí-- tica negativa, que entregaba la iniciativa al enemigo y actuaba por reflejo donde el enemigo tomaba la iniciativa, a un - costo altísimo, y no para destruirlo sino para limitarlo.

A su percepción negativa de la contención Dulles agregaba

una obsesión con la ideología comunista, que lo separaba de los anteriores estrategas del enfrentamiento. Kennan y los autores del NSC-68 habían considerado la importancia de la ideología en cuanto justificación de un proyecto estratégico de dominación. Dulles, en cambio, invirtió los términos de la relación entre ideología y estrategia, haciendo la segunda dependiente de la primera. La variación teórica no era menor: mientras en las fases anteriores se presentaba la posibilidad de una relación distinta siempre que hubiera 'un cambio en la conducta internacional de la URSS', para Dulles la posibilidad de ese cambio era remota y estaba condicionada por una derrota de la ideología marxista-leninista. La línea de 'liberación' que Dulles impulsaba en los últimos años del gobierno de Truman adquirió así el carácter de una verdadera cruzada.

A pesar de que existen pruebas suficientes de que Dulles consiguió influir en Eisenhower lo bastante para cambiar su visión originalmente pragmática del comunismo y de que, por tanto, la retórica de cruzada imperó por el resto de la década, la estrategia norteamericana del período republicano no puede ser calificada como una de roll back o 'liberación'. Al contrario, a poco andar el gobierno de Eisenhower retomaría formalmente la línea de contención que había condenado. Para explicar esta variación que George Kennan calificaría como una derrota de Dulles, debemos referirnos a la propuesta más general de política que postulaba la administración, a la forma en que hacía compatibles sus objetivos internos y externos, y a la composición de los grupos que le daban forma.

III.3.3.6.2 La Doctrina de la Represa-- lia Masiva

Como ya habíamos señalado - anteriormente, los republicanos llegaban al gobierno después - de más de veinte años de oposición impotente, en que habían - visto crecer el papel del gobierno central y los gastos fede-- rales, primero con el New Deal, luego con la Segunda Guerra - Mundial y finalmente con la Guerra Fría.

Con Eisenhower tiene lugar el establishment republicano. La 'gran ecuación' de Eisenhower y Dulles constaba de dos pro- posiciones básicas: fortaleza económica interna, basada en la iniciativa privada, en la disminución de impuestos y en la - restricción del gasto federal, y mejoramiento de la capacidad de respuesta a menor costo, basado en el pleno uso de la nueva tecnología militar. La estrategia de seguridad nacional bauti- zada con el nombre de New Look era la aplicación de esa ecua-- ción a la política exterior.

La Doctrina de la Represalia Masiva (massive retalation) postulaba la disposición de los Estados Unidos y sus aliados - 'a que ellos elijan'. El concepto fundamental era el de disua- sión: se trataba de 'trazar la línea' con claridad en torno de la periferia del mundo comunista, con la amenaza implícita de la represalia con armas nucleares para el caso de que esa lí-- nea fuera cruzada.[53]

La disuasión global que se buscaba a través de la Doctrina de la Represalia Masiva implicaba un aumento fundamental del armamento estratégico en relación con las evaluaciones de 1947-1950, pero dicho aumento ya había comenzado a producirse con la aprobación del NSC-68.

III.3.3.6.3 Nuevas alianzas colectivas del período de Eisenhower

La represalia masiva fue un cambio fundamental en la estrategia militar, pero en cuanto al desarrollo de los recursos siguió la tendencia ya fijada en 1950. La diferencia estuvo en que aprovechando el fin de la guerra de Corea se pudieron desplazar recursos para ampliar los medios destinados a la 'represalia masiva' y completar el 'perímetro' en torno de la Unión Soviética. La configuración -a la que ya nos habíamos referido con anterioridad- de la SEATO (Southeast Asia Treaty Organization), creada en 1954 con los Estados Unidos, la Gran Bretaña, Francia, Australia, Nueva Zelanda, las Filipinas, Paquistán y Tailandia, para defender el área del Pacífico Sur y la península Indochina; y la METO (Middle East Treaty Organization) que luego pasó a llamarse CENTO (Central Treaty Organization) fundada en 1955, con la Gran Bretaña, Turquía, Iraq, Irán y Paquistán, con el patrocinio de los Estados Unidos; además de algunas alianzas bilaterales con países clave, como Corea del Sur y Formosa. Lo importante es que, unidos con los preexistentes, con estos tratados se cerraba el círculo en torno de la periferia del

campo socialista. El único país fronterizo importante que quedaba fuera de estas alianzas era la India, dada la política de no alineación de Nehru.

Represalia masiva, defensa del perímetro y seguridad colectiva con responsabilidades compartidas constituían los principales rasgos del New Look.

III.3.3.6.4 Factores de crisis de la administración Eisenhower y la represalia masiva

Ahora bien, puede decirse que al término de la administración Eisenhower hubieron varios factores de crisis, que terminaron por hacer crisis también con la estrategia de la represalia masiva. Grosso modo, éstos serían: 1) Una serie de cambios en el escenario internacional que tienen lugar durante la década de los años cincuenta, entre los cuales están: el proceso de descolonización en Africa y Asia y el auge del nacionalismo en todo el Tercer Mundo habían creado toda una nueva dimensión en las Relaciones Internacionales; la Unión Soviética se había desarrollado económica y militarmente, hasta llegar a contar con un poderoso arsenal nuclear; al mismo tiempo, la muerte de Stalin había ocasionado un cambio fundamental en la política exterior soviética, que incorporaba las nuevas realidades de una eventual catástrofe atómica y del surgimiento de nuevas fuerzas internacionales; por último, la recuperación económica de Europa y el Japón abría la posibilidad de implantar formas de alianzas más equi-

libradas, siempre que existiera la disposición de compartir también responsabilidades y poder de decisión.

La sensación era que frente a todos estos cambios la estrategia norteamericana había sido ineficaz. La principal acusación contra la represalia masiva era que su excesivo hincapié en la disuasión atómica había disminuido las posibilidades de respuesta realista ante las crisis internacionales, se había mostrado incapaz de impedir los procesos revolucionarios en el Tercer Mundo y había desaprovechado las oportunidades de negociación con la Unión Soviética. A ello se agregaba una afirmación fundamental, que aunque sobre bases falsas, ponía en cuestión la esencia misma de la política de Eisenhower: haber permitido, por evaluaciones tácticas erróneas, que se desarrollara una 'brecha de misiles' en favor de la Unión Soviética.

La inadecuación de la respuesta se percibió, en primer término, ante los problemas surgidos en el Tercer Mundo. El fenómeno de la independencia nacional nada tenía que ver con la perspectiva bipolar en que se planteaba la Política de Contención. Los Estados Unidos carecían de una política clara frente a la cuestión colonial: por una parte su propia tradición e historia llevaban a amplios sectores a simpatizar con las causas independentistas; por la otra existía siempre la sospecha de que tras los movimientos de liberación actuara la Unión Soviética para alterar el equilibrio de poder global. Un segundo problema era que aun cuando se atribuyeran las conmo--

ciones en el Tercer Mundo a la 'amenaza soviética' la represalia masiva era evidentemente inaplicable.

Como resultado, ninguna de las crisis importantes fue resuelta a través del recurso estratégico que la administración había favorecido. En otras palabras, Eisenhower finalmente, asumió conductas contradictorias: tal es el caso del conflicto del Oriente Medio en 1956, seguramente el que mayor efecto causó en los Estados Unidos en el período. La preocupación inicial por un posible enfrentamiento con la URSS provocó en la administración Eisenhower la respuesta exactamente contraria a la que la 'represalia masiva' había prescrito, al presionar por el retiro de Egipto de los efectivos inglés y francés. De allí a la proclamación de la 'Doctrina Eisenhower', ofreciendo ayuda militar y económica a los países árabes en 1957, y a la invasión del Líbano en 1958, la administración norteamericana se movió en medio de la desorientación, causando dos efectos negativos para sus intereses: no impidió el desarrollo del nacionalismo árabe ni evitó ser identificada como su principal enemigo.

A la crisis del Medio Oriente de 1956 a 1958 se unió la expansión de los movimientos guerrilleros en Asia y Africa para demostrar que la falta de algún proyecto de respuesta limitada ponía a los Estados Unidos en una situación de inacción.

La política de Eisenhower fue un hecho histórico desde el punto de vista científico y tecnológico y, a primera vista,

inocuo en cuanto a lo militar: el lanzamiento del Sputnik, en octubre.

El lanzamiento del Sputnik fue un verdadero shock psicológico, al demostrar el progreso técnico de la Unión Soviética en el plano de la cohetería. La administración de Eisenhower fue así acusada de haber permitido el surgimiento de una 'brecha de misiles' en favor de la Unión Soviética. Una posterior evaluación de la situación en el período de Kennedy revelaría que las estimaciones de la capacidad real de la URSS eran obviamente exageradas, pero el uso político de la 'brecha' llevaría a una mayor crisis la ya de por sí desprestigiada represalia masiva.

Había un segundo aspecto en que los nuevos acontecimientos cuestionaban de modo mucho más fundamental la estrategia. Los misiles intercontinentales significaban para la URSS contar con su propia capacidad de disuasión. Los Estados Unidos ya no podían amenazar de manera impune con la represalia masiva ante cualquier conflicto que surgiera en el mundo.

A partir de 1957 las presiones contra la política nuclear de la administración se hicieron insistentes en dos sentidos: primero en favor de un desarrollo más diversificado del poder nuclear; y, segundo, en pro de una nueva estrategia que buscara opciones más flexibles entre la guerra total que ganaría la represalia masiva y la inacción.

III.3.3.6.5 Coexistencia pacífica

Finalmente, el XX Congreso del PCUS en 1956 al inaugurar oficialmente la política de 'coexistencia pacífica' volvió a crear condiciones para un diálogo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. No obstante, y a pesar de que Eisenhower manifestó numerosas veces esperanzas de que se pudiera llegar a un acuerdo en el terreno del control de armas, las propuestas norteamericanas se limitaron a fines propagandísticos. Al mismo tiempo, la negativa a negociar cuestiones de interés para los soviéticos en temas como Berlín y el reconocimiento de la República Popular China, estrecharon el marco en que esas negociaciones podían llevarse a cabo. La verdad es que aun cuando se preparaba una revisión estratégica de proporciones la Guerra Fría y la Política de Contención, éstas seguirían aún su curso por casi una década.[54]

De esta forma, con el advenimiento al poder del presidente Kennedy, los Estados Unidos pusieron en marcha una nueva estrategia para la Guerra Fría: la de 'disuasión múltiple' (multideterrence). Esta fue concebida, en lo militar, como una escala gradual de contestación que emancipara a los Estados Unidos de la necesidad de fincar la solución de conflictos menores en la amenaza de la guerra nuclear total, desde el momento en que reconocía que la Guerra Fría era fundamentalmente un conflicto ideológico, de donde la 'disuasión múltiple' significaba no sólo una mayor versatilidad militar, sino también la capacidad de enfrentarse con flexibilidad en los otros

frentes de la Guerra Fría, como el económico.

En el caso de América Latina, además, la Revolución Cubana obligó a los Estados Unidos a realizar una profunda revisión de su política latinoamericana. De esta revisión nació la llamada 'Alianza para el Progreso', acción que no fue sino la cara económica de una política más amplia que constituyó la versión para América Latina de la 'disuasión múltiple' y sobre la cual volveremos más adelante.

Por otro lado, ya en 1949, Truman había dado un paso más en su política de ayuda económica con su programa de cuatro puños, que esta vez afectaba a los países subdesarrollados del Tercer Mundo. Se pensaba que al proporcionarles ayuda financiera, técnica, científica y militar, estos países serían capaces de luchar contra la pobreza, desarrollar instituciones político-democráticas y resistir a las incitaciones del comunismo. De este modo, la Política de Contención (containment), originalmente confinada a Europa como decíamos, se convirtió en una estrategia global.[55]

Ahora bien, en el panorama latinoamericano, hay tres aspectos que destacan por su importancia al nivel del sistema interamericano. Estos son:

1º El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Tratado de Río de 1947, considerado el primero de los pactos de Guerra Fría; precursor del Tratado del Atlántico del Norte

y de otros, y que tuvo como antecedente, por una parte, el anuncio de la llamada Doctrina Truman o Política de Contención; y, por otra, el discurso que George Marshall pronunciara en la Universidad de Harvard anunciando el Programa para la Recuperación de Europa o Plan Marshall.

El Tratado de Río contiene un doble carácter ya que establece la defensa colectiva tanto contra un ataque armado como contra 'una agresión que no sea ataque armado' que no se origine en las propias Américas o fuera de ellas. Este tratado, que entró en vigor en diciembre de 1948, contemplaba en el fondo la Doctrina Monroe, la cual a su vez comprendía el 'derecho inherente' de la legítima defensa individual así como la pretensión de los Estados Unidos de determinar por sí y ante sí cuándo se veía amenazada su seguridad en el hemisferio.

Respecto al Tratado de Río, Gordon Connell-Smith señala: "En otras palabras, para la América Latina no había Plan Marshall. Del mismo modo, ... Truman subrayó la urgencia de las necesidades de Europa, si bien prometió que su gobierno atacaría con vigor los problemas económicos de la América Latina. Además, en vísperas de la conferencia, ya había descartado la idea de un Plan Marshall para la América Latina, aduciendo que en el Hemisferio Occidental había habido un plan que llevaba ya más de un siglo. Ese plan era la Doctrina Monroe. La declaración de Truman tiene importancia porque expresa la interpretación de la política de su gobierno hacia Europa en esos días y también porque revela su falta de sensi-

bilidad hacia el sentir de la América Latina. El hecho es que en Río no se consideraron las cuestiones económicas de los - países latinoamericanos. El descontento de la América Latina - con la política de los Estados Unidos hacia sus problemas económicos quedó subrayado durante el intervalo entre la Junta de Río y la Novena Conferencia Internacional de Estados America-- nos, por la constitución de la Comisión Económica de las Na--- ciones Unidas para la América Latina (CEPAL)."[56]

2º El segundo aspecto de importancia estaría dado por la Novena Conferencia Interamericana, que se reunió en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, con la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que finalmente vino a dar al sistema interamericano un documento cons-- titutivo.

3º Finalmente, está el Tratado Americano de Arreglo Paci-- fico o Pacto de Bogotá: "Desde los comienzos del Sistema Interamericano, el arreglo pacífico de las disputas entre Estados americanos ha sido objetivo importante, pero, si bien el principio de que todas las disputas interamericanas debían resol-- verse por medios pacíficos se ha aceptado desde hace mucho - tiempo, su inclusión en una forma aceptable de tratado ha sido eludida. Al comenzar la Novena Conferencia Internacional, ninguno de los muchos acuerdos aceptados entre los Estados americanos había sido ratificado por todos ellos. En este sentido, el Pacto de Bogotá no tuvo más éxito. Hubo muchas reservas, - algunas de gran importancia, y las ratificaciones fueron len--

tas y sólo parciales."[57]

Concluyendo, podemos decir que la pauta de lo que serían las relaciones de los Estados Unidos con América Latina en la posguerra estaba prácticamente aclarada cuando concluyó la Conferencia de Bogotá, desde el momento en que los Estados Unidos se concentraban en sus intereses más amplios, en particular en Europa y el Lejano Oriente, dándole a América Latina un lugar subordinado. Todo esto estimulado, además, por la constante confrontación con la Unión Soviética, factor que explica el aumento de la participación norteamericana en otras regiones del mundo confirmando la situación de América Latina como región de baja prioridad. De hecho, los únicos acontecimientos importantes de la Guerra Fría en el continente antes de la Revolución Cubana, ocurrieron como ya se dijo al principio, en Guatemala durante el gobierno de Jacobo Arbenz (1951-1954), a partir de lo cual Estados Unidos consiguió la adopción de una declaración formal contra el comunismo en las Américas en la Décima Conferencia Interamericana, realizada en Caracas en 1954.

III.4 Alianza para el Progreso y contrainsurgencia. Los conflictivos sesentas (1961-1968)

III.4.1 El arribo de la administración de John Fitzgerald Kennedy y la 'Nueva Frontera'

Para 1960, después de los dos períodos de Eisenhower (ocho años de gobierno republicano), se postulan:

por el Partido Republicano, el entonces vicepresidente, Richard Nixon; y por el Demócrata el Senador John F. Kennedy, llevando como compañero de fórmula a Lyndon B. Johnson.

Al resultar electo Kennedy, éste se volvió el portavoz de 'una nueva generación de norteamericanos', organizando un gobierno notable por su juventud. Al respecto, Samuel Eliot Morison comenta el 'estilo Kennedy' al señalar "... Por la juventud y el vigor de su gobierno, Kennedy contribuyó a ese cambio del temperamento nacional que vio a la generación silenciosa de los cincuentas ceder el lugar a los jóvenes profundamente comprometidos de los sesentas."[58]

Uno de los aspectos fundamentales del concepto de la Nueva Frontera de la administración Kennedy era el relacionado con la legislación sobre derechos civiles. Ya otros Presidentes, como Truman, se habían referido abiertamente a la discriminación, pero Kennedy pasaría a la historia como el primer Presidente que se identificó con la eliminación de la segregación racial. a pesar de ello, Kennedy no consiguió la aprobación del Congreso para poner en vigor en ese mismo año la legislación de los derechos civiles; antes al contrario, en sus últimos meses presenció una creciente oleada de odiosa retórica y hechos de violencia.

En este sentido, la presidencia de John Kennedy significa en la historia contemporánea de los Estados Unidos tanto un cambio de sustancia como de estilo. En lo que respecta a la

percepción de la amenaza soviética y sobre todo a las formas de enfrentar los nuevos problemas introdujo modificaciones visibles con respecto al período anterior, destinadas principalmente a enfrentar los problemas que la inadecuación de la estrategia había provocado en los últimos años. A estos cambios se unía el traspaso generacional que la nueva presidencia significaba ('La antorcha ha pasado a manos de una nueva generación de norteamericanos...'). Frases como 'el nuevo comienzo' y la 'nueva frontera' constituían el marco dentro del cual se pretendía mostrar la inauguración de una nueva era, más vinculada a la antigua tradición revolucionaria y democrática norteamericana que el período inmediatamente anterior.

De allí que el inicio de la década de los sesenta sea habitualmente identificado con una nueva etapa en la política norteamericana. Si bien es verdad que en el plano de la política interna la administración Kennedy inició un proceso de grandes transformaciones, caracterizado por una expansión de los servicios públicos y el bienestar social, en el plano de la política exterior sus propuestas estaban lejos de abandonar la línea de contención; más bien retomaban algunos de los temas de la contención original para reafirmar una línea de enfrentamiento sobre bases más amplias que el estrecho enfoque de la 'represalia masiva' de la década de los cincuentas. Más discutible aún es que haya discontinuidad entre Kennedy y Johnson: si bien es cierto que la personalidad carismática del primero era un elemento importante de la nueva imagen, no lo es menos que Johnson siguió fielmente la línea trazada por su

predecesor; en la política interna profundizó sus proyectos sociales, plasmándolos en el proyecto de 'Gran Sociedad'; en política exterior aplicó las grandes líneas ya puestas en marcha entre 1961 y 1963 y mantuvo exactamente los mismos equipos a los cuales Kennedy había confiado su formulación e implantación.

Ahora bien, "al tiempo que Kennedy trataba de explorar la 'nueva frontera' de la sociedad norteamericana, se enfrentó a la formidable tarea de modelar una política exterior que pudiese acomodarse a un mundo cambiante. La Guerra Fría había cumplido ya 16 años y, sin embargo, la situación en 1961 parecía diferir tan notablemente de la de 1945 que los comentadores hablaban del 'fin del mundo de la posguerra'. El alineamiento bipolar de 1945 estaba desintegrándose tanto en el Oriente como en el Occidente. Dentro del campo comunista, la Unión Soviética se enfrentaba a la rivalidad de la China Roja. En Occidente, una próspera Europa ya no reconocía a los Estados Unidos como guía indiscutible del mundo libre. Las nuevas naciones de tres continentes, que comprendían más de la mitad de la población del mundo, a menudo consideraban el conflicto entre Oriente y Occidente como ajeno a sus propias necesidades. Kennedy comprendió estos cambios, pero no respondió a ellos de manera siempre consistente ..."[59]

Ya en su discurso de toma de posesión Kennedy expuso con fuerza una posición abiertamente internacionalista contraria a cualquier aislacionismo y su decisión de incrementar el papel

mundial de los Estados Unidos a cualquier costo.

El tono retórico de ésta y otras intervenciones de Kennedy en que la afirmación de un compromiso va unida a un llamado a 'una grandiosa alianza mundial' contra 'los enemigos comunes del hombre: la tiranía, la pobreza, la enfermedad y la guerra misma', puede confundirse con un renacimiento de tendencias 'universalistas' en la política exterior norteamericana. Al contrario, su enfoque se vincula más a la visión particularista de Kennan, que acepta la realidad de mundos distintos, buscando construir un modus vivendi: 'la paz mundial, como paz de la comunidad, no exige que cada hombre ame a su vecino; exige sólo que vivan juntos, en mutua tolerancia, sometiendo sus diferendos a un arreglo justo y amistoso'. Aunque Kennedy rechazaba explícitamente el término, su propuesta en términos concretos era la búsqueda de un equilibrio de poder que garantizara la seguridad de los Estados Unidos. La semejanza con las tesis de George Kennan es evidente.

III.4.2 La estrategia militar de Kennedy

Por cuanto a la estrategia militar de Kennedy, la experiencia de Berlín reforzó la determinación de Kennedy de extender y diversificar las fuerzas militares norteamericanas. Mientras que Dulles había dependido excesivamente de la potencia nuclear, Kennedy y su Secretario de la Defensa, Robert McNamara, crearon una capacidad de lucha más equilibrada. Kennedy obtuvo del Congreso la mayor formación militar y

naval de la historia del país, para aumentar el arsenal nu---- clear, pero hizo mayor hincapié en los móviles submarinos - POLARIS que en los sitios de lanzamiento de proyectiles en ultramar. El régimen subrayó la importancia de las fuerzas tra-- dicionales que podían combatir en conflictos limitados, y en - fuerzas especiales entrenadas en las guerras de guerrillas y - en la selva.

Ahora bien, a pesar de que una de las mayores acusaciones de los demócratas contra la estrategia de Eisenhower había sido permitir que se desarrollara la supuesta 'brecha de misi--- les' en favor de la Unión Soviética, el nuevo gobierno dejó de lado pronto este aspecto de la crítica. La administración tendía a ver, por todo ello, la amenaza soviética contra el mundo desarrollado como menos inminente, sin perjuicio de lo cual - veía también indispensable mantener su poder nuclear de ataque como un 'disuasivo realista y efectivo a la iniciación soviéticta de grandes guerras'.

Pero la amenaza más inminente había que buscarla en otras partes. Los asesores de Kennedy afirmaban que desde la Segunda Guerra sólo había tres casos de 'ataques comunistas directos': Berlín, Corea y las islas del Mar de China. Las demás crisis - eran producto de tres factores: las luchas internas por el poder, producto de las inevitables turbulencias del proceso de - modernización; los conflictos coloniales o poscoloniales entre potencias del Norte y países del Sur, y los 'sistemáticos es-- fuerzos comunistas por explotar las oportunidades que ofrecen

estos dos tipos concomitantes de problemas'. La amenaza comu-- nista en las regiones periféricas provenía, pues, no de la - agresión militar directa sino de un intento de sacar provecho político del proceso de modernización y descolonización, que - era el signo de los tiempos, a través de la promoción interna de movimientos revolucionarios.

Las dificultades que los Estados Unidos tenían para hacer frente a esta forma de amenaza eran dos: en primer lugar aún - no habían tomado conciencia de que los conflictos internos del Tercer Mundo respondían a causas objetivas.

La segunda dificultad era que la estrategia militar de - los Estados Unidos no estaba elaborada para repeler este tipo de agresión. El propio contenido asimétrico de la 'represalia masiva' condenaba a los Estados Unidos a la inacción, ante la imposibilidad de comenzar una guerra nuclear a partir de un - conflicto local iniciado de modo directo.

El NSC-68 y la política del segundo período de Truman habían extendido el ámbito del enfrentamiento al plano global, y habían agregado la necesidad de afrontar la amenaza militarmente, dando lugar al inicio de la carrera armamentista y a la intervención norteamericana en Corea. Dulles y Eisenhower habían favorecido la perspectiva del enfrentamiento nuclear di-- recto, estableciendo formas de disuasión masiva. Lo que - Kennedy se proponía era una especie de sumatoria de estas po-- líticas: mantener y ampliar la capacidad de respuesta nuclear

tanto desde los Estados Unidos como desde Europa y en plataformas móviles (mando aéreo estratégico y submarinos nucleares); estar preparados para enfrentar la subversión o la agresión directa =no sólo a través del apoyo a los gobiernos locales sino a través de fuerzas propias= y ser capaces de promover el cambio y la solución efectiva de los problemas económicos, sociales y políticos que constituían la levadura de la subversión.

Con toda su amplitud, la estrategia de Kennedy y Johnson fue claramente una de contención. Toda posibilidad de roll back quedaba excluida, lo cual no significa que no hubiera =como en casi todos los proyectos anteriores= la esperanza de que la aplicación de la estrategia trajera como resultado a largo plazo la modificación del equilibrio del poder en favor de los Estados Unidos.

El carácter de 'contención' que tenía la estrategia de Kennedy se reflejaba también en una disposición a negociar con la Unión Soviética. Esta actitud no era incompatible con la propuesta de contención simétrica, que implicaba enfrentar la amenaza en todos los terrenos. Al contrario, en la medida en que la Unión Soviética desarrollaba una doble estrategia, proclamando por una parte la 'coexistencia pacífica' con Occidente y por la otra 'promoviendo la agresión encubierta', la disposición a negociar guardaba también una cierta simetría: los Estados Unidos debían mostrar su capacidad de responder a la agresión cuando ella se produjera y de mostrar su voluntad de

aprovechar las oportunidades de diálogo cuando ellas estuvie-- ran abiertas.

III.4.2.1 La 'respuesta flexible'

La cuestión estratégica central era - flexibilizar al máximo las opciones con que se contaba. Esta - flexibilidad suponía, por una parte, contar para las variadas formas de 'agresión' con una variedad de formas de respuesta - que eliminaran en la mayoría de los casos la necesidad de re-- currir a armas atómicas y, por la otra, una ampliación de la - capacidad nuclear con propósitos fundamentalmente disuasivos.

Concretamente, la administración Kennedy se movió en cua-- tro líneas estratégicas: la ampliación de la capacidad de las fuerzas convencionales e irregulares; el desarrollo estratégi- co nuclear; la solidificación de las alianzas, y la revitali-- zación del concepto de contención por medios no militares. El conjunto de estas líneas corresponde a la estrategia de 'res-- puesta flexible'.

El concepto estratégico original era de superioridad. Con el tiempo, y en la medida en que la URSS aunque rezagada aún - no daba muestras de ceder en la carrera armamentista, el razo- namiento se hizo más elaborado para constituir una verdadera - doctrina estratégica. La Doctrina McNamara centra la estrate-- gia nuclear en dos objetivos básicos: a) Disuadir de un ataque nuclear deliberado contra los Estados Unidos y sus aliados -

manteniendo una clara y convicente capacidad de infligir un - daño inaceptable a un atacante aun cuando éste golpee primero; y b) En el caso de que, sin embargo, tal guerra ocurriera, limitar el daño a nuestras poblaciones y nuestras capacidades - industriales. Al primer objetivo lo llama 'destrucción asegurada' y al segundo 'limitación del daño'.

La 'destrucción asegurada' reviste tres características - principales: es disuasiva, es decir no está concebida tanto - para librar una guerra atómica sino para evitarla; es ofensiva, en el sentido de que no está dirigida a defenderse de un ataque sino a castigar al agresor de manera irreparable; y por último es simétrica, por cuanto está concebida sólo como respuesta a un ataque nuclear.

El segundo elemento, la 'limitación del daño', tiene carácter secundario. En realidad McNamara tenía grandes dudas - respecto a la efectividad de un sistema defensivo, que se expresaron de modo evidente en su rechazo al sistema ABM en 1961.

Mayor importancia adquirió un tercer concepto, introducido posteriormente por McNamara con el nombre de 'contrafuerza' - (counter force). El término tenía una doble finalidad: afirmar el carácter simétrico de la respuesta, incluso atómica, y elevar aún más el 'umbral' del uso de las bombas atómicas. La estrategia de contrafuerza es una doctrina militar nuclear que - sostiene que 'hasta donde sea posible la estrategia militar - básica en una eventual guerra nuclear general debería ser en-

frentada de modo muy parecido a la forma en que las operaciones militares más tradicionales lo han sido en el pasado. Es decir, los principales objetivos militares, en la eventualidad de una guerra nuclear contra la alianza, deberían ser la destrucción de las fuerzas militares del enemigo, no de su población civil'.

El concepto se apartaba radicalmente de la 'represalia masiva' e incluso aparentaba convertir nuevamente el poder atómico en una 'arma de uso' y no de disuasión. En realidad no era así; según McNamara el poder conjunto de disuasión que tenía la alianza le permitía destruir totalmente al enemigo, limitando en un primer momento un contrataque más masivo, que siempre era posible en los marcos de la 'destrucción asegurada'. De hecho, el cambio de objetivos militares de la estrategia de contrafuerza tenía dos fines: hacer más efectiva la disuasión recogiendo las posibilidades de una guerra nuclear limitada y enfrentar los problemas que existan en la OTAN mostrando la necesidad de una acción común.

Los primeros problemas de Kennedy con la OTAN surgieron a partir de su presión por incrementar el armamento convencional en Europa para hacer real su afirmación de que cada ataque debía tener respuesta adecuada en el nivel en que se producía.

A pesar de su hincapié en el rearme y en mantener todas las opciones abiertas la administración demócrata siguió adelante con las negociaciones con la URSS que Eisenhower había

iniciado. Al igual que Kennan y el proyecto original de contención, condicionaba un acuerdo más general con la URSS a un cambio en su política, que sólo sería posible de obtener a largo plazo.

El aspecto más novedoso de la estrategia de la respuesta flexible era su aproximación a las crisis del Tercer Mundo. En ellas la disuasión no había operado ni podía operar. A su vez, la respuesta flexible en el Tercer Mundo tuvo dos aspectos: un nuevo hincapié en los medios no militares de contención y un proyecto militar.[60]

III.4.3 La ayuda económica norteamericana hacia América Latina como una nueva forma de imperialismo. La Alianza para el Progreso

Durante la abreviada presidencia de John F. Kennedy (1961-1963) y la primera parte de la administración de Lyndon B. Johnson, América Latina asumió una posición importante en la política norteamericana bajo el concepto de la Alianza para el Progreso.

"La crisis de los proyectiles tuvo como irónica consecuencia aumentar las esperanzas de paz y permitir al Presidente dirigir su atención a programas más constructivos, muchos de los cuales ya había comenzado ... Kennedy ... cambió el hincapié de la ayuda exterior, de ayuda militar a ayuda económica ... En agosto de 1961, propuso un ambicioso programa para la América Latina: la Alianza para el Progreso. Una vez acor--

dadas las reformas básicas de su estructura social para acabar con las insuficiencias que pudiera explotar el castrismo, las naciones latinoamericanas serían elegibles para un programa de 20 mil millones de dólares de ayuda para diez años, la mitad - de la suma sería aportada por los Estados Unidos. Pero la - Alianza tuvo un mal principio, y al final sus aportaciones - fueron insignificantes."[61]

Al respecto, Edmund Gaspar señala: "Los ingredientes básicos de la Alianza aparecieron en un memorándum presentado por el Presidente Juscelino Kubitscheck en agosto de 1958 a los - gobiernos de América, donde se delinea una 'Operación Panamérica' para la acción económica en conjunto de las veintiún Repúblicas Americanas. En este documento el presidente brasileño diestramente viró la principal motivación política de los Estados Unidos del problema del bajo desarrollo y la consideración de un conjunto de medidas que sirvieran de travesaño a - las perjudicadas economías del subcontinente. La Operación Panamérica fue discutida en varias juntas interamericanas hasta su formación por medio del Acta de Bogotá, en la cual se estableció un Fondo Especial para el Desarrollo Social. La frase - Alianza para el Progreso fue acuñada por el presidente Kennedy en su comunicado a los Embajadores del hemisferio, el 13 de - marzo de 1961. La Carta de la Alianza para el Progreso fue - adoptada por representantes especiales de todas las naciones - de la Organización de los Estados Americanos, el 17 de agosto de 1961 en Punta del Este. Tanto la Carta como la Declaración de Punta del Este, contienen el empeño por parte de los Esta--

dos Unidos para 'aportar la mayor parte de un mínimo de veinte billones de dólares, principalmente en fondos públicos, que América Latina requiera de todos los recursos externos durante los próximos diez años, como suplemento para sus propios esfuerzos'; también establecen que 'los Estados Unidos pretenden aportar préstamos para el desarrollo bajo las bases del largo plazo, en un término apropiado de hasta 50 años y en lo general a muy bajos, o sin ninguna tasa de interés."[62]

Sin embargo, los conocedores de la materia, apuntaron desde un principio que las aportaciones financieras de Estados Unidos a la Alianza, no tenían metas ni carácter de ayuda financiera como las norteamericanas a la posguerra de Europa y Asia. Resultaba obvio también que de los veinte billones considerados, sólo diez serían otorgados por Estados Unidos; el resto vendría de Europa, Japón e inversionistas privados norteamericanos; es decir, de fuentes sobre las cuales Estados Unidos no tenía un control directo.

Además, "La Alianza para el Progreso, diferente del Plan Marshall, estipuló que los subsidios o préstamos sólo podrían ser entregados sobre la base de la presentación de proyectos específicos ... Después de que todos los aspectos de una inversión fueren investigados escrupulosamente y de que los socios latinoamericanos completaran su trabajo con su habitual desdén por las líneas muertas, el mecanismo de la Alianza aún tenía que trazar su camino a través de un montón de líneas rojas, dilaciones y disputas, algunas veces con lentitud titu---

beante."[63]

La contribución de Estados Unidos con un billón de dólares anuales a la Alianza, se mantuvo firme a través de las administraciones Kennedy y Johnson, y sólo declinaron bajo la presión del Congreso, cuando se incrementaron los gastos de la guerra de Vietnam, hasta que en 1969 la Alianza estaba prácticamente muerta con el discurso pronunciado por Nixon a este respecto el 31 de octubre de ese año.

Según la opinión latinoamericana, la falta de la operación para alcanzar el primer objetivo económico (una tasa de crecimiento anual en el ingreso nacional del 2.5% per cápita para cada país),[64] fue la siguiente: mientras las naciones desarrolladas otorgaban el acceso a sus mercados, los Estados Unidos ejercen una ayuda condicionada que promueve las exportaciones de sus productos a los países que están siendo ayudados y apoya a sus balanzas de pagos.

Por otra parte, los préstamos deberían ser pagados con procedimientos financieros de exportación o, si las exportaciones se encontraban estancadas, con dinero en efectivo. Así el país subdesarrollado se encuentra en un círculo vicioso donde los préstamos en lugar de ser invertidos en empresas productivas, son usados como garantías para lograr el balance financiero; en tanto que el pago de los intereses o deudas y la devolución de los préstamos dificultan incesantemente el mantener la solvencia financiera de los países.

La Alianza para el Progreso "... falló inútil e ignominiosamente ...., en su programa político. Las bases ideológicas de la Alianza llevaban implícito un cambio revolucionario en el ancestral sistema de tenencia de la tierra, la modernización de las leyes sin tasas impositivas, o sea sin impuestos y la recepción de estos mismos y, sobre todo, la reafirmación de la democracia representativa en todo Continente. Diecisiete golpes de estado militares, o 'coup d' etat', durante los ocho años de existencia de la Alianza asestaron un fuerte golpe a sus bases ideológicas primarias..."[65]

"Una observación retrospectiva nos muestra cómo una teoría política como la Alianza para el Progreso, estaba destinada a fallar desde su inicio. En Europa la reconstrucción y la consiguiente integración de los seis países del Mercado Común, tuvo éxito bajo el liderazgo más o menos homogéneo de los grupos políticos de la democracia cristiana, geniales en su propia esfera. Sus respectivas políticas en los campos sociales, políticos y económicos no difirieron en sus puntos esenciales. Estaban dirigidos hacia la democracia representativa y hacia una forma progresiva de capitalismo que estableció las funciones sociales de la propiedad en los términos de las modernas enseñanzas de la Iglesia Católica. En América Latina la situación era completamente diferente; para las oligarquías de sus administradores paternalistas, el nuevo papel que tomó Estados Unidos, no pudo ser más contraproducente.

En el pasado los Estados Unidos constituían su principal-

colaborador en la defensa de sus privilegiados, y actualmente en forma repentina se presentaron en escena, con una proclamación para la emancipación de las masas pobres y menos privilegiadas. La diplomacia norteamericana, tradicionalmente sostén de las dictaduras que representaban la estabilidad y protegían las inversiones privadas norteamericanas, de repente hizo una proposición de fe de la democracia representativa..."[66]

En conclusión, Estados Unidos modificó su política latinoamericana adoptando una que dispensaba una alta prioridad a la región poniendo énfasis en los fines materiales de la Alianza, descuidándose los aspectos ideológico-políticos y educacionales propuestos en un principio. Además, siendo la política formulada en un contexto de Guerra Fría y en seguimiento de los tradicionales objetivos de largo alcance la estrategia estaba dirigida a prevenir la influencia política y evitar el avance del comunismo por medio del 'desarrollismo'. Se esperaba que la reforma social y el crecimiento económico creara un clima de estabilidad política e impidiera el éxito del comunismo. El propósito de la asistencia militar se implementó claramente como un apoyo para la estabilidad política dirigida especialmente a la contrainsurgencia y al mantenimiento del orden interno, considerado como indispensable para el desarrollo económico y político. Las metas anticomunistas, antimilitares y prodemocracia y desarrollo de la Alianza para el Progreso sugerían la creencia de que, si no se lograba el progreso social y material dentro de un marco democrático, los latinoamericanos se verían tentados a adoptar soluciones radi-

cales del tipo Castro-comunista.

En adición a las estrategias desarrollacionistas, Estados Unidos siguió practicando la intervención militar en América - Latina, empezando con Cuba en 1961 y continuando con República Dominicana después.

Además, en el plano internacional, a medida que Estados - Unidos se involucraba más en el conflicto de Vietnam, el cual siguió casi inmediatamente después de la intervención a la República Dominicana en 1965 a fin de prevenir 'otra Cuba', su - interés por América Latina disminuía vertiginosamente, conformando una política de bajo perfil hacia el continente.

A propósito del Sudeste asiático, precisamente uno de los problemas que quedaron pendientes por resolver con Eisenhower y al que tendría que hacer frente Kennedy era el relativo a - esta región. A este respecto, hay quienes opinan sobre la falta de prudencia de Kennedy.

El acuerdo de Ginebra de 1954 que puso fin a la guerra de Indochina estipulaba que habría elecciones libres para unificar Vietnam, pero las elecciones nunca se celebraron, y los - Estados Unidos apoyaron el establecimiento de un gobierno autoritario en la República de Vietnam del Sur. El conflicto se agudizó entre Vietnam del Norte y Saigón, haciendo este último caso omiso sobre las peticiones de Estados Unidos para que - llevara a cabo algunas reformas para ganarse la lealtad de los

campesinos sin tierras. Así, el 1º de noviembre de 1963 la situación entró en una nueva fase cuando, con la tácita aprobación del gobierno norteamericano, una junta militar depuso a Dinh Diem (Vietnam del Sur) y lo asesinó junto con su hermano. En ese momento, el contingente norteamericano en Vietnam aún era de menos de 16 000 hombres, pero como dijera Eliot Morison "... Kennedy había plantado las viñas de la ira, que el siguiente régimen cosecharía."[67]

III.4.4 La contrainsurgencia en el contexto de la ALPRO. Expansión del militarismo en América Latina

"Pocos acontecimientos han sacudido tanto los fundamentos del pensamiento norteamericano acerca de las naciones subdesarrolladas como lo hizo la Revolución Cubana ... Los estrategas norteamericanos sacaron dos conclusiones de este hecho, las cuales conformaron las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina en la siguiente década: primera, que las condiciones de pobreza y subdesarrollo económico contenían las semillas de la revolución y por ello merecían una atención inmediata para remediarlas, y segunda, que la amenaza de 'subversión comunista' provenía no solamente de la Unión Soviética sino también de los movimientos insurreccionales indígenas ... El primer conjunto de preocupaciones -la pobreza dando a luz a la revolución- dio lugar a la Alianza para el Progreso, un programa demasiado inflado para la reforma interna de las economías latinoamericanas, y un extensivo apoyo norteamericano en nombre de la modernización y el desarrollo -

capitalista. Subyacente en las prescripciones de la Alianza - sobre reformas agrarias y fiscales, la industrialización - orientada hacia las exportaciones y la creciente inversión externa, estaba la noción de que un rápido desarrollo capitalista (con eventuales beneficios significativos para las masas) - era la mejor protección contra futuras Cubas y la más segura - garantía de la democracia ... Sin discutir los fracasos económicas de la Alianza, o los supuestos erróneos sobre los cuales se basó, se puede notar que evolucionando al lado de ella estaba un conjunto de políticas militares y de seguridad para - crear y mantener el ambiente en el que el desarrollo podía - llevarse a cabo. De hecho las estrategias militares -centradas en la doctrina de seguridad interna- eran parte integral de la fórmula de la Alianza ..."[68]

Así, la proclamación de la 'década del desarrollo' y la - ampliación de los programas de ayuda al Tercer Mundo tenía su complemento indispensable en la estrategia militar. La doctrina de la 'contrainsurgencia' era la expresión de la respuesta flexible en el Tercer Mundo: dado que la amenaza se expresaba a través de movimientos armados irregulares, combatirlos a - través de métodos tradicionales carecía de sentido en la mayoría de los casos. La simetría de la respuesta se buscó a través de programas militares que dejaban de lado las experiencias de la Segunda Guerra Mundial y la de Corea para sacar de 'las amargas lecciones aprendidas por las Filipinas ..., por - los ingleses en Malasia y por los franceses en Indochina, los conocimientos necesarios para enfrentar las nuevas situacio---

nes'.[69] El programa implicaba tanto la reorientación y el entrenamiento de las fuerzas armadas de los países en desarrollo, como la preparación de fuerzas irregulares norteamericanas para dar asistencia y acción directa.

La contrainsurgencia tuvo pleno éxito en algunas regiones, especialmente en la América Latina. En algunos casos =el Brasil o la República Dominicana= debió ser reemplazada por la desestabilización interna o el uso directo de tropas tradicionales, para enfrentar situaciones en que la 'amenaza' adquirió características distintas. Los primeros éxitos de la respuesta flexible, unidos a la estabilidad en las relaciones Este-Oeste después de 1963, preparaban sin embargo el colapso de la estrategia pocos años después.

Ahora bien, "Las justificaciones para los programas de contrainsurgencia surgieron de dos proposiciones que se refuerzan mutuamente: primera, que el desarrollo económico y la integración de las economías latinoamericanas en el sistema capitalista internacional necesitaba un alto nivel de orden y de estabilidad internos; segunda, que los movimientos radicales =fueran o no dirigidos desde Moscú= debilitaban la posición occidental en la lucha global entre Oriente y Occidente, amenazando así directamente la seguridad de los Estados Unidos. La contrainsurgencia era, entonces, no sólo una estrategia para lograr las metas de la Alianza sino también un subproducto de las actividades prevalecientes de la Guerra Fría ... Una vez que el marco general de la contrainsurgencia había sido

aceptado los Estados Unidos no tenían, sin embargo, otra op--- ción que comprometerse en prácticas no democráticas; además la defensa de los intereses norteamericanos, ampliamente defini-- dos, significaba una confianza creciente en los aliados mili-- tares de los Estados Unidos en la América Latina ... Habiéndo- se definido al enemigo -'la subversión comunista castrista'-, así como la misión de seguridad nacional ... Los Estados Uni-- dos crearon las bases para la expansión del militarismo en el continente sudamericano ..."[70]

Grosso modo, los aspectos básicos de los programas de - contrainsurgencia implementados en América Latina contemplaban:

1º El despliegue rápido, con el propósito de suministrar capacidad de transporte rápido de tropas y equipos norteameri- canos a la escena de la contrainsurgencia.

2º El entrenamiento, por parte de los Estados Unidos, de oficiales y soldados latinoamericanos, a fin de proporcionar - ideología y técnicas para la contrainsurgencia.

3º El entrenamiento de la policía, con objeto de establec-- cer la 'primera línea de defensa' contra los guerrilleros ur-- banos y de 'mantener el orden en las metrópolis'.

4º Una inteligencia mejorada, implicada no solamente en - la expansión de las actividades de la CIA, sino también en el empleo de científicos sociales en analizar todos los aspectos

de la vida civil, a efecto de identificar las fuentes latentes de descontento y de formular prescripciones (algo así como - 'medicina preventiva') específicas para la contrarrevolución, y

5º La intervención, con el propósito de eliminar los movimientos guerrilleros radicales tipo Ché Guevara en Bolivia, en 1967.

Sin embargo, hacia fines de los años sesenta y en el contexto de la guerra de Vietnam, los Estados Unidos empezaron a revaluar su estrategia militar, especialmente en lo que se refería al combate contra los movimientos insurgentes en el Tercer Mundo. Dicha concepción llevó, en 1969, a la adopción de - la Doctrina Nixon, sobre lo cual hablaremos más adelante. Esta nueva política se orientó, básicamente, a un mayor esfuerzo de autodefensa por parte de los aliados de Estados Unidos, apoyados técnica y económicamente por este país.

III.4.5 La era Johnson y la 'Gran Sociedad'

Kennedy fue asesinado en Dallas, Texas el 22- de noviembre de 1963. Pocas horas después, tomaría juramento - como Presidente de los Estados Unidos, el hasta entonces vicepresidente: Lyndon Baines Johnson.

Vale la pena destacar a manera de comentario que Johnson resulta triunfador de la campaña de 1964 con la votación más -

aplastante de la historia. En ese mismo año y gracias a su empuje, es aprobada la Ley de los Derechos Civiles por la que tanto había luchado Kennedy.

En 1965, firmó la Ley de los Derechos del Voto, la cual fue resultado de una serie de manifestaciones organizadas por Martin Luther King. Asimismo, aprueba una Ley de Ayuda Federal a la Educación Primaria, así como una medida que autorizaba un programa de muchos millones de dólares para la investigación médica; un proyecto de ley que ponía fin a las limitaciones rascistas a la inmigración, aunque fijando un límite a la proveniente del Hemisferio Occidental; consiguió que en 1965 el Congreso adoptara algunas de las innovaciones más importantes desde la época del Nuevo Trato, tales como: una legislación para subsidiar las rentas; las ciudades-muestra; un cuerpo de maestros, centros médicos regionales, parques 'de bolsillo'; una operación de rescate para las regiones económicamente necesitadas de 'APPALACHIA', y MEDICARE, para darles ayuda médica a los pobres. Así, Johnson abrió al país perspectivas de una nueva época de reforma y dominio de los demócratas durante la generación siguiente. No obstante, Vietnam vendría a cuestionar seriamente dicho proyecto.[71]

III.4.6 La política exterior de Johnson. Vietnam y América Latina

De hecho, puede decirse que Johnson intensificó la participación de los Estados Unidos en Vietnam. Hay

que recordar aquí, por cierto, la Resolución de Tonkín, la cual autorizaba a tomar todas las medidas necesarias para rechazar cualquier ataque armado contra las fuerzas de los Estados Unidos y prevenir futuras agresiones. Esta Resolución adoptada por Johnson en agosto de 1964, mediante la cual ordenó un bombardeo a Vietnam del Norte, tuvo como pretexto el ataque por parte de cañoneros del Vietnam contra unos 'destroyers' norteamericanos en el Golfo de Tonkín.[72]

Así, "En su Mensaje sobre el Estado de la Unión en enero de 1965, el presidente Johnson vio el cuadro internacional tan brillante que pudo hacer el mayor hincapié en las preocupaciones internas ... Sin embargo, antes de que Johnson cumpliese cuatro meses de su nuevo período, había tomado ciertas iniciativas en la América Latina que causaron la aprensión del mundo, y había seguido un curso en el Sudeste de Asia que enredaría a los Estados Unidos en la cuarta Gran Guerra de su historia, y la más prolongada."[73]

Pocos meses antes del asunto de la República Dominicana, el Presidente había tomado una decisión mucho más importante acerca de Vietnam. Johnson no estaba dispuesto a reconocer una derrota ni a aceptar la retirada en Vietnam del Sur (Saigón) ante la imposición de las fuerzas del Viet Cong (Vietnam del Norte). En el curso de 1965, Johnson intensificó los ataques, hasta que al cabo de varios meses, la guerra fue poniéndose fuera del control del Presidente.

"Ante críticas cada vez más agudas, Johnson y sus socios aseveraron que debía persistir, pues si Vietnam se volvía comunista caería todo el Sudeste de Asia, el Pacífico se volvería un 'Mar Rojo' y la línea de defensa de los Estados Unidos retrocedería hasta California. Insistieron en que el conflicto vietnamita no era una guerra civil, sino un plan 'del bloque militar chino-soviético, y más particularmente de la China roja', para extenderse por el Sudeste de Asia por medio de sus agentes, el régimen comunista de Ho Chi Minh en Hanoi y el Viet Cong. La guerra de Vietnam representaba la prueba decisiva de lo factible de las 'guerras de liberación nacional'; una victoria comunista haría que las naciones del Sudeste de Asia se volvieran para China lo que los países de los Balcanes habían sido para la Alemania nazi después de Munich ..."[74]

En el caso de América Latina, el presidente Johnson prosiguió con la Alianza para el Progreso, además de la intervención, como ya se dijo, de los Estados Unidos en la República Dominicana, a raíz del asesinato del Dictador Trujillo.

"... La aventura en la Dominicana terminó en una solución de compromiso, pero provocó inquietantes dudas acerca de la capacidad de Johnson para valerse del poder con buen raciocinio."[75]

El enfoque de la administración de Johnson de los gobiernos militares continuó reflejando el concepto de la inutilidad de la política anterior y la necesidad de 'realismo', así como

una actitud optimista hacia el papel militar en el desarrollo económico y la reforma social. Estados Unidos no sacó a relucir el tema de la democracia en sus relaciones con los gobiernos militares que se apoderaron del poder desde 1963 a 1968 en la República Dominicana, Brasil, Perú y Panamá.

Para finalizar, baste señalar que el período de análisis aquí abordado, completaría la clasificación mencionada en el anterior, respecto a las diferentes etapas de la CONTENCION, pudiendo calificar a ésta como la 'contención asimétrica' (1961-1968).

III.5 Intervencionismo, derechos humanos e interdependencia (1968-1980)

III.5.1 Nuevo contexto internacional de la política exterior norteamericana para los años setenta

Quizás lo más significativo en el contexto internacional al iniciarse la década pasada, era el paulatino resquebrajamiento de los dos bloques y una clara y progresiva tendencia hacia la multipolaridad, si bien es cierto que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética seguían ejerciendo la superioridad nuclear a nivel mundial.

Así, al comenzar los setentas, la Guerra Fría parecía haber quedado atrás, al menos para ciertas naciones que, como Inglaterra, Francia, Suecia, Canadá e Italia, hicieron válido su derecho a comerciar y mantener relaciones con otros países

conforme a sus intereses, independientemente del signo político de éstos.

Aunado a este fenómeno, está el hecho de que Alemania y Japón, una vez recuperados de los estragos de la guerra, se embarcaron en un proceso de crecimiento económico acelerado que tuvo como consecuencia la reducción de la distancia que los separaba de las dos superpotencias.

A propósito de esto último, habría que enfatizar la dinámica que adquieren las relaciones entre Estados Unidos y Japón entre 1945 y 1970 en donde se vuelve más claro aún que en el caso europeo la dicotomía entre poder económico y militar que marca las relaciones con los Estados Unidos a lo largo de este período.

Hay que recordar que los Estados Unidos proyectaron su presencia y su poderío desde los primeros momentos de su ascensión al papel de potencia imperialista en el escenario del Pacífico y de Asia del Este. Así, de la política de 'Puertas Abiertas' en China durante el siglo XIX y la contención del Japón durante la primera mitad del presente, la diplomacia norteamericana va a pasar en el período 1945-1971 a intentar llenar el vacío de poder que deja la caída de los imperios coloniales europeos en ese continente y la derrota japonesa. El fin último es el mismo, el desarrollo de un sistema de seguridad internacional y de unas condiciones internas que puedan evitar el avance del socialismo en el continente asiático. En

la instrumentación de este objetivo los Estados Unidos tienen en ese caso una ventaja adicional: sus tropas constituyen la - única fuerza de ocupación. La reconstrucción japonesa será vigilada exclusivamente por la diplomacia y el poderío militar - norteamericanos. Al mismo tiempo, el Japón se convertirá en un eslabón fundamental del sistema de seguridad militar que se - construye en el Pacífico y alrededor del continente asiático, y en un apoyo prácticamente total en la defensa de sus iniciativas y políticas internacionales.

Así, el Japón tuvo que sacrificar esferas centrales de su soberanía para dar acomodo a intereses estratégicos norteamericanos.

Durante los primeros años de la posguerra la política - norteamericana ante el Japón consistió fundamentalmente en - aceptar que para mantener una economía de pleno empleo ese - país dependía de una constante promoción de sus exportaciones, y que si se quería evitar que recurriera a los mercados socialistas era necesario mantener relativamente abiertas las economías de los otros países capitalistas desarrollados a las - exportaciones japonesas.

Sin embargo, conforme fue pasando la década de los sesentas fue creciendo el sentimiento de que tales medidas de protección no eran ya necesarias para la economía japonesa y se - dio inicio a un proceso de presiones sobre el gobierno de ese país para lograr restricciones en las exportaciones japonesas.

En el caso japonés es aún más clara que en el europeo la dicotomía entre poder económico y militar que marca las relaciones con los Estados Unidos.

Ahora bien, de manera más general, puede decirse que para 1969 con el advenimiento de la época Nixon-Kissinger, James Schlesinger quien fuera Secretario de Defensa de la administración Nixon-Kissinger y estrecho simpatizante de Rostow y Nitze, señala aquellos aspectos en los cuales la política exterior norteamericana se enfrentaría con algunas transformaciones importantes en el panorama internacional:

1) Evolución del bloque socialista, con la creciente rivalidad entre la Unión Soviética y China.

2) Cambios en la posición relativa de los países industrializados (ascenso de Europa Occidental y Japón).

3) Alteraciones en la periferia del sistema capitalista a partir de la emergencia del Tercer Mundo.

4) Inicio de la etapa de crisis global del sistema capitalista internacional, caracterizada por inflación, recesión, desempleo, etc.

5) Aumento (por cuadruplicado) en los precios del petróleo en 1973: Guerra del Yom Kippur.

III.5.2 La era Nixon. El fin de una época

Nixon resultó vencedor en la elección de 1968, aun cuando apretadamente, con el más pequeño porcentaje del voto popular de ningún vencedor desde 1912.

Ahora bien, antes de abordar el análisis de la administración Nixon, tanto en lo que concierne al ámbito internacional en general, como hacia América Latina en lo particular, creemos importante enmarcar la problemática interna que caracteriza la vida política norteamericana de finales de los años sesenta y el difícil tránsito hacia la nueva década.

En primer lugar, hay que recordar que en los últimos años del gobierno de Johnson, espasmos de violencia recorrieron el país, cuando la amargura por Vietnam, las pugnas raciales y una serie de asesinatos plantearon dudas acerca de la estabilidad de la sociedad norteamericana. De la misma forma, el movimiento negro bajo el lema del 'poder nuevo' adquirió durante la segunda mitad de la década grandes proporciones, que desembocó en el asesinato de Martin Luther King el 4 de abril de 1968 y de Robert F. Kennedy poco después, el 5 de junio de ese mismo año.

"... Hacia los negros, el gobierno siguió una política de 'descuido benévolo', ... a veces ... implicó continuar favoreciendo la integración racial, pero subrepticiamente, para no incurrir en la enemistad de los partidarios de Wallace. En

otros momentos significó abierta hostilidad a los programas de Kennedy y Johnson, ..."[80]

Por otro lado, al mismo tiempo que la contracultura atacaba las costumbres norteamericanas (experimentación con una gran variedad de drogas, comportamiento sexual abierto y la moda de la música del llamado 'rock ácido'), el movimiento de liberación femenina desafiaba las concepciones tradicionales de los papeles de los sexos y la estructura de la familia. Así, tenemos que "En la década de 1960, dos tercios de los nuevos empleos fueron para las mujeres, y para 1970, 43 por ciento de las mujeres adultas formaban parte de la fuerza laboral. Los partidarios de la igualdad de oportunidad, que lograron aprobar una legislación similar a la Ley de Derechos Civiles de 1964, que prohibía la discriminación en el empleo sobre la base del sexo, a veces sólo pidieron que las mujeres recibieran igual paga por igual trabajo. Pero cada vez más se plantearon nuevas demandas. Centros de atención a los niños y un fin a las limitaciones al aborto, así como cuotas en el empleo para las mujeres, que desafiaban todos los conceptos ortodoxos del lugar de la mujer y del núcleo de la familia. Estas innovaciones parecieron especialmente perturbadoras en un período en que la estabilidad de la familia se veía amenazada por un aumento de 80 por ciento en el número de divorcios entre 1960 y 1972."[81]

III.5.3 Nixon y la política exterior

III.5.3.1 El síndrome de Vietnam

A pesar de que durante la campaña de 1968 Nixon había afirmado que tenía un plan para acelerar el fin del conflicto, el derramamiento de sangre continuó y la guerra prosiguió un año tras otro. Hay que recordar que un tercio de las muertes norteamericanas en la guerra ocurrieron durante la presidencia de Nixon.

Las cosas se complicaron para Nixon cuando en 1970 envió tropas y bombarderos norteamericanos a Camboya, provocando enormes manifestaciones antibélicas y motines en las universidades. En 1971, el Presidente provocó nuevos enfrentamientos invadiendo Laos, y en 1972 se arriesgó a una confrontación con la Unión Soviética mediante sus bombardeos 'de saturación' a Vietnam del Norte y al colocar minas en los puertos allí utilizados por los barcos soviéticos. Más adelante volveremos sobre las repercusiones de este conflicto, al hablar de la administración Carter.

III.5.3.2 La Doctrina Nixon

Durante la presidencia de Nixon, se daría asimismo una redefinición de los intereses norteamericanos en el mundo, teniendo como piedra angular de esta nueva estrategia la llamada 'Doctrina Nixon' (1969). Esta señalaba

que a partir de cualquier situación que surgiera en el mundo - en la cual se vieran amenazados los intereses de un país con-- siderado como aliado de Estados Unidos, éste lo apoyaría y se comprometería a fondo para preservar los intereses de seguri-- dad norteamericanos en el mundo. Esta Doctrina llevaría en el caso de América Latina a la 'Estrategia de los Gendarmes Re--- gionales', implementada también por el propio Nixon.

"... En 1969, proclamó una 'Doctrina Nixon', que implica- ba su anuencia a abandonar más intervenciones como la de Viet- nam. Nombró como asesor de Seguridad Nacional a ..., Henry - Kissinger, que era considerado 'realista' en política exte---- rior, y en 1972 el presidente fue a Moscú a negociar un trata- do que limitara los proyectiles estratégicos. También puso fin a la producción de armas biológicas. Pero la mayor sensación - la creó Nixon volando a Pekín en febrero de 1972 para confe--- renciar con el primer ministro Chou En-Lai. El hombre que ha-- bía hecho toda una carrera por su implacable animosidad contra el mundo comunista, se había convertido en el primer presiden- te en ofrecer una apertura a la República Popular China.

Nixon también aumentó su prestigio con un acontecimiento extraordinario, al cual no había contribuido en nada: el pri-- mer viaje del hombre a la luna ..."[82]

III.5.3.3 Los 'shocks' de Nixon y la crisis de 1971. Sus implicaciones para la política exterior

El año de 1971 es la clave en la evolución de las relaciones entre los países capitalistas desarrollados a partir de la Segunda Guerra Mundial. En él por una parte culminan las tendencias económicas que hemos marcado y, por la otra, se da a conocer el acercamiento chino-norteamericano, que tendrá consecuencias políticas considerables en las relaciones de los Estados Unidos con sus aliados, particularmente en el caso del Japón.

Entre los aspectos económicos debe contarse el desmoronamiento del sistema monetario internacional creado en Bretton Woods en 1944. En esto influyeron no sólo el deterioro de la posición comercial norteamericana sino también las decisiones políticas de algunos gobiernos de los más importantes centros de poder capitalista.

El significado de la 'crisis del dólar' era, en última instancia, que había concluido la época de la posguerra =al menos por lo que respecta a sus aspectos económicos= y con ella la dominación absoluta de los Estados Unidos en el plano de las relaciones comerciales y financieras internacionales. Los desafíos potenciales de Europa y el Japón se habían hecho realidades. Los 'shocks de Nixon' =en donde se declara en agosto de 1971 la inconvertibilidad del dólar en oro y se hace el anuncio de la sobretasa del 10% a todas las importaciones=

agregaron a su componente económico otro de contenido funda--- mentalmente político. El 15 de julio se anunció la visita de - Nixon a la República Popular China, con lo que al desafío a la estructura económica internacional que haría Nixon un mes después resultaba imprescindible agregar un nuevo desafío, en este caso a la estructura política internacional. En ambos casos el Japón resultaba una de las partes más afectadas.

En el curso de los años siguientes se presentarían nuevos desarrollos que subrayarían la conveniencia de los países ca-- pitalistas desarrollados de establecer un enfoque común entre ellos. Entre ellos se encuentran: 1) La creciente complejidad del manejo de la 'distensión' a medida que avanzaba el proce-- so; 2) Destacadamente la llamada crisis de energéticos y en - particular la vinculación entre el embargo petrolero y la guerra del Yom Kippur; 3) La profunda depresión que sufre el mundo capitalista a partir de 1974; 4) Las consecuencias sociales y políticas internas de la misma crisis en cada uno de los - países capitalistas; 5) El aumento en la militancia de los - países periféricos que puede percibirse desde la UNCTAD III, - celebrada en Santiago de Chile en 1972; 6) La derrota nortea-- mericana en el Sudeste de Asia, y 7) Las limitaciones que en-- contró la acción del ejecutivo norteamericano en el caso de - Angola. Son seguramente estos desarrollos los que la Comisión Trilateral =dice Carlos Rico= tiene en cuenta cuando señala - que:

"Los acontecimientos descritos hasta ahora cuentan única--

mente una parte de la historia. La otra está constituida por - los efectos del creciente proceso de transnacionalización que sufre la economía capitalista en estos años. De hecho algunos de los acontecimiento clave reseñados, como la crisis del dó-- lar, estaban vinculados directamente con la transnacionaliza-- ción ... Durante la posguerra la inversión extranjera directa norteamericana sufrió dos cambios de orientación de primera - importancia que se van a acelerar fundamentalmente desde prin- cipios de los sesentas. Por una parte, por lo que respecta a - los sectores de actividad económica a los que se dirige ad---- quiere cada vez mayor importancia la manufactura. Por la otra, en cuanto a su orientación geográfica crece en importancia y - llega a ocupar el primer lugar la que se realiza en otras zo-- nas desarrolladas y especialmente en Europa."[83]

III.5.3.4 La distensión. De Nixon a Carter

La primera administración de Richard Nixon inaugura un nuevo período en la estrategia norteamerica- na de posguerra. Como hemos visto hasta ahora ningún gobierno norteamericano del período significó una continuidad con el - anterior. Pero a pesar de las concepciones estratégicas dis--- tintas todos tuvieron un tema común =la amenaza soviética= y - una forma también común =la contención= de enfrentarlo. La era de Nixon y Ford (y de Henry Kissinger) va más allá de modifi-- car uno u otro aspecto de la política para pasar a cuestionar los supuestos mismos de ella. Exitosa o no su experiencia ello implica que el período que se abre en 1969 sea calificado como

un momento equivalente a aquel que marcó en 1946 el comienzo de la Guerra Fría.

Más que examinar aquí en detalle los contenidos de esa línea estratégica, nos interesa recalcar dos aspectos: el primero es que ella no es fruto solamente de grandes proyectos académicos, por mucho que ellos estuvieran presentes en el pensamiento de Kissinger, sino que principalmente responde a la necesidad de sustituir una estrategia en bancarrota. El segundo es que la línea de distensión no es un retroceso respecto a la voluntad de afirmar la hegemonía de los Estados Unidos; corresponde más bien a un intento de adecuar esa hegemonía a las nuevas realidades internacionales que la política de contención hagía negado. Al respecto, Insulza nos dice:

"La primera de esas realidades era el desarrollo de la Unión Soviética como potencia mundial. A primera vista esta afirmación parece carecer de sentido: la política de contención había estado basada precisamente en afirmar ese carácter y en la amenaza que ello planteaba para la seguridad de los Estados Unidos. Pero al hacerlo había concentrado toda su estrategia en combatir esa 'amenaza', negándose a aceptar el carácter permanente de la URSS y la posibilidad de establecer en función de él un orden mundial. Nixon y Kissinger introducen aquí el primer gran cambio: el hecho de que la URSS sea una gran potencia mundial no debe ser necesariamente un factor de inestabilidad, en la medida en que ella pueda ser llevada por la fuerza y la negociación a asumir plenamente un papel esta--

bilizador...

Las nociones 'realistas' de Kissinger acerca del equilibrio de poder eran útiles para este objetivo. Cuando en el mundo existe más de una potencia la búsqueda por parte de una de ellas de la seguridad absoluta determina la inseguridad y la inestabilidad global. La seguridad depende más bien de la capacidad de estructurar un orden mundial basado en un equilibrio de poder en el cual los intereses de las potencias están asegurados. La contención era precisamente la búsqueda de la paz por la disuasión (la ausencia de guerra). Una estructura durable debía ser construida por la asociación, la fuerza y la disposición a negociar."[84]

Ahora bien, la posibilidad de incorporar a la URSS en una estructura durable estaba dada por el hecho de que, al igual que los Estados Unidos, ella no podía contar ya con el monolitismo de su propio campo. El conflicto con China, el surgimiento de nuevas formas de socialismo y las discrepancias en el interior del movimiento comunista eran los equivalentes de las dificultades que los Estados Unidos enfrentaban con sus aliados. El segundo gran cambio que comprobaron Nixon y Kissinger =la tendencia a la multipolaridad= tenía un triple carácter: en términos globales constituía un nuevo factor de inestabilidad que exigía una estructura de poder que incluyera en alguna forma estas nuevas fuerzas. En relación con la URSS lo anterior representaba un factor positivo para inducir a ésta a interesarse en una estructura estable, mientras en el propio

campo permitió tanto una disminución de los compromisos directos, que determinados aliados podían asumir, como la exigencia de una mayor atención a la homogeneidad en las regiones que constituían la propia zona de influencia.

La suma de estos dos cambios dio lugar a una estrategia que tenía también dos caras según el ángulo desde el cual se la examinara. Desde el punto de vista del equilibrio de poder global su signo fue la distensión, la limitación de la carrera armamentista, la apertura a China, el fin de la guerra de Vietnam y la configuración de una estructura de poder en que los aliados regionales asumían nuevos papeles. En las regiones subordinadas el cambio fue menos visible: la intervención no era ya motivada tanto por la amenaza soviética sino por la necesidad de retener la estructura creada. Así, la real politik no es contradictoria en su búsqueda del diálogo con la URSS y en la destrucción de las experiencias populares en la América Latina. Ambas apuntan al mismo objetivo de garantizar los intereses de los Estados Unidos poniéndolos a la cabeza de un nuevo orden mundial; la gran novedad estaba en que la estructura de relaciones que Nixon y Kissinger concebían no estaba proyectada para enfrentar a la Unión Soviética sino para incorporarla.

Mirada en esta perspectiva señala Insulza, no cabe duda que la política de distensión tuvo vigencia solamente durante el período republicano de Nixon y Ford. Es cierto que Carter sostuvo al comienzo el concepto, buscando incluso formas de

negociación más ambiciosas. Pero el fracaso de Carter en re--- plantear efectivamente nuevas dimensiones en la política in--- ternacional desligadas del conflicto bipolar lo llevó en la - segunda parte de su mandato a recoger los temas de la compe--- tencia y la contención global. En definitiva Carter parece no haber comprendido a tiempo el mismo 'carácter unificador' que él definía para la amenaza; al pretender superarla no sólo - perdía de vista la centralidad que obviamente tiene la dimen-- sión bipolar sino que ponía las bases para una nueva 'unifica- ción' ante el desarrollo que la URSS iba adquiriendo. Puesto - ante la necesidad de enfrentar la realidad que parecía haber - olvidado Carter reaccionó retomando los viejos temas de la - contención, poniendo así las bases para la inauguración de una nueva fase de la 'Guerra Fría'.[85] Posteriormente, retomaremos estas ideas al hablar de la administración Carter.

En resumen, puede afirmarse que fundamentalmente la polí- tica exterior norteamericana de la administración Nixon no se- ría definida teniendo como objetivo principal la contención - soviética, sino, más bien, una política de acercamiento tanto hacia la URSS como hacia China. Al mismo tiempo, se dio lo que Kissinger llamaba el 'linkage' que no implicaba dejar de lado la confrontación ideológica aun cuando se lograra negociar con la URSS.

Para 1972, Nixon viaja a Moscú y se firman tres acuerdos: el SALT I sobre limitación de armas nucleares de carácter - ofensivo; el de misiles nucleares antibalísticos (ABM); y un -

tratado de comercio que no entra en vigor sino hasta 1976 (Enmienda Jackson-Vank, en la cual se condicionaba la puesta en vigor de dicho tratado a la salida de judíos rusos. Esta enmienda es eliminada con posterioridad).

En el caso de las relaciones con la República Popular de China, Washington nunca había reconocido a este gobierno, sino al de la República Nacionalista China de Taiwán. En este sentido, para 1972 se anuncia el viaje de Nixon a China, pero no se llega al restablecimiento de relaciones formales. Se celebra sólo lo que se conoce como el Comunicado de Shanghai, que contemplaba algunas cuestiones relativas al comercio entre ambos países. Al llegar Carter a la presidencia, la situación permanece prácticamente inalterable. De hecho, el reconocimiento diplomático no se da sino hasta 1978.

III.5.3.5 América Latina: Bajo Perfil y Nuevo Diálogo

A pesar de la insistencia al inicio de su administración en el sentido de que los problemas latinoamericanos tendrían la más 'alta prioridad', la política regional del presidente Richard M. Nixon fue decididamente lenta en aparecer después de su inauguración en enero de 1969.

La política de Nixon, descartando el desarrollismo, se dijo que estaba basada en los principios de respeto por la diversidad, la mutua cooperación y la resolución pacifista de

diferencias. Se esperaba que los latinoamericanos desempeñaran un papel más importante en los asuntos del hemisferio, adop--- tando lo que llegó a conocerse como un enfoque de 'Bajo Per--- fil'. En la práctica, la región fue mayormente ignorada, ex--- cepto por Castro en Cuba y el gobierno marxista de Salvador - Allende, quien asumió el poder en Chile en octubre de 1970 y - otros asuntos específicos como las cuestiones limítrofes con - México, la nacionalización de propiedades norteamericanas en - Perú y la revisión del tratado del Canal de Panamá. El Congre- so de Estados Unidos se mostraba renuente a aumentar la ayuda económica para América Latina y el ejecutivo vacilaba en las - concesiones comerciales. En este contexto, al verificarse las elecciones de 1972 resulta vencedor Richard Nixon para un nue- vo período.

"Considerado durante mucho tiempo como un 'nacido para - perder' Nixon estaba decidido a triunfar en la reelección de - 1972, y de manera aplastante. Para lograrlo adoptó todo un nú- mero de tácticas: moderación para atraer al centro y capacidad de división para atraer a los seguidores de George Wallace, y explotación de los asuntos de política cultural que estaban - preocupando al centro del país. Al final, el 'equipo' de Nixon, no contento con estos recursos, tampoco tuvo escrúpulos para - adoptar métodos que rebajarían moralmente la presidencia a su punto más bajo en la historia del país y que causarían una - crisis de confianza en el proceso democrático."[86]

A fin de evaluar las implicaciones que esto trajo para -

América Latina, a continuación procederemos a un análisis más detallado de estos períodos, extendiéndolo hasta el gobierno de Gerarld R. Ford, dividiéndolo en tres etapas:

La primera, que comprende la primera administración Nixon en 1969 hasta el primer semestre de 1973, en lo que se conoció como la 'Política de Asociación Madura'.

En esta primera etapa puede hablarse de una radicalización política de América Latina que se manifiesta en los gobiernos de estos países, en donde la gran mayoría son de tipo dictatorial o bien gobiernos de corte socialista como la Unidad Popular en Chile. Por otro lado, en el Caribe inglés se ha terminado el proceso de independencia en estos países, integrándose al sistema interamericano y sirviendo como una especie de canal transmisor de las demandas económicas y políticas planteadas por países afroasiáticos del Tercer Mundo ante la ONU.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el problema principal para esta administración será Vietnam; de ahí que todos los esfuerzos se canalicen hacia la solución de este conflicto a pesar, como ya se apuntó, de la supuesta prioridad que América Latina jugaría en el esquema global de política exterior de esta gestión.

Al mismo tiempo, estaría =como ya se dijo= la estrategia de 'distensión' de Kissinger. De ahí que más que un diseño de

política exterior norteamericana hacia América Latina se trata más bien de permitir una fluidez natural en el continente.

Habíamos señalado igualmente que en octubre de 1969, Nixon hace la presentación formal de sus objetivos en materia de política exterior norteamericana para la región, partiendo de la base del reconocimiento del fracaso de la política de la Alianza para el Progreso (ALPRO) para América Latina. Es así que propone la 'Asociación Madura'. En realidad, habrá otra parte de esta política no reconocida oficialmente encaminada a las cuestiones de seguridad en la región en lo que se conoce como política del Bajo Perfil (Low Profile) o Presencia Discreta. Un ejemplo claro de aplicación de este tipo de política fue el gobierno de la Unidad Popular de Allende en Chile, mencionado al principio de este apartado.

Para la segunda etapa, que se inicia en julio de 1973 hasta mediados de 1975, se da lo que se conoce como la era del 'Nuevo Diálogo' que consistiría en la aparente apertura por parte de Estados Unidos ante las iniciativas latinoamericanas. A propósito de esto, en octubre de 1973, poco después de ser nombrado Secretario de Estado, el Dr. Henry Kissinger indicó que la política latinoamericana estaba en un proceso de reformulación orientado a iniciar un 'Nuevo Diálogo' con los otros Estados americanos. La esencia de las declaraciones políticas del Dr. Kissinger, reforzada por observaciones del presidente Nixon y otros funcionarios de Estados Unidos, consistía en alentar un nuevo espíritu de colaboración interamericana en el

contexto de un mundo interdependiente.

Así, en febrero de 1974 se realiza en Tlatelolco, en México, una reunión que tenía como objetivo estudiar la posible reestructuración del sistema interamericano. Kissinger asiste personalmente y aunque no promete nada en concreto, permite que el proceso continúe.

Las perspectivas para el nuevo diálogo empezaron a declinar a mediados de 1974. La atención del Presidente Nixon estaba principalmente dirigida a defenderse contra su posible acusación en el Congreso de Estados Unidos, por lo que los intereses de América Latina quedaron en un lugar secundario; las energías del Dr. Kissinger estaban concentradas en los problemas del Medio Oriente.

De tal manera, a pesar de la aparente disponibilidad de Estados Unidos para congraciarse con los países latinoamericanos, en 1974 Estados Unidos da a conocer la Ley de Comercio, en donde excluye del sistema generalizado de preferencias (SGP) norteamericano a Venezuela y Ecuador por ser miembros de la OPEP.

Como resultado de esta medida, la reunión previamente planeada para 1975 en Buenos Aires se cancela y se rompe el Nuevo Diálogo. De hecho, después de la renuncia de Nixon en agosto de 1974 y la sucesión de Gerald Ford a la presidencia, las relaciones Estados Unidos-América Latina se deterioraron

aún más.

Finalmente, tendríamos el último período, que comprende de mediados de 1975 hasta finales de 1976 y corresponde a la administración Ford.

Cabe recordar que a consecuencia del escándalo de Watergate (a propósito del cual Eliot Morison formula una interesantísima reflexión que no reproducimos aquí por razones de tiempo),[87] en 1973 renuncia Spiro Agnew (Vicepresidente) al encontrársele culpable de soborno y fraude. En su lugar, fue nombrado Gerald R. Ford. Todo esto, en medio de un clima de indignación pública, iniciado un año antes.

A la renuncia de Agnew se sucedieron otras: del Asesor del Presidente, del Director del FBI y del Procurador General.

El escándalo llegó al límite cuando se supo de las grabaciones hechas por Nixon y que se encontraban en su poder. Las cintas grabadas fueron el fin de Nixon, ya que hasta entonces nadie había demostrado que el propio Presidente fuera culpable. Finalmente, el 8 de agosto de 1974 Nixon renunció a la presidencia.

Al día siguiente de la renuncia de Nixon, es decir, el 9 de agosto de 1974, Gerald R. Ford subió a la presidencia, siendo el primero en llegar a Jefe del Ejecutivo por la ruta del nombramiento.

Sobre esta administración, Samuel Eliot Morison comenta:

"... Ford comenzó con una gran reserva de buena voluntad, que pronto dilapidó. El 8 de septiembre de 1974 asombró a la nación anunciando que perdonaba a Nixon de todos los delitos federales que 'hubiese cometido o pudiese haber cometido o tomado parte en ellos' siendo presidente ... El apoyo público al nuevo presidente disminuyó al momento ... En casi todos sus efectos, el régimen de Ford se diferenció poco del de Nixon; ... Siguió dependiendo de Kissinger en política exterior, y pese a la lección de Vietnam, siguió pensando en una intervención en la guerra de Angola. En cuestiones internas, sólo se mostró más reaccionario y menos imaginativo que Nixon. En una época de tenaz desempleo e inflación de 'dos dígitos', persistió en una anticuada política económica, y repetidas veces vetó leyes destinadas a mejorar el alojamiento público, la ayuda federal a la educación, la atención de la salud y otros propósitos sociales ... Nadie resumió mejor su actuación que el propio presidente cuando dijo, de manera desarmante, pero verídica, 'Soy un Ford, no un Lincoln'."[88]

En lo que respecta a América Latina, prácticamente no hay ninguna política hacia ésta durante dicha administración, por lo cual se le conoce como la etapa de 'No Política'.

III.5.4 Carter: ¿Alternativa real de cambio ante la crisis o única opción viable?

En lo que se refiere a la administración

Carter, en una primera instancia tendríamos que decir que al - llegar Carter a la presidencia en 1977, éste es el portavoz de la imagen liberal y moralista considerando la crisis por la - que atraviesa la sociedad norteamericana a raíz de la derrota de Vietnam primero, y el escándalo Watergate después. Es decir, Carter será el portador de todo un sistema de valores y de un nuevo estilo de vida de corte moralista, a partir de todo lo - cual tendría cabida la llamada política de Derechos Humanos, - como uno de los pilares fundamentales de la política exterior de esta administración.

Asimismo, no hay que perder de vista que para estos mo--- mentos, la supremacía tecnológica, financiera y productiva que había caracterizado las relaciones sobre Estados Unidos y el - resto del mundo capitalista desde la segunda posguerra tendía a disminuir aceleradamente, de modo tal que al iniciarse la - década de los setentas, los síntomas de crisis se recrudecen - hasta estallar en la recesión más grave que sufriera la economía norteamericana de los años treinta, con el rasgo distintivo del fenómeno de la 'estanflación'; a partir de entonces la economía norteamericana no volvería a recuperar los niveles de crecimiento anteriores.

Las bases del sistema político norteamericano también - fueron objeto de severo cuestionamiento ante los problemas de organización y funcionamiento del gobierno. La 'diplomacia secreta', Watergate y el gobierno de Ford =no elegido por voto - popular= cristalizaron la pérdida de confianza en la élite po-

lítica que se venía gestando de tiempo atrás, dando lugar a lo que se calificó como una 'crisis de legitimidad' del sistema.

Por otra parte, en el campo de la política exterior, se - podían observar ya algunos elementos que señalaban el comienzo de una crisis de hegemonía norteamericana al interior del mundo capitalista. Sus primeras manifestaciones se dieron en las relaciones con Europa Occidental y Japón dentro de los campos comercial y financiero, pero no tardaron en desarrollarse también en el plano político ante el surgimiento de algunas con-- frontaciones con el Tercer Mundo.

Esto generó las condiciones necesarias para que en 1976 - prosperara la opción presentada por el Partido Demócrata, con un candidato ajeno al establishment de Washington. James - Carter aparece entonces ante el electorado norteamericano como un 'outsider', un hombre 'limpio y honesto' cuyo propósito - fundamental era el de restablecer la confianza del pueblo en - su gobierno. A esto coadyuvaría su identificación con la clase media burguesa al interior de la sociedad norteamericana como una forma de autolegitimación y de defensa de los valores - cristianos y occidentales del mundo libre con Estados Unidos - como el principal portador de los mismos.

Insulza comenta al respecto:

"... Al fin de la Segunda Guerra Mundial existían dife--- cias fundamentales dentro de los Estados Unidos acerca de los

objetivos de ese país en el mundo. Marcando líneas estrechas - entre el liberalismo de libre comercio, el aislamiento con --- servador, el idealismo wilsoniano y la real politik, se logró un nuevo consenso que estructuró la política exterior nortea-- mericana durante casi un cuarto de siglo. Ese consenso puede - describirse como el liberalismo de la guerra fría ... =el - cual= constituyó una maniobra política brillante que preparó - el fundamento para una política exterior centrista capaz de - atraer a los miembros influyentes de ambos partidos políticos. Aunque Eisenhower era renuente a implementar la estrategia li- neal de la guerra fría, Kennedy no mostró ninguna vacilación - en hacerlo y llevó al aparato de seguridad nacional a hombres que veían el mundo casi enteramente según estos términos. En - poco tiempo, sin embargo, los supuestos liberales de la guerra fría condujeron a la guerra de Vietnam, y con el tiempo esa - guerra socavó la integridad de las ideas y de los intereses - políticos que se habían reunido alrededor de las naciones li-- berales de la guerra fría. Hacia 1968 tres supuestos claves - del liberalismo de la guerra fría se encontraban en desorden: primero, los gastos para la defensa estaban dañando la econo-- mía en vez de estimularla, contribuyendo a una balanza de pa-- gos negativa, a la inflación y a la inversión en métodos de - manufactura improductivos; segundo, las aventuras en ultramar lejos de unir al país desembocaban en la disensión y aun en la insurrección, y tercero, Vietnam indicó que estratégicamente - el intervencionismo de la guerra fría podría reducir más que - aumentar la credibilidad del poderío norteamericano ..."[89] Es en este contexto que Carter aparece como el hombre viable ante

esa crisis de legitimidad y consenso al interior de la sociedad norteamericana, por una parte; y, por otra, frente a los efectos de la crisis económica internacional que conllevaron a la pérdida relativa de la hegemonía norteamericana en el mundo.

III.5.4.1 Carter y la estrategia trilateral. Orígenes y contexto en el cual surge y se desarrolla

En el período 1945-1971 se presentan y consolidan una serie de desarrollos en la política y la economía internacionales, de un lado, y en la propia esfera de los países capitalistas desarrollados, del otro, que van a llevar al surgimiento de las proposiciones orientadas a lograr una mayor coordinación en los planteamientos de política europeos, japoneses y norteamericanos. Las preocupaciones de la Comisión Trilateral se ubican en esta realidad, lo que constituye una razón más para la importancia y la permanencia que puedan tener.

En general estos desarrollos se sitúan, por lo que hace a las relaciones entre los países capitalistas desarrollados, en dos niveles. En primer lugar, en el de los Estados se presenta un proceso de constante deterioro de la posición norteamericana, que se expresa inicialmente en los campos comercial y financiero para pasar después, durante los primeros años de los setenta, al terreno propiamente político. En segundo término, en el sistema económico capitalista visto como un todo se agudiza el proceso de su transnacionalización y unificación.

El resultado de estas fuerzas se expresó, por una parte, en lo que podríamos llamar la consolidación de un 'triángulo asimétrico' que tendría en sus ángulos a los tres centros más importantes del sistema; y, por la otra, en un incremento de la vulnerabilidad de las políticas económicas nacionales de estos gobiernos. Entre los dos ángulos de la figura (los Estados Unidos y Europa), la relación tiene antecedentes muy claros. No es éste, sin embargo, el caso del tercer lado del triángulo: las relaciones entre Europa y Japón.

Esta asimetría en el 'triángulo' era y sigue siendo resultado no solamente del grado de desarrollo que puedan tener las vinculaciones económicas entre las tres regiones sino también de los papeles relativos que desempeñan en otro nivel de las relaciones entre los tres: la defensa del mundo capitalista y la promoción de la posición relativa del conjunto de este sistema en el contexto de la competencia con la otra opción de organización político-económica de nuestros días: el socialismo. Es este, de hecho, el telón de fondo que se encuentra detrás de los intentos de conciliación de intereses, como el que representaba la Comisión Trilateral.

Así, tanto Europa como el Japón funcionaron durante la posguerra como piezas clave del sistema de seguridad norteamericano dirigido a contener la 'expansión del comunismo', que podía darse tanto por el nivel alcanzado por la lucha de clases en el interior de cada uno de esos países como por el empuje militar soviético. Aún hoy, en el campo de la seguridad,

el triángulo no tiene más que dos lados, siendo inexistentes - las relaciones en esta esfera entre Europa y el Japón.

El tipo de estructura internacional en la que se presen-- tan las vinculaciones que hemos revisado surge al terminar la Segunda Guerra Mundial y termina, de hecho, durante la primera presidencia de Richard Nixon con los dos acontecimientos de - primera importancia que ya hemos señalado. En primer lugar, el viaje a la República Popular China. En segundo término, las - medidas económicas de Nixon y particularmente la devaluación - del dólar en agosto de 1971 y la declaración unilateral de su inconvertibilidad en oro por parte del gobierno norteamerica-- no. La etapa en que la política mundial es dominada por la ri- validad soviético-norteamericana va a ser reemplazada por otra en la que la lucha entre los dos sistemas adquiere caracteris- ticas más complejas.

Este resultado representa la culminación de un proceso - que se inicia a mediados de los años cincuenta cuando, por un la- do, la 'Guerra Fría' ha pasado ya por su clímax y, por el otro, empieza la recuperación de las economías de Europa y el Japón.

Es en este contexto que desde principios de los sesentas se presentan las primeras fricciones de los Estados Unidos con los dirigentes alemanes y franceses debidas, tanto, al reparto de los costos de las fuerzas convencionales de la OTAN, como a la decisión francesa de desarrollar su 'force de frappe'.

Por el lado económico, se dio después de la Segunda Guerra Mundial un intenso proceso de creación de instituciones -FMI, BIRF, GATT, etc.- a través de las cuales, por una parte, se creaban las bases de lo que constituiría la red formal del sistema capitalista internacional; y, por la otra, se promovían los elementos más importantes de la política económica internacional norteamericana, destacadamente la libertad en el comercio y en el flujo de capitales. Para esto es particularmente útil el papel que tiene el dólar en estos años como moneda internacional. La creación de un contexto favorable a la expansión de la economía norteamericana -limitando a toda costa cualquier probable ampliación de las áreas geográficas cerradas a sus bienes y a su capital- y a la política de contención de la Unión Soviética se van a ver estrechamente ligadas. Así, los propósitos estratégico-políticos, compartidos en buena medida por los otros centros capitalistas, resultaban difíciles de separar en la práctica de los económicos, que no se limitaban a la creación de una economía capitalista internacional libre y sólida sino que incluían la promoción de la posición norteamericana en el interior de ella.

En este orden de ideas, puede decirse que la Comisión Trilateral surge en medio de la preocupación por definir un nuevo consenso sobre política exterior, ausente de la sociedad norteamericana desde los tiempos de la derrota de Vietnam.

La iniciativa para la Comisión Trilateral que partió enteramente de David Rochefeller, se definió a sí misma como una

'organización orientada a la definición de políticas que ha buscado desarrollar propuestas viables para una acción conjunta' por parte de la América del Norte =los Estados Unidos y Canadá=, Europa Occidental y Japón. La Comisión Trilateral se presentó no como un organismo ejecutivo, sino como una instancia de definición de opciones de política que deja la aplicación práctica de las mismas a los gobiernos de los países de origen de sus miembros. Así, uno de los objetivos implícitos en el tipo de actividades que desarrolla es la búsqueda de una influencia sobre los cuerpos gubernamentales encargados de la formulación e implantación de políticas en los campos prioritarios para ella. Además, la Comisión Trilateral reúne a buena parte de los centros de poder político, económico, financiero e ideológico del mundo capitalista.[90]

En términos generales, la Comisión Trilateral marcó cuatro esferas prioritarias de atención a saber en lo que se refiere al ámbito internacional:

"... 1) Coordinación de políticas económicas nacionales de los propios países capitalistas desarrollados y superación de las fricciones que se han presentado en sus interrelaciones con el fin de definir una estrategia común ante una serie de problemas; 2) Las relaciones del conjunto de ellos con la periferia del sistema y particularmente con los países exportadores de petróleo; 3) Sus relaciones con los países socialistas y el manejo de la competencia entre los dos sistemas, y 4) La 'administración conjunta de los problemas globales'."[91]

Ahora bien, entre los factores que podrían aclarar el carácter prioritario de los cuatro niveles de atención de la Comisión Trilateral antes descritos, Carlos Rico Ferrat menciona:

"... 1) El surgimiento y la consolidación de un poderoso enemigo común, el campo socialista, que impone límites al tipo de fricciones que los gobiernos de los países capitalistas desarrollados pueden permitir que se presenten entre ellos; 2) La aceleración del proceso de transnacionalización y mundialización del modo de producción capitalista, que ha llegado a limitar la validez de las respuestas gubernamentales estrictamente nacionales, en particular en lo que respecta a la esfera económica; 3) El hecho de que dentro de los lazos de 'interdependencia' en que se concreta este proceso, los diversos países capitalistas desarrollados ocupan lugares distintos que permiten a cada uno de ellos un grado de manejo también distinto de la red de relaciones transnacionales así creada, estando capacitados los más poderosos para emplearlas como efectivos instrumentos de sus propias políticas; 4) La pérdida de la hegemonía absoluta de los Estados Unidos en el interior del mundo capitalista y la politización de las relaciones económicas internacionales, que llevan a la necesidad de dirimir una serie de cuestiones 'internas', antes impuestas por los Estados Unidos mediante la negociación; 5) La ampliación de la brecha entre los países desarrollados capitalistas y la periferia, y los esfuerzos por

redefinir las relaciones entre ambos componentes del sistema - en los últimos años y, por último, 6) La llamada 'crisis de - energéticos', que pasó en la práctica a vincularse estrecha--- mente con los dos últimos desarrollos señalados."[92]

III.5.4.2 El proyecto de política exterior de Carter hacia América Latina: Democracias viables y derechos humanos

Es evidente entonces en lo que se - refiere a la Comisión Trilateral que siendo Carter uno de sus miembros, ésta se encontraría detrás del proyecto global de - política exterior de su administración, y no es sino hasta - 1979 =cuando empieza a cambiar muy claramente la orientación política de las relaciones exteriores de Carter hacia el anti-comunismo= que las semejanzas que existían entre el proyecto - de política exterior de Carter y las sugerencias de la Comi--- sión Trilateral van a desaparecer.

Además, a diferencia de lo que sucedía con Nixon en 1969, Carter sí parecía contar con un diseño estructurado de política exterior, desprendido de las recomendaciones de los dos Informes elaborados por la Comisión Linowitz.

Estos Informes reflejaban el punto de vista liberal nor-- teamericano con respecto a las relaciones con América Latina, partiendo del supuesto de la interdependencia entre Estados - Unidos y Latinoamérica, en especial, México.

Igualmente, estos Informes señalan que Estados Unidos no tiene necesidad de definir una política concreta ni para América Latina, ni para ninguna otra región, sino que más bien existen en todas estas regiones, problemas y situaciones económicas y políticas importantes para la política exterior norteamericana. De ahí que no proponga simplemente un diseño de política global para el Tercer Mundo, sino más bien una política general (selectiva) hacia las potencias emergentes en su conjunto: Brasil, Venezuela, México, Nigeria, Irán, Arabia Saudita, Corea del Sur, Indonesia.

En términos generales, puede decirse que con Carter se da un globalismo económico que contempla tres polos de acción: el campo socialista, los socios capitalistas desarrollados y los países del Tercer Mundo.

A su vez, para facilitar las relaciones con América Latina se propone:

a) Reanudación sobre el problema del Canal de Panamá.

b) Reanudación de relaciones con el régimen revolucionario cubano.

c) Limitación de transferencias de armas y de no proliferación nuclear (esto no sólo es válido para América Latina).

d) Derechos Humanos (política válida igualmente no sólo -

para América Latina).

Asimismo, se manejan conceptos como el de 'democracia - restringida' o 'viable' para aquellos países en los que se daban ya con cierta madurez las condiciones previas necesarias - para un cambio que no implicaba ningún riesgo para los intereses norteamericanos. Esto resultaba particularmente válido para algunos países de América del Sur.

De hecho, puede decirse que durante el primer período de - gobierno de Carter, su política exterior hacia América Latina va a ser muy contradictoria, ya que atenderá, por una parte, a las recomendaciones de los Informes Linowitz; y, por otra, a - las constantes presiones de la burocracia permanente norteamericana.

En este punto, vale la pena introducir un comentario de - Carlos Rico sobre la 'originalidad' del proyecto de política - exterior de Carter hacia América Latina cuando dice que:

"..., el gobierno de Carter se separa de los dos patrones tradicionales con que en los últimos cincuenta años se ha mi-- rado a América Latina desde la Casa Blanca: de una parte, los intentos de definición de una política hemisférica 'interame-- ricana', que trataba de vincular a las dos Américas, en base a las pautas de dominación y dependencia que son propias de la relación imperial, a partir de la consideración de que el conjunto de países ubicados al Sur del Río Bravo constituían un -

todo homogéneo que permitía que las mismas pautas fueran válidas y adecuadas para todos ellos; por otra, cuando los esfuerzos anteriores fracasaban por falta de voluntad política o de recursos financieros adecuados para implementar los programas de colaboración, las relaciones de Estados Unidos con los países de América Latina retornaban a una bilateralidad directa en que las especificidades nacionales y, especialmente los acontecimientos económicos y políticos de la coyuntura, constituían el antecedente principal para definir una política dominada por el casuismo, la variedad y el pragmatismo."[93]

Ahora bien, desde que Franklin D. Roosevelt pusiera en práctica su conocida política del 'Buen Vecino', en el contexto de la preparación de la Segunda Guerra Mundial y del ascenso del fascismo, la alteración pendular entre políticas interamericanas y políticas bilateralistas, ha constituido la tendencia fundamental en los esfuerzos del Departamento de Estado y los demás departamentos y organismos que concurren a la formulación de la política exterior en el ámbito latinoamericano.

En este sentido, la principal 'originalidad' del presidente Carter en lo que a América Latina se refiere, consistió en el abandono de esas líneas clásicas de definición política y en la aplicación de un 'nuevo enfoque' que, de acuerdo a las concepciones generales que inspiraron a sus principales colaboradores para la política internacional, trató de insertar en términos mucho más explícitos a América Latina en el esquema de fuerzas mundiales dominado por los intereses transnaciona-

les y en el juego de tendencias predominantes en el campo capitalista.

Esto determinó que la política latinoamericana de la administración Carter fuera una combinación heterogénea de criterios internacionales de aplicación global, de principios de aplicación subregional y de elementos de política bilateral propiamente tal, referidos a países concretos.[94]

En términos generales, en lo que se refiere al curso de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante la administración Carter, pueden distinguirse dos períodos en la implementación de la política exterior norteamericana hacia ésta:

1º Que comprendería desde mediados de 1977 hasta mediados de 1979 con el triunfo de la revolución Sandinista en Nicaragua.

2º Que abarca desde la segunda mitad de 1979 hasta finales de 1980 y en donde se propone una redefinición de la política exterior norteamericana hacia América Latina, debido a la serie de cambios y situaciones críticas que se dan sobre todo en Centroamérica y el Caribe (Cuba, Nicaragua, El Salvador, Granada, Panamá, Jamaica, etc.) con una clara tendencia hacia la 'izquierdización'.

Así, puede decirse que durante la primera etapa si bien

hay cierta predominancia de las recomendaciones que en materia de política exterior se hacen a Carter por parte de los Informes Linowitz, se observa un constante bloqueo de parte del aparato burocrático norteamericano hacia las iniciativas de Carter.

Aquí se presentan dos problemas importantes:

a) En relación con Cuba, se pretendía llegar a la normalización gradual de las relaciones con este país, a propuesta del entonces Secretario de Estado norteamericano, Cyrus Vance.

No obstante, había varios problemas pendientes por resolver previos al establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos, tales como: reclamaciones de ciudadanos cubanos; apoyo de Cuba al movimiento independentista de Puerto Rico; el problema del respeto de los derechos humanos al interior de Cuba; el Tratado para solucionar el problema de las zonas de pesca y la delimitación de los mares territoriales en Florida; el Tratado de antipiratería aérea por la violación del mismo en 1976.

Por parte de Cuba, estaban las cuestiones relativas al levantamiento del bloqueo económico y la renegociación del status territorial de la base de Guantánamo. Un punto menor era presionar para que desde Washington se controlara la acción de los grupos cubanos anticastristas ubicados principalmente en Miami.

En un primer acercamiento, Carter levanta las prohibiciones para que ciudadanos norteamericanos viajen a Cuba y gasten su dinero en la isla. Asimismo, se anunció a mediados de 1976 la renegociación del Tratado de Pesca, así como el establecimiento de misiones de interés en 1977.

El siguiente paso sería llegar a la normalización total de las relaciones. Sin embargo, en noviembre de 1977 un factor externo interrumpe por completo el proceso: se agrava el conflicto en Africa entre el nuevo régimen socialista de Etiopía y el de Somalia por problemas territoriales y el gobierno cubano envía tropas en apoyo de Etiopía.

Por su parte, el Departamento de Estado da marcha atrás en las negociaciones con Cuba y se produce el congelamiento del proceso iniciado antes prácticamente hasta la fecha, incluyendo incluso el cambio de tónica de la retórica norteamericana hacia Cuba pasando de un plano de disponibilidad y cordialidad hacia otro francamente hostil.

b) El otro problema de importancia se produce en relación con los Tratados de Panamá y la renegociación del status del Canal, con la firma de los Tratados Torrijos-Carter en septiembre de 1977.

Aunque en este caso los resultados son más positivos que en la cuestión cubana, éstos dejan mucho que desear para ambos países.

Además de estos dos temas, existían otros que también resultaban relevantes:

a) Derechos Humanos. Aquí se presentaba al interior de Estados Unidos una pugna entre los sectores liberales del Congreso y Carter.

Previamente, estos sectores habían aprobado, en materia de derechos humanos, un informe anual del Departamento de Estado sobre la situación de los derechos humanos en todos aquellos países que reciben ayuda norteamericana.

También se le criticó mucho a Carter por cuanto a la diversidad de criterios para la severidad en la aplicación de los derechos humanos (excepciones: Filipinas, Corea e Irán, aduciendo cuestiones de seguridad).

Los Informes arriba mencionados presentaban a Argentina, Uruguay, Guatemala y El Salvador, con excepción de Argentina, como violadores de los derechos humanos.

Sin embargo, después de 1977 se tomarán sólo algunas medidas aisladas en materia de derechos humanos, que respondían básicamente a una pugna entre el Congreso y el Ejecutivo.

b) Promover la 'democratización' de los regímenes latinoamericanos.

Entre 1977 y 1980 hubieron cinco regímenes en América Latina donde coincidió la entrega del poder por parte de los militares a un gobierno civil con la política exterior de Carter, siendo los casos de Ecuador, Perú, Brasil, República Dominicana y Bolivia.

Sin embargo, lo interesante en estos países sería determinar hasta qué punto hubo una incidencia real directa de la política norteamericana en estos países o si los cambios en ellos ocurridos respondieron más bien a una dinámica propia del proceso iniciado en los mismos años atrás. Más adelante haremos un comentario al respecto.

c) El tratamiento diferenciado hacia las 'Potencias Emergentes' (Brasil, México y Venezuela en América Latina) y la importancia que dicho acercamiento supondría sobre la base de una relación de interdependencia.

En el caso de Brasil, se presentaban dos temas importantes: La No proliferación nuclear y los Derechos Humanos que, de hecho, provocaron serias discusiones entre ambos países llevando a un distanciamiento entre ellos. Sin embargo, para 1978 se da una cierta normalización en las relaciones Brasil-Estados Unidos. Hay que considerar, además, que Brasil sigue siendo hasta la fecha el país que mayor inversión extranjera directa norteamericana tiene en América Latina.

En el caso de Venezuela, se observan diferencias en relación con Brasil, ya que desde el principio se nota una gran

amistad e identificación entre el gobierno de Carter y el de Carlos Andrés Pérez. La principal cuestión es la relativa al Diálogo Norte-Sur impulsado por Pérez y apoyado por Carter. También está el hecho de que a los ojos de Estados Unidos, Venezuela representaba el gobierno 'ideal' para los intereses norteamericanos en América Latina.

En lo que respecta a México, estarían los temas comunes a la relación bilateral (trabajadores migratorios, problemas fronterizos, comercio), con la aparición de uno nuevo de gran relevancia: el petróleo y la importancia de éste para los Estados Unidos.

La segunda etapa, ubicada entre 1979 y 1980, evidencia muy claramente un cambio de la política exterior norteamericana para América Latina ante el surgimiento de acontecimientos tales como:

a) El triunfo de la revolución Sandinista en Nicaragua, acompañada de:

b) Caída del régimen del Sha de Irán y la toma de los rehenes norteamericanos en la Embajada de Teherán.

Así, se considera que los dos grandes fracasos de la administración Carter fueron Nicaragua e Irán, ya que ambos excedieron las perspectivas calculadas por Estados Unidos con base en:

1) La creencia de la existencia ahí, en el momento de la crisis, de una alternativa democrática al gobierno en el poder, sin riesgos para los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos.

2) La percepción de que no era posible seguir manteniendo el statu quo tal cual ante la vertiginosamente cambiante realidad internacional, y

3) La convicción de que cualquier cambio, incluyendo un gobierno de corte marxista, era preferible al actual gobierno.

Así, a partir de estos acontecimientos, la política exterior de Carter da un viraje hacia la 'derechización', sobre todo en lo que hacía a Centroamérica y el Caribe, revaluadas en términos de áreas prioritarias de la política exterior norteamericana hacia la región. Aquí encontraríamos los casos de El Salvador y Nicaragua en América Central, por un lado; y de Cuba y Granada, en el Caribe, por otro.

A propósito de Centroamérica bajo la óptica del gobierno de Carter, Sally Shelton comenta:

"Se ha producido un cambio fundamental en nuestra percepción de los intereses norteamericanos en América Central. Este cambio ha llegado a ser particularmente marcado bajo la Administración Carter."[95]

Para justificar lo anterior, la autora hace varios planteamientos:

En primer lugar, dice, contrariamente a lo que la mayoría de los latinoamericanos piensan, que los intereses económicos de Estados Unidos en América Latina son algo limitados. "Nuestro comercio total anual con la región alcanza alrededor de 1.8 miles de millones de US dólares, o sea menos del 1% del comercio exterior de Estados Unidos. La inversión norteamericana en el área es de aproximadamente 700 millones de dólares, .05% de la inversión extranjera directa norteamericana. La región no posee ninguna materia prima estratégica."[96]

Así, mientras los intereses económicos norteamericanos en América Latina son reducidos, para ésta ocurre la situación contraria. En realidad, se puede argumentar que el interés más importante de América Latina con respecto a Estados Unidos es económico. La gran mayoría del comercio de América Latina es con Estados Unidos y la inversión y los préstamos privados son todavía en gran parte de origen norteamericano. Estados Unidos es la fuente principal de ayuda económica concesional, tanto bilateralmente como a través de los bancos de desarrollo internacionales.

En segundo lugar, "Nuestra visión de los intereses norteamericanos en América Central, también ha variado por la naturaleza cambiante de nuestras relaciones globales. Durante los 20 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, nuestras preo-

cupaciones principales fueron las de impedir la expansión del poder comunista, que se consideraba como un todo monolítico - dirigido desde la Unión Soviética. Durante este período, Estados Unidos estaba dispuesto a intervenir directamente en los - asuntos centroamericanos, como en Guatemala en 1954, y a dar - apoyo a los regímenes dictatoriales, como en Nicaragua para - asegurar que se mantuvieran en el poder regímenes firmemente - anticomunistas. Nuestra visión del mundo ha cambiado, y junto con ella, en un grado considerable, nuestra preocupación por - los cambios en América Central. La declinación relativa de la importancia estratégica del Canal de Panamá, es otro factor de este cambio."[97]

Por lo tanto, argumenta la autora que los principales intereses norteamericanos en América Latina se encontraban (para la etapa de la administración Carter) no en la esfera económica, sino más bien en: a) Derechos Humanos; b) El desarrollo - político y económico; y c) El contro de las armas convencionales. A su vez, estos intereses estaban relacionados con la categoría fundamental de SEGURIDAD NACIONAL en el área.

Es interesante =concluye Shelton= mencionar el nuevo enfoque que bajo esta óptica señalaba entonces la administración Carter al afirmar que: "Está claro ahora, que solamente el - fortalecimiento de instituciones democráticas y humanas, el - crecimiento económico con una distribución más equitativa de - sus beneficios y un relajamiento de las tensiones en el área, nos darán la clase de estabilidad que protegerá nuestros inte-

reses de seguridad en América Central."[98]

Ahora bien, a partir de 1979, tenemos entonces dos aspectos importantes que ponderar en relación con esta administración:

a) Consideraciones estratégico-militares por encima del aspecto económico en lo que se refiere a una política para la región. Se crea así un Comando Militar Especial y una Fuerza Naval Especial con una abierta orientación anticomunista tendiente a detener la 'expansión' del comunismo sobre todo en Centroamérica.

b) La implementación de un nuevo programa de ayuda económica a la región organizado exclusivamente por empresarios privados norteamericanos que excluyen a los gobiernos socialistas de la entrega de los fondos.

A esto cabría añadir:

c) Búsqueda de una coadministración de estas políticas subregionales con los países medianos de América Latina: México y Venezuela, por el gran ascendiente que tienen en la región.

d) Intensificación en la coordinación con los organismos financieros internacionales en los que Estados Unidos tiene una influencia predominante.

Para concluir, habría que señalar a nivel global que, a diferencia de administraciones anteriores, con Carter se propone también una categorización para los países del Tercer Mundo, incluida América Latina:

1) Países de desarrollo ascendente (Nigeria, India, Indonesia, Arabia Saudita, Irán, Venezuela, Brasil, México; así como Israel y Corea del Sur por razones políticas y de seguridad estos últimos).

2) Países de clase media internacional (Colombia, Chile, Argentina, Perú).

3) Países que conforman el círculo de los pobres, a los que había que brindarles más apoyo para superar, o por lo menos, aliviar las situaciones de extrema pobreza que existen en ellos (Haití, Paraguay, Nicaragua, Honduras y en cierto sentido, Panamá).

Sin embargo, además de la estrategia global, se hace necesario empezar a distinguir grupos homogéneos de los distintos países identificados así por Carter:

a) Potencias medianas: México, Brasil, Venezuela.

b) El Caribe: Antillas Mayores y Menores, República Dominicana, Haití, el Caribe Inglés, Belice, Surinam y Guyana.

c) Centroamérica: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá.

d) Países Andinos: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú (excepto Venezuela).

e) Países del Cono Sur: Paraguay, Uruguay, Argentina, Chile.

Ahora bien, para comprender la política exterior norteamericana por lo que hace a la toma de decisiones hacia la región durante el período en cuestión, se vuelve básico entonces la inclusión de los círculos siguientes:

1) Políticas Exteriores Especializadas, y

2) Niveles de Planificación de Políticas (ya mencionados con anterioridad), a los cuales se agregan:

3) Distinción entre situaciones estratégicas y no estratégicas; es decir, Estados Unidos no hace una política lineal. Esto se observa claramente en el caso de la administración Reagan cuando se habla de países de importancia permanente o estratégica, manifestándose a su vez dentro de éstos dos situaciones: a) De normalidad; b) Casos críticos 'Test cases' (El Salvador, por ejemplo).

No obstante, es importante señalar que en situaciones de

crisis se rompe la dispersión y la heterogeneidad (los cinco niveles ya mencionados al principio) de la política exterior norteamericana porque normalmente la creación de una situación crítica conlleva a la aplicación de una 'TASK FORCE' que centralizará todos los recursos y las decisiones hacia el TEST CASE. Esto también se observa muy claramente, sobre todo en la segunda etapa de la administración Carter (mediados de 1979 hasta 1980) a raíz del triunfo de la revolución Sandinista en Nicaragua, dándose un viraje hacia la 'derechización' de la política exterior norteamericana para la región, especialmente en lo que se refiere a Centroamérica.

4) Aparatos burocráticos profesionales del Departamento de Estado, que proporcionan concepciones y visiones permanentes frente a cualquier gobierno, sea liberal o conservador. Por lo tanto, habrá un conflicto más abierto entre los equipos políticos y los equipos de la burocracia profesional permanente en la medida en que una administración sea demasiado liberal (Kennedy, Roosevelt, Carter) o demasiado conservadora (Reagan) y rompa los puntos de equilibrio o de consenso elaborados por los cuadros de la burocracia profesional, dando lugar a una pugna burocrática entre ambos equipos. Esto nos llevará a una primera conclusión que señala que los equipos políticos sólo son fuertes en la etapa inicial de la administración y a medida que ésta avanza, la burocracia profesional va absorbiendo en gran forma los criterios de estos funcionarios políticos con las implicaciones que esto supone al interior del sistema político para la toma de decisiones en materia de

política exterior.

5) Finalmente, la existencia dentro de los partidos norteamericanos de ciertos paradigmas en relación con América Latina, ya que si bien es cierto que tanto demócratas como republicanos han observado ciertas líneas constantes en la implementación de su proyecto de política exterior para la región, éstos presentan algunas diferencias importantes. Por ejemplo, los proyectos demócratas generalmente levantan ciertas consignas armoniosas, coherentes, ingeniosas para América Latina. Hablan del inicio de una nueva era en las relaciones Estados Unidos-América Latina, frente a los proyectos pobres y parcos de los republicanos. Sin embargo, los proyectos demócratas van desapareciendo en la medida en que demuestran su incapacidad para movilizar los cuadros de la burocracia profesional y por su disfuncionalidad. Se caracteriza por llevar a cabo la política de la diplomacia viajera y el informe ocasional.

Los republicanos, en cambio, son enemigos de la retórica, no hacen grandes anuncios y son poco académicos. Normalmente, los gobiernos republicanos privilegian a la instancia bilateral y sus propuestas funcionan en forma más estable. No obstante, conviene advertir (aun cuando en este sentido nos adelantemos un poco) que este paradigma se ha roto con la administración Reagan desde el momento en que ésta no es la representante del equipo republicano, sino más bien la representante del ala derecha del equipo republicano, lo cual marca la

diferencia, entre otras cosas.

III.5.4.3 El programa de Carter y su fracaso. - Una evaluación realista

En el campo de la política exterior, Carter sostuvo durante la campaña de 1979 como uno de sus - postulados centrales, la necesidad de fortalecer los lazos de unión dentro del mundo capitalista, básicamente a través del - incremento de los vínculos 'trilaterales' a fin de recuperar - la posición norteamericana de liderazgo. Por otra parte, enfatizó la necesidad de una visión 'globalista' de los problemas del 'mundo en desarrollo', y priorizó la discusión de aquellos problemas económicos que desde el punto de vista de Estados - Unidos, caracterizaban las 'relaciones Norte-Sur'; asimismo - apoyó la consolidación de aliados regionales y esquemas de - 'democracia viable'. Respecto al mundo socialista, Carter se - mostró partidario de continuar con la política de distensión - proponiendo el fortalecimiento de los vínculos económicos.

Para 1978, tanto estos objetivos como su esquema de eje-- cución (la diplomacia colegiada), se enfrentaban a una serie - de dificultades. Por un lado, el propósito planteado de fortalecimiento del liderazgo norteamericano se enfrentaba con en-- foques internacionales distintos a los de Europa Occidental y Japón en términos económicos y políticos. También la política de derechos humanos puesta en práctica hacia los países del - Tercer Mundo terminó envuelta en sus propias contradicciones,

aun antes de que se lograran los efectos esperados. De la misma manera, la consumación regional de la política exterior - también tropezó con algunas dificultades. La cuestión africana se presentó como un elemento que cuestionaba la propuesta de - separar los problemas del 'mundo en desarrollo' del marco de - las relaciones Este-Oeste.

No obstante, la 'primera crisis internacional' del gobierno demócrata se expresó =como ya hemos dicho= en el conflicto político de Irán y la posterior caída del Cha. La importancia de la misma estaría dada, desde su punto de vista, por el he-- cho de que Irán mantenía una influencia 'moderadora' en la región, vital para los países occidentales; además de ser el segundo productor de petróleo dentro de la OPEP; es decir, se - trataba de la pérdida de un 'valioso' aliado norteamericano - tanto a nivel económico, como político y estratégico.

A los ojos de los sectores norteamericanos más conserva-- dores, algunos acontecimientos en América Latina vendrían a - confirmar la debilidad de su país para evitar el 'repliegue' - de sus zonas tradicionales de influencia. Tal sería el caso - del triunfo de la revolución Sandinista en Nicaragua en 1979, que si bien no significaba la caída de un gobierno aliado vi-- tal para Washington (como Irán), sí era la de uno 'tradicio--- nalmente leal' a los intereses de los Estados Unidos. Para los mismos sectores esta situación se agravaría aún más por la - presencia deun alto nivel de inestabilidad política en otros - países centroamericanos (fundamentalmente en El Salvador) así

como por la existencia de 'experimentos socialistas en la tercera frontera norteamericana' (Jamaica y Granada).

Finalmente, el 'descubrimiento' de las tropas soviéticas en Cuba, en agosto de 1979, a pesar de que intentó ser utilizado por Carter para moderar el tono de las discusiones en la VI Conferencia Cumbre de Países No Alineados reunida en La Habana, fortaleció las críticas conservadoras en política exterior hacia su gestión.

A fines de ese año, cuando el ambiente electoral se había iniciado, se presentan dos acontecimientos internacionales (la toma de la embajada norteamericana en Teherán y la entrada soviética en Afganistán) que evidenciarían, ante la opinión pública norteamericana, el agotamiento de las propuestas diplomáticas del programa de Carter.

Debido al deterioro que estos hechos impusieron a la imagen ya débil de la política exterior del Presidente, éste intentó articular una respuesta reformulando muchos de sus planteamientos originales, como fue el caso de la política dirigida hacia Centroamérica y el Caribe, con el anuncio de medidas tales como la de priorizar la asistencia militar sobre la económica, y la de constituir una task force militar para detener el 'avance del comunismo' en las áreas mencionadas.

La tendencia a revertir sus lineamientos básicos de política exterior adquiere un mayor grado de concreción =presiona-

do por los sucesos de Afganistán en enero de 1980, cuando Carter presenta al Congreso su informe anual sobre el estado de cosas que guarda la nación. En este informe se manifiesta una preocupación inusitada por el desarrollo de las relaciones Este-Oeste (relegando a un segundo plano las discusiones dentro del contexto del diálogo Norte-Sur) y estructurándose un programa de 'contención' frente a la URSS que rebasaría las sanciones económicas y políticas impuestas (el boicot cerealero y a los Juegos Olímpicos). La preocupación por incrementar la capacidad militar norteamericana frente al campo socialista, pasó entonces a ocupar un lugar central, lo que se reflejaría en la propuesta de incrementar en términos reales, en 20% el presupuesto militar de Estados Unidos en los siguientes cinco años.

Paralelamente, en el mismo mensaje se plantean medidas de reconsideración de la política hacia los 'aliados regionales' en el llamado Tercer Mundo, en términos básicamente estratégicos, asignándoles el papel de 'elementos estabilizadores' en sus respectivas zonas.

A pesar de los intentos, Carter no logra borrar la imagen de 'incoherencia e ineficiencia' que había proyectado sino que, por el contrario, ésta se ve agudizada por la presencia de pugnas interburocráticas al interior del esquema de 'diplomacia colegiada'.

En el plano económico, las cosas tampoco resultaron como

originalmente se habían planteado. El triunfo de Carter en 1976 se produjo en momentos en que la recuperación de la crisis económica en 1974-1975 concluía su segundo año.

El primer plan propuesto por Carter, el de Reactivación Económica, buscaba garantizar la continuidad de la recuperación a través de un paquete de reducción impositiva, poniendo énfasis en la necesidad de disminuir el nivel de desocupación. A los pocos meses de haberse anunciado este primer plan de corte keynesiano, comienzan a presentarse los signos de agudización del proceso inflacionario.

Así, en abril de 1977, Carter da a conocer su primer programa antinflacionario, iniciando un proceso que poco tiempo más tarde culminaría en la priorización del combate a la inflación como objetivo fundamental de la política económica, desplazando a un plano secundario la promesa de reducción del desempleo, sobre la cual se había construido la argumentación demócrata durante los debates electorales de 1976. El plan enfatizaba los controles 'voluntarios' de precios y salarios como una forma de combatir la espiral inflacionaria, iniciándose la aplicación de una política fiscal más restrictiva que implicó, por tanto, dejar de lado la reducción impositiva prevista en el plan de Reactivación. Paralelamente se inicia la aplicación de una sucesión de tres programas energéticos, que intentaron atacar el problema de la dependencia externa con políticas de conservación, control de precios y racionamiento, como así también mediante el incentivo al desarrollo de fuen--

tes alternativas de energía.

No obstante estas medidas, la escasa respuesta de la economía y las crecientes presiones que ejercieron distintos grupos de interés, fueron condicionando los planes del Presidente, alejándolo cada vez más de sus propuestas económicas originales.

En el último período de su gestión, mientras se recurría crecientemente al instrumental antinflacionario monetarista 'tradicional', Carter daba a conocer su 'Plan de Revitalización Económica', retomando en parte la propuesta inicial de reducción impositiva tendiente a incentivar la inversión e incrementar la productividad. Este plan, que se propone en medio de una reanimación del debate =principalmente intelectual= en torno a la necesidad de una política industrial y la noción de 'reindustrialización', recibió fuertes críticas por parte de los sectores más conservadores debido a que enfatizaba la necesidad de que el Estado participe más activamente en la economía, además de que proponía la participación de los trabajadores y los empresarios en la discusión de las cuestiones económicas, fundamentalmente las referidas a los problemas de productividad. Sin embargo, estos elementos no pasaron de constituir presencias aisladas, en medio de un continuo bombardeo sobre los problemas 'clásicos' de reducción del déficit y el gasto estatal, contracción de la carga fiscal, y control de la inflación por medio de una política monetaria restrictiva.

En materia de política doméstica, tampoco fueron escasos los problemas y contradicciones de Carter. El programa de gobierno con el que inicia su gestión, derivaba de la idea central de recuperar la legitimidad del modelo político norteamericano ante el pueblo y de terminar con el aislamiento de Washington respecto al resto del país. El Presidente intentó integrar su equipo con individuos capacitados profesionalmente para el correcto análisis de los problemas y su posterior resolución, tratando de superar el tradicional predominio de algún miembro o grupo del equipo en la definición de los principales lineamientos políticos. Sin embargo, este proyecto requería de la presencia de un liderazgo fuerte, capaz de coordinar adecuadamente la toma de decisiones, y Carter, lejos de constituirse en la verdadera cabeza de su equipo, favoreció el predominio y la mayor capacidad de acción del grupo perteneciente a la Oficina de la Casa Blanca (especialmente del 'equipo de Georgia'), relegando a un segundo plano al equipo ministerial. La permanente relación de Carter con el primero de los grupos, implicó el aislamiento de sus ministros de las discusiones centrales, incluidas las de sus propias áreas, provocando de esta manera la acción libre y desarticulada por parte de los mismos.

Las dificultades que internamente enfrentó Carter durante su gestión, no se reducen tan sólo a las limitaciones superestructurales mencionadas, sino que además llegaron a manifestarse en el plano de la política social. El desarrollo de la crisis económica y las presiones liberales y conservadoras, le

impidieron concretar las promesas que en este campo realizara en la campaña de 1976, lo que se expresaría en la progresiva disminución de los programas de bienestar social en el presupuesto federal ante la necesidad de reducir el déficit fiscal; su Plan de Salud fue ampliamente cuestionado en el Congreso, y su tendencia a situarse siempre a 'mitad del camino' (entre liberales y conservadores), provocó el abandono definitivo de la discusión de esta propuesta.

Se pudo advertir entonces que el último hecho consistente con sus planteamientos originales fue la creación del Departamento de Educación, que intenta ampliar el acceso de las minorías y grupos de menores ingresos a programas educativos nacionales.

El deterioro de la imagen de Carter, provocado tanto por la agudización de los problemas económicos, como por la debilidad que proyectara su política exterior y su falta de respuesta a los complejos problemas sociales, se reflejó en el bajo 'índice de popularidad'. A consecuencia de ello, y ante la necesidad de enfrentar al Senador Edward Kennedy en las elecciones de 1980, el Presidente realiza el discurso del 15 de Julio de 1970 y reestructura su equipo ministerial. El discurso constituye un esfuerzo por retomar la imagen que le dio el triunfo en 1976 y recuperar el apoyo nacional, enfatizando que el problema de la separación de Washington respecto al país no ha sido superada; que existe una crisis de confianza expresada en el alto grado de abstencionismo, y en la incerti-

dumbre acerca del futuro económico del país, insistiendo en que la experiencia adquirida por él, hasta el momento, le permitiría evitar sus errores del pasado.

La reestructuración de su equipo ministerial, que pareciera un intento por superar la falta de coordinación anterior, dio lugar a un mayor fortalecimiento de los poderes de la Oficina de la Casa Blanca, agudizándose más aún las fricciones, como se haría con el fracaso del esquema de 'diplomacia colegiada' ejemplificada con la posterior renuncia de Cyrus Vance.

Al acercarse el término de su mandato, se aprecia que si bien Carter ha logrado su objetivo de dar a la presidencia y a su titular una imagen de honradez y decencia, en el contexto del nuevo ambiente electoral este tema había dejado de ser el centro de interés en el debate político, y su espacio era ahora ocupado por la discusión de los problemas económicos y de política exterior.[99]

Sobre este mismo punto, quisiéramos destacar brevemente la crítica que Jeanne Kirkpatrick hace a la política exterior de la administración Carter que, aunque bastante acre y desproporcionada en ocasiones, no deja de ser ilustrativa del 'racionalismo' que privará en materia de política exterior durante el gobierno de Ronald Reagan.

Básicamente, Kirkpatrick señala que la preocupación central de la política exterior de Carter se centraba en la idea

de la modernización del Tercer Mundo, de manera que en lugar de contemplar los progresos internacionales en términos del interés nacional norteamericano, la administración Carter lo contempló en términos de una versión contemporánea de la misma idea del progreso que ha traumatizado a los occidentales desde el Iluminismo.[100]

Carter definió el 'interés nacional' de Estados Unidos en el Tercer Mundo como idéntico al presunto objetivo del proceso de modernización en países donde las autocracias no comunistas están bajo la presión de guerrilleros comunistas. Ya que la URSS es actualmente -hay que considerar que este texto data de 1984- la potencia agresiva y expansionista, a menudo son los insurgentes ayudados y armados por ésta quienes desafían el statu quo porque ellos (los Estados Unidos) aceptaban el statu quo en las naciones comunistas (en nombre de la "diversidad" y la autonomía nacional), pero no en naciones gobernadas por dictadores "derechistas" u oligarquías blancas.

Las incongruencias en el gobierno de Carter se detectaban: primero, en el moralismo de la administración que la volvía vulnerable a las acusaciones de hipocresía; y, segundo, en la predilección de la administración por políticas que violaban los intereses estratégicos y económicos de Estados Unidos.

Carter alentaba el respaldo a todos los cambios emprendidos en nombre del 'pueblo', al margen de su 'superficial' contenido marxista o antinorteamericano.

El centro del pensamiento de Kirkpatrick gira en torno al manejo del fracaso de la política exterior de Carter la cual se debió, según la autora, a la falta de realismo acerca de la naturaleza de las autocracias tradicionales y revolucionarias, y de su relación con el interés nacional norteamericano, ya que dice que sólo la moda intelectual y la tiranía del pensamiento derecha-izquierda impiden a hombres inteligentes de buena voluntad percibir el hecho de que los gobiernos autoritarios tradicionales son menos represivos que las autocracias revolucionarias y más compatibles con los intereses norteamericanos.

Kirkpatrick reconoce que las políticas norteamericanas han sido ineptas para encarar la expansión soviético-cubana en el área y han contribuido a su recrudecimiento, la alineación de naciones importantes, el crecimiento del neutralismo, la desestabilización de gobiernos amigos, la difusión de la influencia cubana y la declinación del poder norteamericano en la región.

De aquí se deriva la necesidad de reseñar y revisar el enfoque norteamericano de América Latina y el Caribe durante la administración Carter.

Además, afirma que es necesario desechar la idea de que el fracaso de la política de Carter fue el fracaso personal de un hombre poco hábil en las artes de la diplomacia; y además, es necesario ver más allá de los cambios superficiales inme---

diatos, hacia las orientaciones estables que se reafirmaron - después de cada crisis aislada en los asuntos mundiales.

Menciona los objetivos de Brzezinski sobre la política en América Latina y además el Informe o los Informes Linowitz y - dice que ambos eran idénticos, ya que afirmaban que el desa--- rrollo económico y tecnológico había creado nuevos problemas - internacionales y que la interdependencia había generado una - urgente necesidad de un nuevo enfoque global a esos problemas.

Habla de las características de estos Informes y dice que la más asombrosa de las recomendaciones era su desinteresado - espíritu internacionalista y que el poder debía utilizarse con fines morales, no estratégicos ni económicos.

Dice que estos Informes, así como el libro de Brzezinski - eran utópicos.

En suma, adoptar las recomendaciones de esta comisión re-- quería abandonar la perspectiva estratégica que había seguido la política norteamericana desde la Doctrina Monroe hasta las vísperas de la administración Carter, cuya esencia era la con- cepción del interés nacional y una firme creencia en la legi-- timidad moral de su defensa.

En esos dos enfoques, la moralidad estaba escindida del - interés nacional, el futuro estaba divorciado del pasado. Las metas que se proponían eran abstractas y supranacionales, lo -

cual equivalía a decir que los derechos humanos, el desarrollo y la justicia no eran sino puras utopías para los Estados Unidos.

Al tratar de argumentar el porqué del fracaso de la política de Carter la autora señala que una de las ficciones más difundidas en nuestro tiempo es que una sociedad exitosa puede arreglárselas sin la fuerza y que recurrir a ella es una evidencia de fracaso. Dice que les gusta pensar que la 'fuerza' que decide las rivalidades políticas es una fuerza moral que deriva de la lealtad y fidelidad del pueblo.

La autora concluye diciendo que debido a que Carter no logró tomar en cuenta las características esenciales de los sistemas políticos latinoamericanos, subestimó la fragilidad del orden en esas sociedades y sobreestimó la facilidad con la que la autoridad, una vez socavada, puede restaurarse.

Fracasó porque consideró a los revolucionarios agentes benéficos para el cambio; interpretó mal las relaciones entre economía y política; entre 'justicia social' y autoridad; entre justicia y violencia.

Resumiendo, según Kirkpatrick, Carter no logró entender lo que es política. La reconstrucción de la política de Estados Unidos en América Latina primero es intelectual; es decir, se debe replantear de manera más realista la política en América Latina; y, después, tener en cuenta la seguridad y la autono--

mía de las otras naciones del hemisferio.

Aquí cabría preguntarse "a contrario sensu" si el formular una política latinoamericana que protegiera los intereses de seguridad de Estados Unidos es lo que la autora llama una política realista.

Por último, sobre la innovación de valores universales de la administración Carter, Kirkpatrick concluye que las consecuencias del nuevo énfasis de la política en los derechos humanos fue la quiebra del monopolio antioficialista de la retórica moral, por un lado; por otro, la de tranquilizar a los norteamericanos al garantizar que la política de los Estados Unidos se guía por el deseo de promover el bienestar público; y por último, asentar un principio moral que necesita una reafirmación continua: que hay derechos morales universales que corresponden a los hombres en cuanto hombres que deberían ser respetados por los gobiernos.

Sin embargo, apoya a Carter por haber recordado a los norteamericanos ciertos imperativos morales e históricos y por haber devuelto los derechos individuales a la agenda internacional. En realidad, para la autora este es el logro más importante alcanzado por esa administración.[101]

III.6 La política latinoamericana de los Estados Unidos en los ochentas: ¿Retorno a la Guerra Fría?

III.6.1 La campaña electoral de 1980. El proyecto Reagan

En los últimos meses de la administración Carter (especialmente después de los sucesos de Irán y Afganistán), se promovió un intenso debate acerca de los objetivos y métodos de la política exterior de los Estados Unidos, es decir, lo que estaba en cuestión era la estrategia global que había seguido la política exterior norteamericana en las últimas décadas. En efecto, como producto de concepciones erróneas de prolongada duración, las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos se habían profundizado y multiplicado.

Consecuente con su diagnóstico, la administración Reagan procedió a reformar aspectos básicos de dicha estrategia, en una medida superior a la mayor parte de los gobiernos de las tres últimas décadas. Incluso, hubo quienes afirmaron que por tercera vez en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se encontraban en el umbral de un cambio de largo alcance en la política exterior de la nación. Los otros dos períodos implícitos serían: el de la elaboración de la Política de Contención en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial y el de formulación de la política de distensión durante la primera administración Nixon.

Ahora bien, en el desarrollo de la campaña electoral de

1980 se pudo apreciar claramente que la población norteamericana favorecía ampliamente las posiciones conservadoras. Además, la evolución tanto del Partido Demócrata como del Republicano contribuyeron a que, para 1979, esa tendencia se acentuara. Efectivamente, ya en 1978 podía observarse una situación inversa a la experimentada por ellos dos años antes, cuando el Partido Demócrata se presentaba unificado con un candidato dominante y el Republicano aparecía polarizado en torno a las figuras de Ford y Reagan.

Dentro del Partido Demócrata se advertía la creciente pérdida del liderazgo por parte del presidente Carter, derivada precisamente de las dificultades que enfrentaba su gobierno y que impusieron el paulatino abandono de las líneas 'liberales' que tradicionalmente han caracterizado a los demócratas.

Al centrarse las discusiones en torno a los problemas económicos, se fortaleció la posición de Kennedy, quien decidió presentar su postulación en noviembre de ese año. El eje de la campaña, a partir de entonces y hasta el momento de realizarse las primarias, fue el ataque constante a la 'ineficiencia' y a las medidas de política económica de Carter. Sin embargo, Kennedy nunca logró presentar una alternativa real a los postulados del Presidente, intentando incluso moderar sus propuestas cuando éstas lo colocaban a la izquierda de aquél. A partir de ese momento, los sucesos de la Embajada en Irán, la entrada soviética en Afganistán y el posterior intento de rescate de los rehenes norteamericanos, determinaron que las

cuestiones internacionales ocuparan el centro de la discusión desplazando a los problemas económicos.

Por su parte, el Partido Republicano había iniciado a partir de la derrota en 1976, una labor de consolidación y unificación en torno a posiciones más conservadoras cuyos resultados, como ya mencionamos, fueron observados desde las elecciones de mandato medio de 1978. Desde ese momento, la presencia de Ronald Reagan como posible candidato para las elecciones de 1980, comenzó a manifestarse claramente.

Con los resultados de las primarias celebradas en mayo de 1980, los únicos candidatos republicanos que permanecían disputando la nominación del Partido eran Ronald Reagan y George Bush. Por otra parte, John Anderson, había iniciado su campaña como candidato independiente, retirándose así de la contienda al interior del Partido Republicano. Poco antes de la Convención del Partido, celebrada en Detroit en julio de 1980, Bush abandonó la competencia con Reagan quien resultó, por tanto, electo con un amplio grado de consenso.

La plataforma aprobada en esa Convención recoge de manera estructurada los principales lineamientos planteados por Reagan durante su campaña, reflejando el nivel de homogeneidad lograda para entonces dentro del Partido. Además, la designación de Bush como candidato a Vicepresidente, vino a afianzar ese nivel de consenso con la recuperación de los sectores que lo habían apoyado, logrando al mismo tiempo, moderar la imagen

tan conservadora que Reagan había proyectado.

La confrontación entre Carter y Reagan, formalmente iniciada el 4 de septiembre, era claramente desigual. El primero se presentaba con una posición debilitada, en tanto que Reagan se encontraba fortalecido, lo que se reflejaba en el índice de popularidad que marcaba una ventaja de 50% para Reagan y sólo 23% para el Presidente. No obstante, Carter logró colocarse en un plano de igualdad a principios de octubre de 1980 con el anuncio de su plan de Revitalización Económica, luego de la declaración de apoyo de la AFL-CIO y como consecuencia de los propios errores de Reagan. Sin embargo, en las últimas semanas el agotamiento ocasionado por el conflicto de los rehenes en Irán y la ofensiva republicana en cuestiones económicas, provocó una nueva caída en la posición del Presidente, de la que no logró recuperarse ni aun en el debate televisado. De esta manera, sus perspectivas de triunfo dejaron de aparecer viables, acentuándose la tendencia del electorado por la opción republicana, resultando ganador Ronald Reagan.[102]

En este orden de cosas, puede decirse que las respuestas conservadoras =dentro de las que se inscribía el proyecto de Reagan= han permanecido latentes a lo largo de la historia política de Estados Unidos, adquiriendo una presencia más definida en aquellos momentos en que existe un aparente agotamiento de las respuestas 'liberales', o cuando éstas intentan rebasar los márgenes tradicionalmente aceptados (como sucediera con algunas de las innovaciones introducidas por el New Deal -

en los treintas). Estos movimientos se identifican con la de-- fensa de los principios tradicionales del liberalismo sobre - los que se fundó la nación: internamente, libertad indivi---- dual, federalismo, laissez faire; y en política exterior, - mantenimiento de cierto aislacionismo a principios de siglo y, posteriormente, la tendencia a una vuelta a posiciones inter-- vencionistas para recuperar el liderazgo internacional del que disfrutaba Estados Unidos en la segunda posguerra.

Con un razonamiento elaborado, coherente y que aparente-- mente respondía a la realidad norteamericana, a fines de los - sesentas y en respuesta a la turbulencia social de entonces, - el grupo de intelectuales conocido como 'neoconservador' co--- mienza a adquirir notoriedad, cobrando predominio en el trans- curso de los últimos años de ese decenio.

Al lograr crear consenso entre los distintos grupos que - se ubican a la derecha del espectro ideológico, 'la racionali- dad neoconservadora' logra una difusión de alcance nacional, - presentándose al electorado como una alternativa 'viable' de - política a seguir para solucionar los problemas más acuciantes. Además, al contar con una respuesta aparentemente articulada - para todas y cada una de las situaciones difíciles del país, - se brindó a Reagan la fundamentación académica y sofisticada - capaz de disfrazar sus expresiones simplistas y lograr el apo- yo de amplios sectores del electorado norteamericano. Ello, - por otra parte, le permitiría contar con mejores elementos pa- ra criticar la 'debilidad e incoherencia' del gobierno demó---

crata en materia de política exterior, centrando su propuesta en la necesidad de reconstituir la posición internacional norteamericana a través de 'contener' el avance de la URSS Y de recuperar el liderazgo dentro del mundo occidental. En este contexto, la relación con la Unión Soviética se constituye en prioritaria, retomándose muchos de los lineamientos del período de la Guerra Fría. De ahí que por ésta y otras circunstancias, muchos autores hablen del retorno a la segunda Guerra Fría con Reagan. Más tarde volveremos sobre esto.

La contradicción principal a nivel mundial era =dentro de su esquema= la confrontación entre el mundo occidental y el 'comunismo', argumentándose que Estados Unidos debía retomar su papel hegemónico y preservar la paz mundial como forma, además, de garantizar su propia seguridad. Por tanto, Reagan propone reformular la política hacia la URSS para eliminar la 'brecha militar', que a su juicio es el elemento principal que separa a la Unión Soviética de Estados Unidos.[103]

Paralelamente a la política de contención se planteaba la necesidad de recomponer la alianza occidental con Estados Unidos a la cabeza, a través del establecimiento de vínculos estrechos que, al ser respaldados por la nueva política dura hacia la URSS, harían más 'confiable' dicha alianza. Subordinada a la política de contención, Reagan propuso hacia el Tercer Mundo, el mejoramiento de las relaciones con los países 'amigos' (como Brasil y Argentina), que fueran afectados por la política de derechos humanos de Carter, así como acciones

enérgicas ante gobiernos 'hostiles' a los intereses norteamericanos (como Nicaragua, Cuba y Granada).

Los instrumentos a través de los cuales el candidato republicano buscaría alcanzar los objetivos planteados de política exterior, serían: el incremento sustancial en el presupuesto militar, el reforzamiento del aparato de inteligencia, la utilización de la ayuda económica y especialmente de la militar, como medio de difundir 'la ideología americana'. Finalmente, también se planteó la implementación de una campaña tendiente a promover el modelo capitalista de libertad de mercado, como 'la forma idónea de incentivar el crecimiento económico y democracia política'.

En materia económica, la concepción ideológico-política que Reagan mostrara durante la campaña, estuvo respaldada en el plano teórico por dos corrientes distintas de pensamiento: una, la escuela del Supply-side-economics (economía enfocada hacia la oferta) que ejerció una influencia decisiva en Reagan, sobre todo al principio de la campaña. La otra, que adquiriera mayor injerencia en sus propuestas a partir de que obtuviera la nominación, fue la de un grupo de economistas más ligados al establishment del Partido, expresión a su vez del pensamiento 'monetarista' tradicional.

Los principios fundamentales planteados por Reagan en esta materia giran en torno a la necesidad de restituir a la sociedad las libertades individuales y de mercado, poniendo

fin al 'big government' que, con su intervención en la economía, provocó un exceso de normas regulatorias y agudizó el déficit fiscal, desestimulando así tanto el ahorro como la inversión, considerados elementos básicos para el desarrollo económico.

El objetivo de reducir la participación del Estado en la economía, se expresó en los cuatro componentes en los que Reagan centró sus propuestas de política económica: equilibrar el presupuesto, reducir la carga impositiva, disminuir o eliminar las regulaciones federales e incrementar los gastos destinados a defensa.

El plazo de dos años propuesto por Reagan para equilibrar el presupuesto fue cuestionado por un sector de sus asesores económicos. Como consecuencia de estas presiones, el esquema original de Reagan fue modificado.

En relación a la regulación gubernamental, la Plataforma Republicana también enfatizó la necesidad de reducir el poder del gobierno, señalando que el resultado del control demócrata de la Casa Blanca y del Congreso, había traido como consecuencia el crecimiento sin límites del poder del gobierno.

Este diagnóstico condujo a Reagan a enfatizar en su programa de revitalización industrial y a la necesidad de moderar o eliminar normas regulatorias, como lo ejemplifica el tratamiento que otorgó al problema de la energía. Esto lo llevó a

priorizar lo que él mismo llamó 'una agresiva estrategia' de - expansión de las fuentes nacionales, con miras a lograr el - autoabastecimiento a largo plazo (cinco años), sosteniendo que la política de conservación sólo podía ser útil a corto plazo, pero que no resolvería en forma permanente el problema de las interrupciones en el abastecimiento de gas y petróleo. Final-- mente, enfatizaba las bondades de la libertad de mercado para asignar eficientemente los recursos energéticos.

La concepción del problema inflacionario, por su parte, - estaba inspirada en la escuela monetarista tradicional, según la cual se trataba de un problema monetario derivado de un exceso de dinero en manos del público. El Partido Republicano - argumentó que la única forma de controlar la inflación era a - través de la aplicación de políticas fiscales y monetarias - restrictivas, las que debían ir "... combinadas con reduccio-- nes significativas en los impuestos y en las actividades regulatorias que no incentivan el ahorro, la inversión y la pro--- ductividad. Por consiguiente, el Partido Republicano se opone a la imposición de controles de crédito y controles de precios y salarios."[104]

El tratamiento de los problemas sociales, también refle-- jaba el principio de la 'libertad individual', subyacente en - las distintas propuestas de Reagan. En efecto, éste levantó la bandera de la vuelta al federalismo norteamericano tradicional el que, desde su punto de vista, había sido desplazado por el crecimiento 'monstruoso' del gobierno federal que se tradujo -

en la limitación de las libertades individuales y en la reducción de los poderes y recursos estaduales.

En las medidas concretas que Reagan propuso para acabar con el enorme poder del gobierno federal y devolver los incentivos a la empresa privada y a los individuos, podemos mencionar el traslado a los Estados de los programas federales referidos a la salud y educación (que, por ejemplo, llevaría a la eliminación del Departamento de Educación), además de una reformulación al sistema de bienestar social que anulara los incentivos al desempleo y promoviera el trabajo y la superación personal. Asimismo, enfatizó la necesidad de coordinar las actividades gubernamentales con las de la iniciativa privada, en lugar de competir con ella, a fin de lograr una mayor eficiencia en la atención de los problemas sociales.

III.6.2 El agotamiento del proyecto nacional norteamericano. El nuevo conservadurismo de los ochentas

A lo largo de la década de los años setenta, los Estados Unidos vieron cimbrar las bases de su sistema político y económico y cambiar con ello su papel de liderazgo a nivel mundial en un modo que, ciertamente, no encuentra precedentes en toda su historia. Si bien es cierto que hasta entonces la evolución política y económica norteamericana se caracterizó siempre por una tendencia ascendente que sólo se vio afectada por la gran crisis de 1929 y los comienzos de la Segunda Guerra Mundial, se puede decir que los Estados Unidos

entraron a la crisis luego del último intento global de rearticulación de sus objetivos y sus fines a través del proyecto de la 'Nueva Frontera' de Kennedy. Inmediatamente después, la propuesta de 'Gran Sociedad' de Johnson tuvo objetivo menos amplios y se vio comprometida por los factores de desorganización y protesta que caracterizaron casi todo su segundo período.

De ahí en adelante, tanto en las administraciones republicanas de Nixon y Ford como en el gobierno demócrata del presidente Carter, lo que se intentó fundamentalmente fue buscar correctivos y recursos parciales que permitieran una administración de la crisis más o menos eficaz. Así, grosso modo, los tres ámbitos fundamentales de la actividad gubernamental en los que se expresaba esta crisis eran: el funcionamiento del proceso político, el comportamiento de la economía y la capacidad de afectación, es decir, pérdida de hegemonía en el sistema internacional.[105]

En este orden de cosas, se planteaba la necesidad de explorar nuevas líneas que pudieran presidir la formulación de un nuevo proyecto nacional que viniera a restablecer el papel que las ideas desempeñaron en la construcción de la nación desde su nacimiento y que permitieran ofrecer respuestas globales a los problemas que se presentaban en el contexto internacional en la coyuntura que marcaba la transición de una década a otra.

Básicamente, se plantearon dos grandes opciones de reestructuración: el proyecto neoconservador y el proyecto de reorganización transnacional.

Mientras la propuesta de reestructuración neoconservadora arranca de una reflexión en el campo de la filosofía política y tiene como marco espacial de referencia el Estado nacional norteamericano, esta segunda visión toma como punto de partida los problemas económicos vinculados a una reorganización internacional y busca más bien definir criterios comunes para el conjunto de los países capitalistas desarrollados que soluciones válidas sólo para los Estados Unidos, encontrando un nuevo actor: la empresa transnacional.

Por su parte, el proyecto neoconservador expresaba fundamentalmente los intereses de tres amplios e influyentes sectores del capitalismo de los Estados Unidos: los grupos industriales y financieros que producen en el marco de los mercados internos (principalmente productores pequeños y medianos); los sectores industriales que luego de haber desempeñado una posición de punta en la economía norteamericana y de ser exportadores han sido por el deterioro de su capacidad de competencia confinados también a depender fundamentalmente del mercado interno y que además sólo pueden conservar sus políticas proteccionistas, como ocurre con la industria siderúrgica, la automotriz y ciertas ramas de la electrónica y, finalmente, las grandes empresas ligadas a la industria de armamentos y a los programas de defensa. Por el otro lado, encontramos a

las grandes corporaciones transnacionales norteamericanas que operan en el ámbito que pudiéramos denominar 'civil' y que, por lo mismo, fincan en la negociación internacional y en la prosecución de los esfuerzos de distensión la creación de condiciones básicas para intentar más sistemáticamente los proyectos en un plazo futuro. Por lo mismo, estos grupos desde 1976 han estado más cerca del Partido Demócrata y han respaldado especialmente sus esquemas de comportamiento internacional.

"... Pero para ambos sectores, más que en las afiliaciones circunstanciales, es en la recuperación de la antigua tradición de la política norteamericana que se establecía un lazo estrecho entre un proyecto de sociedad y el manejo de los problemas profundos que la nación enfrenta en donde encuentra su verdadera opción."[106]

III.6.2.1 Reagan y la 'revolución conservadora' de la Nueva Derecha

La llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos en 1980 fue considerada por la mayoría de los académicos norteamericanos como el evento político más importante desde el realineamiento suscitado en torno al New Deal. Reagan y el Partido Republicano no sólo habían logrado recuperar la Casa Blanca y el Senado para su causa, sino también concebir un proyecto que proclamaba el fin de una era, impulsando un programa consistentemente conservador.

Esta 'revolución conservadora' fue posible, en parte, gracias al respaldo que diversas organizaciones conservadoras y de extrema derecha otorgaron en 1980 al entonces candidato republicano. En efecto, expresiones geopolíticas como las provenientes de la Universidad de Georgetown; económicas, como las de Arthur Laffer y Jude Waninsky y su supply side economics; político-sociales y culturales, provenientes principalmente del campo neoconservador, y sociales y religioso-fundamentalistas sustentadas por el grueso de organizaciones agrupadas en torno a la Nueva Derecha (New Right), se conjugaron para dar vida a una coalición que aspiraba a superar la crisis que desde la década de los años sesenta había comenzado a padecer la sociedad norteamericana.[107]

"Dentro de esta gama de expresiones conservadoras y de extrema a las que erróneamente se les ha englobado bajo el término Nueva Derecha, surgen a principios de la década de los sesenta, diversas organizaciones a las que en conjunto sí podemos identificar como la auténtica Nueva Derecha. En efecto, teniendo sus orígenes más remotos en 1962 pero consolidándose como expresión integrada a finales de la década de los setenta, este movimiento se autodeclaró en lo interno el defensor de los valores más tradicionales sostenidos por la sociedad norteamericana, mientras que en lo externo, ha promovido una política agresivamente anticomunista."[108]

Las causas centrales que propiciaron la emergencia de la Nueva Derecha se encuentran en la crisis norteamericana de me-

diados de la década de los sesentas y los años setenta y en la reticencia por parte de los sectores de la clase media para - aceptar los drásticos cambios que se suscitaron entonces.

En aquella época, la sociedad norteamericana atestiguó el surgimiento de diversas expresiones político-sociales que condenaban la situación existente, como el movimiento por los derechos civiles de los negros, que cristalizó con la ley de derechos civiles de 1964 y la ley de oportunidades iguales de - 1965; como los éxitos alcanzados por el movimiento feminista a través de la ley de igualdad salarial de 1963, del derecho de aborto en 1973 y de la iniciativa de enmienda por la Igualdad de los Derechos Civiles para la Mujer; las protestas estudiantiles y las manifestaciones en contra de la guerra de Vietnam; los actos en defensa de los derechos de los homosexuales. El - movimiento hippie, que de alguna manera proponía una revolución sexual y moral y que propugnaba por la experimentación a través de las drogas, cuestionaba sensiblemente los valores de una sociedad que desde su época colonial se había caracterizado por ser "ascética y protestante". Los asesinatos del presidente John F. Kennedy; de su hermano, el Senador Robert - Kennedy, y del líder del movimiento negro, Martin Luther King, proporcionaron en esos años una viva muestra del significativo incremento en los índices de violencia. Así, más que en otras épocas, la efervescencia social y los cambios en los patrones de conducta constituyeron el sello distintivo de aquellos años.

Como reacción a éstos y otros cambios sustanciales, la -

Nueva Derecha comenzó por desplegar, a mediados de la década - de los sesentas y la siguiente, un movimiento que se negó a - aceptar la integración racial a través del transporte (busing), como consecuencia natural del movimiento de liberación de los negros; rechazó el aborto después de haber sido legalizado en 1973; impugnó la igualdad de derechos civiles para la mujer; - abominó a los homosexuales; atacó fervientemente al comunismo; favoreció la posesión privada de armas, y el rezo en las es--- cuelas públicas. En suma: pretendió desde sus inicios luchar - por la recuperación de los valores más tradicionales defendi-- dos por la sociedad norteamericana, enfrentando concretamente lo que veía como una amenaza a dichos principios.

Durante ese proceso los líderes de la Nueva Derecha fue-- ron creando una serie de organizaciones que más tarde se en--- cargarían de coordinar todas sus actividades.

Ahora bien, en principio, cabe señalar que por un lado, - la Nueva Derecha constituye un movimiento contestatario de - corte reaccionario ante los avances del capitalismo y el libe- ralismo norteamericano durante la década de los años sesentas y principios de la siguiente; y, por el otro, que la lógica de - la argumentación que presentan para revertir dichos sucesos - está sustentada en un discurso que propugna, en gran medida, - por la reimplantación del pensamiento liberal primario.

Entre los aspectos ideológicos centrales que dan sustento a esta corriente de pensamiento, tenemos:

a) Libertarismo económico. La Nueva Derecha se opondrá a cualquier medida que tienda a modificar la armonía propia de un clima de libertad individual.

En este sentido, se pronunciará por un esquema en donde las naturales fuerzas del mercado sean las que rijan el comportamiento económico de Estados Unidos, en particular y del mundo occidental en general.

Así pues, el Estado se ha convertido para ellos en un aparato ineficiente e inoperante, por lo que es indispensable tomar medidas drásticas para restablecer la armonía entre él y los individuos.

En suma, las organizaciones agrupadas en torno a la Nueva Derecha pretenden solventar las dificultades económicas por las que atraviesa Estados Unidos, eliminando cualquier tipo de interferencia gubernamental que bajo su perspectiva sea nociva para el libre ejercicio de la libertad de todos los ciudadanos norteamericanos.

b) Tradicionalismo social. El origen del tradicionalismo social de la Nueva Derecha bien puede ser ubicado en su rechazo a lo que consideran el relajamiento social iniciado a mediados de la década de los años sesenta.

Para ellos, la sociedad norteamericana se encuentra en un proceso de permanente decadencia que amenaza no sólo con des--

truir a ese país, sino con acabar con la civilización occidental en general. Bajo su visión, es necesario iniciar una importante cruzada tendiente a impulsar una revisión global de los valores morales sostenidos por las familias modernas y de las diversas formas en que el Estado ha coadyuvado en su drástica modificación. Así, existe en ellos un firme deseo de eliminar la participación del gobierno en los temas de orden social -a no ser que sea sólo para revertir las actuales tendencias- y detener la decadencia moral.

La purificación que pretenden realizar tiene como sustentación principal las diversas interpretaciones que sobre temas sociales han realizado los fundamentalistas.

Para la Nueva derecha, una de las manifestaciones más palpables del deterioro moral y espiritual se encuentra en el desmembramiento de lo que ellos consideran la célula principal de cualquier sociedad: la familia. Sus activistas pro familia defienden el matrimonio heterosexual y afirman que la paternidad, el nacimiento y la educación de los hijos son tareas fundamentales, no sólo para la supervivencia de la familia, sino también para el buen funcionamiento de la democracia norteamericana. En este sentido, pretenden vincular dentro de un todo coherente y armónico, los aspectos del orden moral con los principios políticos propios del funcionamiento del Estado y la ideología norteamericana.

c) Militante anticomunismo. El origen del anticomunismo -

norteamericano podemos ubicarlo alrededor de 1918, año en que comenzaron a registrarse una serie de actos represivos en contra de cualquier expresión que pareciera comunista. Sin embargo, a partir de la década de los años cuarenta y principios de la siguiente y en torno al fenómeno macartista, se genera un amplio consenso anticomunista en la sociedad norteamericana. En efecto, tanto los políticos de extrema derecha (McCarthy) como los pensadores liberales (Arthur M. Schlesinger) adoptan, con perspectivas y argumentos distintos, una posición antagónica hacia ese tipo de expresión política.

Sin embargo, la naturaleza de las distintas actitudes de rechazo al comunismo y los argumentos con base en los cuales se atacaba esta visión política, económica e ideológica variaban sustancialmente de acuerdo con la posición de quien la sustentara. Así, mientras que para Arthur Schlesinger constituía una defensa de la democracia, para McCarthy era un problema de infiltración y conspiración. Esta percepción conspiratoria del comunismo será la que la Nueva Derecha adoptará como justificación para impulsar sus políticas reaccionarias.

Para poder argumentar en favor de una conspiración comunista, la Nueva Derecha intenta descomponer los principios racionales contenidos en el marxismo para tratar de llevar la discusión a un plano simplista, donde puedan ser definidos sus postulados con posiciones esencialmente emotivas, para posteriormente conducir su análisis bajo las pautas del tradicionalismo, empleando categorías moralistas.[109]

Resumiendo, puede decirse que la Nueva Derecha como hemos tratado de comprobar durante este ensayo, estaba conformada por diversas organizaciones perfectamente identificables, entre las que destacan: la compañía de recolección de fondos conocida como la Richard Viguerie Company, la Heritage Foundation, el Committee for the Survival of Free Congress, el American Legislative Exchange Council, el Conservative Caucus, el National Conservative Political Action Committee, la American Oportunity Society, la derecha religiosa y distintos grupos monotemáticas que se adhirieron a la causa y que, en conjunto, dieron vida a esta expresión de la derecha radical norteamericana.

Está claro, por otro lado, que las organizaciones de extrema derecha en general y la Nueva Derecha en particular, son expresiones políticas perfectamente ubicables dentro del espectro ideológico estadunidense. Señalamos que este movimiento surge como reacción de las clases medias a los cambios suscitados durante la década de los años sesenta. Cabe destacar, asimismo, que los dos componentes centrales que configuran su naturaleza ideológica son: el fundamentalismo político y religioso y el sentimiento conspiratorio de cuño anticomunista. Estos dos elementos centrales no son, como generalmente se ha pensado, propios del conservadurismo en cualquiera de sus manifestaciones; la Nueva Derecha es una expresión política que difícilmente puede ser confundida con movimientos conservadores o neoconservadores.

Desde esta perspectiva, la confusión es posible si no se toma en consideración que en Estados Unidos existe un amplio consenso liberal que ha provocado que el debate político-ideológico se dé dentro de márgenes muy estrechos de confrontación ideológica. Es quizá este rasgo distintivo propio de Estados Unidos el que explica porqué diversas expresiones políticas de importancia =liberalismo, conservadurismo y derecha radical= comparten en muchas ocasiones ciertos principios, pero guardan siempre una especificidad muy propia.[110]

Antes de proseguir, quisiéramos señalar que no obstante la distinción que este autor =Velasco Grajales= hace entre neoconservadurismo y Nueva Derecha propiamente dicha, ésta no deja de ser discutible, toda vez que la mayoría de los especialistas sobre la materia tienden a identificar el pensamiento neoconservador con la Nueva Derecha, de manera que es difícil trazar una línea de separación tajante entre ellos. Más bien ocurre que la mayoría de los autores estudiados identifica a los neoconservadores como el grupo de la Nueva Derecha que postula para sí mismo un papel más amplio y ambicioso que el que tradicionalmente han jugado otros en la historia política norteamericana.

Lo que sí queda claro es que aun cuando la Nueva Derecha es una corriente de pensamiento que no logra una capacidad hegemónica al interior de la sociedad norteamericana en general, sino que más bien se trata de un planteamiento que se da sólo para ciertas capas y sectores, y que no logra tener una real capacidad de convocatoria para el conjunto de la sociedad nor-

teamericana, provoca a diferencia de épocas anteriores, una especie de pequeña 'revolución cultural' con Reagan a la cabeza y no una simple expresión ideológica fugaz, que sí logra impregnar en cierta forma al conjunto de la sociedad estadunidense.

Por otra parte, este es un movimiento complejo en cuanto a sus fuentes, producto de contribuciones anteriores; es decir, no puede verse ni con mucho a Reagan como la única figura de la Nueva Derecha.

III.6.2.2 Principales corrientes de la Nueva Derecha norteamericana

En términos generales, las cinco grandes vertientes del pensamiento de la Nueva Derecha son:

1) La Filosofía Política. Es un núcleo o corriente de carácter neoconservador, integrado por académicos del más prestigiado grupo político y sociológico de las universidades norteamericanas. Se comporta sobre una base estrictamente jerárquica. Los integrantes de esta vertiente se proponen como tarea darle a la Nueva Derecha un pensamiento coherente y sistemático sobre las cuestiones del proceso político. Entre los nombres de vasta significación nacional y en algunos casos mundial que integran el ámbito más estrecho de la corriente neoconservadora tenemos a: Samuel Huntington, Seymour Lipset, Nathan Glaiser, Daniel Bell, Norman Podhoretz, Irving Kristol,

etc.[111]

Desde el punto de vista político es importante anotar que los neoconservadores han rechazado un alineamiento partidista estricto con el Partido Republicano. Su papel político fundamental ha consistido precisamente en el sustento intelectual que han prestado al ala más conservadora del Partido Republicano. A partir de esa perspectiva, se puede sostener que ellos abrieron camino y contribuyeron decisivamente a la elaboración del proyecto que se llevó adelante en la Administración Reagan.

2) Las escuelas económicas monetaristas (Escuela de Chicago, representante del pensamiento neoclásico: corriente ortodoxa monetaria de Milton Friedman) y de economía de la oferta (Supply-Side Economics) que surge a raíz de la crisis de 1974-75 teniendo como representantes a Arthur Raffer y Waninski, entre otros. Se le llamó también la Escuela del Monetarismo Bastardo. Ambas contienden en torno del instrumental apropiado para la reducción del papel del Estado y el aumento de los incentivos económicos individuales.

Así, lo interesante en cuanto a las concepciones de la Nueva Derecha en el terreno de la teoría económica son las discrepancias crecientes que se aprecian entre los partidarios de sus dos principales tendencias: monetaristas y supply-siders. Respecto a la estrategia económica seguida por la administración Reagan, aunque ambos grupos participaron inicialmente en su elaboración en condiciones aparentemente idénticas

de legitimidad y dentro de un cierto acuerdo, una vez iniciada su aplicación se acentuaron las disparidades al punto de proyectar una pugna entre una nueva ortodoxia y la vieja ortodoxia conservadora.[112]

3) La Corriente Religiosa Fundamentalista, que aspira a definir la nueva ética que el pensamiento conservador debe afianzar en la sociedad, así como los espacios ampliados que los valores religiosos deben recibir en la política. Expresa el pensamiento de tipo religioso que se articula con la iglesia electrónica porque su ingrediente básico fue la utilización de los medios de comunicación social, especialmente la televisión. Su director, el reverendo Jerry Falwell planteó los valores tradicionales del orden, la jerarquía y la resignación. Tanto Falwell como sus seguidores vinculaban el pensamiento y la orientación religiosa con el proceso político y sus implicaciones dentro de la sociedad norteamericana.[113]

4) Los especialistas en las técnicas de comunicación social que reclamaban específicamente para sí el apelativo de 'New Right' o Círculo de Publicistas de la Nueva Derecha, que aportaron un conjunto de técnicas decisivas en el crecimiento de las posiciones de la extrema derecha norteamericana. Su cabeza fue Richard Vigueri, experto en técnicas de la microcomunicación social. Está constituido por una red diseminada por todo el territorio de un equipo directo de colaboradores que le permite emitir mensajes de apariencia personalizada sobre problemas específicos. Esta corriente compartía las visiones

ceptual a las ideas-fuerza de esta propuesta de política, así como abundantísimos estudios de casos para definir qué hacer - frente a casi todas las regiones o los países específicos. En estos cinco círculos 'THINK TANKS' se concentra alrededor del 90% del círculo geopolítico influyente.[115]

En los años setenta existió, además, una institución que - se ocupó de organizar campañas destinadas a elevar la preocu-- pación de los ciudadanos norteamericanos por este problema y - de presionar a las autoridades para que recogieran sus reco--- mendaciones. Este organismo, que actuó bajo el nombre de Comité sobre el Peligro Presente (Committee on the Present Danger) puede ser considerado también con razón una instancia orgáni-- ca en la que igualmente se fueron prefigurando, al mismo tiempo, la política exterior y las concepciones del mundo de la - Nueva Derecha norteamericana.[116]

Por último, mencionaremos los elementos básicos en los - cuales se apoya el pensamiento y la visión geopolítica de los Think Tanks, como fuente primordial de la llamada Optica Es--- tratégica o Geopolítica que inspiró a la administración Reagan constituyendo la respuesta geopolítica de la crisis norteame-- ricana. Estos son:

1) Pesimismo ante la pérdida de hegemonía internacional - norteamericana y el ascenso del predominio soviético.

a) Los exponentes de este pensamiento hablan sobre los

internacionales de una ideología de Guerra Fría, la preocupa-- ción por la reducción de las funciones del Estado y la exalta- ción de los valores tradicionales: la familia, la propiedad, - etc.[114]

5) La Corriente Geopolítica. Es el referente en torno a - la articulación de la nueva política exterior norteamericana, a partir de una visión del mundo dominada por el 'enfrenta---- miento de civilizaciones' y de una comprensión cada vez más - absoluta del interés nacional norteamericano. Esta corriente - se gesta durante los años sesenta, y maneja los conceptos cla- ve de interés y seguridad nacional norteamericana, madurando y perfilándose como tal para la década de los años setenta. - Los representantes y seguidores de esta corriente se declaran cientistas sociales abiertos a otras corrientes. Se denominan asimismo depositarios de la verdadera ciencia en contra de la ideología. Sus principales exponentes son: Richard Allen, - Norman Podhoretz, Scott Thompson, Ray Cline, Edward Luttwak, - Paul Nitze, Jeanne Kirkpatrick, etc. Los representantes de es- ta corriente (a la cual evidentemente estamos otorgando mayor atención por los objetivos de la presente investigación) los - podemos ubicar en cuatro o cinco lugares clave a lo largo del país, tales como: la Hoover Institution on War, Revolution and Peace; la Heritage Foundation; el American Enterprise - Institute; el Contemporary on United States Studies Institute y el Center for International and Strategic Studies. Los tra- bajos que integran el abundante catálogo de publicaciones de - estos centros académicos proporcionan una detallada base con--

cambios en la situación mundial que llevan a la pérdida de la influencia y poder de Estados Unidos en el mundo, manifestándose una añoranza por la 'Edad Dorada' de predominio norteamericano característica de la segunda posguerra.

b) El hecho de que el sistema político soviético cuenta con una capacidad de integración y de defensa civil muy superior a la norteamericana, dado el centralismo de la Unión Soviética.

c) Preocupación por una recuperación de la Edad Dorada del poderío norteamericano, acentuada por el liderazgo débil, contradictorio y vacilante de la administración Carter. Así, la capacidad de liderazgo norteamericano es un factor determinante de la política exterior norteamericana de la actual administración. Sin embargo, aquí hay que tener en cuenta que Estados Unidos no dispone ya de la discrecionalidad de imposición de que gozaba durante la segunda posguerra en el caso de sus aliados de Europa Occidental y Japón. De manera que Reagan piensa que basta con una imagen de liderazgo lo suficientemente fuerte y un gran poder de decisión y acción para poder 'alinear' nuevamente a los aliados detrás de sí, lo cual evidentemente no puede ser de esta forma ya que algunos de sus aliados (RFA, Japón) son relativamente 'autónomos' y la época del alineamiento estricto ha pasado también.

2) No existe de hecho una diferenciación entre política de defensa y política exterior. Ambos poderes se fusionan en

uno solo en un grandioso complejo de política.

III.6.3 La política exterior de la administración Reagan: ¿El retorno a la Guerra Fría?

La mayor parte de los analistas de la política exterior de Reagan identificaron su postura estratégica con la del período de Guerra Fría. Lo anterior se basó no sólo en las claras alusiones a la retórica general y a los términos más sobresalientes del período, sino también en la recurrencia a enfoques que favorecían el tema de la contención del comunismo, el enfrentamiento y la carrera armamentista, entre otros.

No obstante que esta afirmación podría ser discutida por una serie de razones -entre ellas que el término (Guerra Fría) remite a un período histórico relativamente largo que abarca más de dos décadas, con cuatro distintos Presidentes así como varios proyectos estratégicos que aun cuando tenían en común el tema de la contención, diferían básicamente respecto a la forma de implantarla tal como hemos tenido ocasión de apreciarlo en los capítulos III.3 y III.4- existen, sin embargo, tres aspectos básicos en los que, a nuestro parecer, resulta válido este paralelo:

a) En primer lugar, al igual que en esos años, la definición básica es que el mundo está dividido en dos bloques irreconciliables, determinados por condiciones geopolíticas, económicas e ideológicas antagónicas, y que dicha visión condi---

ciona de modo principal el conjunto de las Relaciones Internacionales.

b) En segundo lugar, se afirma que todos los conflictos - serios que ocurren en el mundo se insertan en los marcos de - esta competencia global.

c) En tercer lugar, se parte del supuesto de que el 'mundo libre' es susceptible de ser unificado en torno a esta contradicción central, a la cual se subordinan las fricciones naturales que puedan surgir entre aliados.[117]

Así, los autores que comparten esta visión =Noam Chomsky, William Leo Grande, James Petras y Morris Morley y, por supuesto, el propio Insulza= coinciden en señalar, de alguna - forma, tres grandes puntos de inflexión en la política exterior de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial:

1) La adopción de la Política de Contención a finales de - los cuarentas, concretamente, la Doctrina Truman con motivo de la situación de Grecia que ya hemos referido en algún apartado anterior.

2) El giro hacia la distensión a principios de los setentas, que tuvo como antecedentes, entre otros: la Alianza para el Progreso de Kennedy y su contrapartida, la estrategia de - contrainsurgencia, así como el documento conocido como NSC-68 (o Memorándum NSC-68) del cual también ya hemos hablado y que

no era otra cosa que un informe del Consejo de Seguridad Nacional que proponía un vasto programa de militarización en la economía y, finalmente, la Doctrina Nixon en relación con el Tercer Mundo.

3) El inicio de la década pasada, con una tendencia hacia la derechización y una política más firme hacia la Unión Soviética, teniendo como base la idea del 'Resurgir de Norteamérica' cuyos pasos empezaron a darse, de hecho, en el último período del gobierno de Carter bajo la égida de lo que se conoció como la Doctrina Carter, que propugnaba mayores incrementos del presupuesto militar, incluidas no sólo las fuerzas de intervención, sino también los preparativos para un reclutamiento general en tiempos de paz y para el sistema de misiles MX, gigantesco en dimensiones y costos e importante contribución a la desenfrenada carrera armamentista.[118]

Ahora bien, "Para entender el resurgimiento de la Guerra Fría, el colapso de la distensión y la creciente militarización de la política exterior de Estados Unidos y sus implicaciones para los movimientos de liberación del Tercer Mundo, tenemos, ante todo, que ubicar estos asuntos en un marco histórico y estructural ...: el argumento ..., es que la distensión reflejaba una coyuntura histórica particular, que ha sido superada. Reagan no es tanto una causa del término de la distensión, sino una consecuencia de la interacción entre intereses estructurales y desafíos contextuales a los intereses imperiales."[119]

Así, señalan Petras y Morley, en determinados momentos históricos, el sistema imperial se hace vulnerable debido a la débil capacidad que presenta el Estado imperial para mantener el nivel de cohesión que requiere el sistema. Entre 1945 y 1965 el Estado imperial norteamericano pudo contar con una opinión pública unificada en favor de sus acciones, una fuerza organizada y lista para la guerra, y un alto grado de cooperación de parte de sus aliados en Europa Occidental, Japón y el Tercer Mundo. Uno de los resultados es la participación norteamericana en Indochina, durante los sesentas y principios de los setentas, que fue un debilitamiento sustancial de las capacidades de intervención del Estado imperial, a consecuencia de las crecientes divisiones internas entre la población en general; la declinación de la solidaridad institucional y el espíritu de equipo dentro de las fuerzas armadas; su creciente pérdida de legitimidad en el interior de la nación y las extendidas defecciones entre los aliados respecto del sistema de Estado imperial.

La brecha entre la declinación del Estado imperial y el aumento de los intereses económicos de Estados Unidos, fue la primera manifestación de la crisis. Este problema se tornó explosivo cuando tuvo lugar la revolución iraní. La revolución nicaragüense en Centroamérica simplemente subrayó el tema.[120]

La crisis del Estado imperial y el intento por resolverla puede ser comprendida en tres etapas: 1) De 1960 a 1973 con la desintegración de la maquinaria militar norteamericana en

Vietnam, el colapso masivo del consenso interno en Estados Unidos y su aislamiento en el plano internacional, que llevaron a la formulación de la distensión como una forma para 'ganar tiempo'; 2) De 1976 a 1978, a partir de la reconstitución de las fuerzas armadas, la promulgación de la doctrina de los 'Derechos Humanos' como un medio para lograr un consenso interno detrás del liderazgo oficial, el esfuerzo para promover vínculos con las fuerzas políticas moderadas y conservadoras civiles en el Tercer Mundo, y la prosecución de la distensión 'con reservas'; y 3) De 1979 en adelante (evidentemente, nos estamos refiriendo a la época de Reagan): el acelerado reforzamiento de las fuerzas armadas, la promoción de alianzas con regímenes dictatoriales, el intento de imponer definiciones de los conflictos del Tercer Mundo como reflejos de un mundo bipolar, el fin de la distensión y la declaración de la segunda Guerra Fría.

En otras palabras, el resurgimiento de la Guerra Fría y la actitud agresiva de la administración Reagan estaban dirigidos, precisamente, a la recreación de la capacidad del Estado para mantener una actividad económica a nivel mundial después de un período de desarticulación, producto en gran medida de la guerra de Vietnam y la crisis de consenso y legitimidad al interior de la sociedad norteamericana. En este contexto, la primera prioridad estaría dada por la necesidad urgente de restaurar el poderío norteamericano en el mundo que Carter con su distensión, por un lado, y su política de derechos humanos, por otro, habían descuidado en términos de seguridad nacional,

provocando que se perdiera la superioridad estratégica de los Estados Unidos sobre la Unión Soviética, así como la capacidad de enfrentar el desafío de la expansión de ésta en el Tercer Mundo.

De tal forma, puesto que los reaganistas consideraban a cada gobierno del Tercer Mundo como a un soldado en la Guerra Fría, su objetivo estratégico consistía en fortalecer su red mundial de amigos y aliados de Estados Unidos tratando, al mismo tiempo, de debilitar a los de la Unión Soviética, en la medida en que todo conflicto en el Tercer Mundo sería considerado como una batalla en la Guerra Fría.[121]

Concluyendo, hemos señalado hasta ahora que los pilares básicos de la política exterior de Reagan en relación con este retorno a la temática de la Guerra Fría son precisamente la recuperación de la superioridad militar norteamericana, el enfrentamiento con la Unión Soviética y la contención del comunismo en el mundo. De ahí que el área en que la existencia de una política exterior definida es más evidente, esté íntimamente relacionada con los aspectos militares y de defensa. Por ello es posible decir que la característica central de la política exterior norteamericana con Reagan era una postura militarista, que privilegiaba las cuestiones estratégicas y de seguridad por sobre toda otra consideración y que llevó a adoptar una serie de decisiones que provocaron un visible endurecimiento de la situación internacional, no sólo en las relaciones Este-Oeste, sino en otros temas y/o regiones. Los cuatro as---

pectos centrales a los que se refieren tales decisiones son:

1) El rearme norteamericano.

2) El fortalecimiento militar de la Alianza Atlántica.

3) Las relaciones con la Unión Soviética (particularmente la postura frente a la reducción de armamentos).

4) La intervención en los conflictos que afectan a distintas áreas del Tercer Mundo, particularmente América Latina, considerada ésta como la piedra de toque de la política exterior de la administración Reagan hacia el Tercer Mundo.

En 1987, Petras y Morley opinaban a propósito de esto que:

"El aspecto más sobresaliente del resurgimiento de la Guerra Fría ha sido el reforzamiento militar masivo llevado a cabo por la administración Reagan. El programa militar es un esfuerzo amplio y de largo alcance. Con propósitos múltiples y diversas aristas, está dirigido al reforzamiento de la capacidad de intervención militar de Estados Unidos, apoyando a los clientes y obligando a los aliados europeos y japoneses a compartir los costos militares en la misma proporción que los beneficios que reciben del sistema imperial. La escalada militar se manifiesta en diversas áreas interrelacionadas: a) El desarrollo de nuevos sistemas de armamentos y su ubicación en posiciones de avanzada; b) El desarrollo de nuevas bases milita-

res y el esfuerzo creciente por integrar naciones 'huéspedes' a la estrategia general de Estados Unidos; c) El reforzamiento de las antiguas alianzas militares, incluyendo demandas porque los aliados aumenten su gasto militar, conteniendo sistemas de armamentos, etc.; y d) Desarrollando nuevas alianzas militares, especialmente con regímenes anteriormente proscritos (pobladores de colonias, como Israel y Sudáfrica) que pueden servir - como 'fuerzas policiacas regionales' participando en la desestabilización de zonas de movilización revolucionaria ... El - compromiso fundamental de la administración Reagan es el de - debilitar a la Unión Soviética, para impedir la proliferación de las iniciativas políticas del Tercer Mundo, que eligen romper con su dependencia exclusiva de Occidente y apoyarse en la Unión Soviética como un contrapeso ... El reforzamiento de la fuerza naval y aérea tiene la intención de intimidar a los regímenes del Tercer Mundo en el proceso de transformación de - sus sociedades y a inhibir la transferencia de abastecimientos materiales a los movimientos de liberación nacional. Igualmente importante, la escalada militar es una forma de 'propaganda armada' que pone sobre aviso a los aliados democráticos recalcitrantes de la centralidad de Estados Unidos en el esquema de alternativas occidentales, al tiempo que proporciona 'apoyo - moral' a los clientes dictatoriales del Tercer Mundo, indicándoles que el poderío militar de Washington está listo para - proteger la estabilidad del régimen. El nuevo sistema de armamentos es, entonces, tanto un símbolo propagandístico, que indica una nueva política de confrontación, como un resultado de la campaña de Reagan para sustituir con soluciones militares -

los fracasos políticos, diplomáticos y económicos de la política estadunidense. Incapaz de construir un enfoque político-económico significativo respecto de los levantamientos revolucionarios y los conflictos Norte-Sur, Washington busca, a través de su poder militar, reorganizar la agenda, establecer nuevas fronteras políticas, imponer soluciones que reflejan básicamente los enormes intereses económicos de Estados Unidos."[122]

III.6.4 Líneas generales del proyecto de política exterior de la administración Reagan. La óptica estratégica

Para 1981 estaba claro que el área de las relaciones externas sería una de las que experimentaría cambios más importantes dentro del gobierno norteamericano bajo esta administración.

Para la óptica estratégica adoptada por Reagan -en la que predominan consideraciones de tipo militar y geopolítico- ésta concibe como eje de la dinámica internacional la rivalidad entre los valores 'comunistas' y los 'capitalistas' (la lucha entre 'totalitarismo y libertad') y se propone que los cambios político-económicos que han ocurrido en el contexto internacional en las últimas dos décadas no han alterado ese supuesto, que es considerado como válido desde el inicio de la posguerra. De lo anterior se parte para considerar como inadecuada la estrategia internacional norteamericana de la etapa Nixon-Ford-Carter. Es decir, en el fondo, el proyecto de polí-

tica exterior que presentaba Ronald Reagan, intenta ser fundamentado afirmando que la Unión Soviética nunca ha considerado en realidad olvidar sus planes de 'constante expansión' -aun cuando Estados Unidos hubiese creído en ello en los últimos años- y que, por lo tanto, este factor debe constituir el prisma a través del cual se haga la lectura de los cambios internacionales recientes. Asimismo, esta 'voluntad expansionista' de la 'élite' que controla el Estado soviético debería convertirse en la razón fundamental sobre la cual se estructurara el nuevo proyecto político global de Estados Unidos.

Estrechamente vinculado con este razonamiento se encuentra el segundo elemento implícito en este planteamiento: la naturaleza del poder. Esta es concebida, esencialmente, en base a la capacidad de fuerza. Para esta interpretación, el factor que se convierte en determinante básico del desarrollo que eventualmente rija la rivalidad Este-Oeste (que, a su vez, condiciona en general los cambios internacionales) lo determinan, en última instancia, el potencial militar estratégico y convencional con que cuenta cada una de las partes.[123]

La 'óptica estratégica' presenta el período comprendido desde el pronunciamiento de la doctrina de la contención en 1947 hasta mediados de los años sesenta, como la etapa en que Estados Unidos, como líder indiscutible de Occidente asumía, con todas sus implicaciones, las tareas que podían derivarse de detener la propagación del 'comunismo soviético' y la preservación de los valores de 'libertad' y 'democracia'. La

creación de un esquema de alianzas militares de corte anticomunista en diferentes regiones y la participación norteamericana en la guerra de Corea, reflejarían entonces para esta interpretación, la firmeza de la sociedad norteamericana, para reaccionar debidamente ante las 'amenazas totalitarias'.

Sin embargo, dentro de esta óptica, se piensa que en la década de los sesentas la política exterior norteamericana fue perdiendo 'claridad', porque comenzó a debilitarse la percepción de la Unión Soviética como amenaza para los 'valores occidentales'.

Como los puntos principales que fueron determinando esta pérdida de claridad se señalan, inicialmente, a la doctrina estratégica de la 'Destrucción Mutua Asegurada' (Mutual Assured Destruction) por haber marcado el inicio del constante declinamiento que en los años posteriores se daría en el gasto militar norteamericano. Esta doctrina afirmaba =erróneamente, según los nuevos dirigentes norteamericanos de la administración Reagan, por supuesto= que un excesivo gasto militar en armas nucleares parecía inútil toda vez que la Unión Soviética y Estados Unidos hubieran alcanzado la capacidad para destruir al adversario aun después de haber sido atacado primero.

Posteriormente, esta óptica piensa que con Kissinger y Nixon se cometieron los errores de 'delegar' responsabilidades en las tareas de 'contención' (la Doctrina Nixon) y el inicio del proceso de acercamiento con la Unión Soviética (la

détente), confiando inocentemente en que el Kremlin aspiraba =al igual que Estados Unidos= a alcanzar la paz y la estabilidad a nivel internacional. Esta serie de apreciaciones consideradas equivocadas por la óptica estratégica habían conducido a pensar que la URSS había renunciado a sus planes 'expansionistas' y desembocaron =entre otros de los temas que se incluyeron en la agenda bilateral= al establecimiento de las negociaciones para reducir las armas nucleares.

De esta manera, la conjugación de esta doble tendencia - hacia la disminución del gasto de defensa y la minimización de las tareas de la contención =según fuera afirmado constantemente por el equipo asesor de Reagan durante la campaña= conducirían en los años setenta, a un notable 'declinamiento' del poderío global norteamericano.

No obstante, para esta visión estratégica, los momentos - más críticos de esa actitud pasiva que rechazaba la necesidad de enfrentar a la Unión Soviética se presentarían con Carter - en la presidencia. La vocación 'pacifista' y 'débil' de éste - le llevaron a renunciar incluso a la contención indirecta que representaba la Doctrina Nixon, adoptando posturas hostiles - hacia regímenes que tradicionalmente habían sido aliados de - Estados Unidos en la lucha anticomunista por criterios que esta interpretación considera de menor importancia, como sus antecedentes en materia de derechos humanos. Asimismo, se afirmaba que aun cuando Carter sostuviera inicialmente que el eje de la dinámica internacional se había trasladado de la con----

frontación 'Este-Oeste' hacia la búsqueda de soluciones para la problemática planteada entre los países 'ricos' del Norte y los países 'pobres' del Sur, los acontecimientos le demostraron lo contrario. Como 'pruebas' de esta apreciación 'equivocada' de Carter, se hace alusión a la presencia soviética y cubana en países africanos, la invasión soviética a Afganistán, la intervención de tropas vietnamitas en Camboya, el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, los problemas en El Salvador, etc. La clara 'derechización' del debate político norteamericano que tuvo lugar en 1980 y que fuera la característica principal del debate electoral, se debió, en gran medida, al hábil manejo que en los medios de difusión hicieron estos sectores =incluso obviamente, el mismo Reagan= de los problemas de Irán (la caída del régimen monárquico y la posterior toma de los rehenes norteamericanos) y la cuestión de la presencia soviética en Afganistán.

La 'óptica estratégica' atribuyó así un significado excepcional a los sucesos de Irán y Afganistán, afirmando que ellos lograron finalmente hacer 'despertar' a la sociedad norteamericana del largo período de pasividad ante la 'expansión del comunismo soviético' en que había caído desde la década de los sesentas. Frente al 'peligro presente', el triunfo de Reagan representaría, entonces, una especie de reencuentro del camino correcto que la sociedad norteamericana debiera seguir para lograr preservar la 'civilización occidental' =papel en el que ellos piensan que nadie puede reemplazar a Estados Unidos= y evitar, desde una posición de fuerza, la expansión de

los regímenes 'comunistas totalitarios'.[124]

De tal manera, en la coyuntura que se presentaba en 1980, la nueva administración partía del razonamiento de que la 'Guerra Fría' nunca había terminado y, por lo tanto, la rivalidad con la Unión Soviética debería ocupar el lugar central de la política exterior. El principio de la 'contención' del 'imperialismo soviético' se convirtió en el elemento articulador en torno al cual se estructuró una estrategia global que devolviera la 'claridad' perdida a la política exterior.

Asimismo, un aumento considerable en el presupuesto de defensa fue considerado como complemento indispensable de esta nueva estrategia. El equipo dirigente norteamericano pensaba que la mejor manera de preservar la paz internacional en el futuro, consistía en que Estados Unidos volviera a tener una clara superioridad militar (estratégica y convencional) con respecto a la Unión Soviética, tal y como lo hemos referido anteriormente. Encuadradas dentro de este contexto de 'contención' y 'fuerza', se dieron las iniciativas políticas que se buscaron implementar para las diferentes regiones.

En las relaciones con la Unión Soviética, el primer elemento que resalta cuando Reagan o representantes de aquellos sectores que lo apoyaron hacen alusión al tema, es la necesidad de tener siempre presente que este país es, por encima de otras consideraciones, el principal adversario que enfrenta Estados Unidos y sólo en esos términos se deberían enfocar las

negociaciones bilaterales. El nuevo gobierno intentaría con -- dicionar su política en las pláticas para la reducción de ar-- mas estratégicas o en cuanto a ventas de tecnología, granos, - financiamiento, etc., a la actitud que los soviéticos adopta-- ron frente a aquellas situaciones críticas que ya existían en diferentes regiones y las que pudieran presentarse más adelan- te.

En términos generales, esa nueva política de defensa, - tendría como uno de sus objetivos principales mostrar la nueva determinación de Estados Unidos para involucrarse en la carre- ra de los armamentos estratégicos.

Por otra parte, dentro de los lineamientos generales que - se establecieron para la política exterior, se otorgó un im--- portante papel a la reestructuración y reforzamiento de los - vínculos con los aliados europeos de la OTAN y Japón. - Washington buscaría hacer que el proceso de détente fuera su-- peditado, en las políticas externas de los países europeos, al comportamiento internacional de la URSS. Igualmente, se pre--- sionaría a estos gobiernos para que aceptaran un incremento - semejante al que había sido determinado para el presupuesto de defensa norteamericano.

Con respecto a Japón, se vieron con buenos ojos los pasos que este gobierno había tomado hacia un rearme y el distancia- miento que había tenido lugar entre Japón y la URSS en los - años recientes, básicamente, a partir del acercamiento chino--

japonés. Todo indicaba entonces, que del lado norteamericano, en la agenda bilateral se buscaría hacer prevalecer las preocupaciones económicas sobre las de orden estratégico y, más concretamente, se intentaría obtener un compromiso de reducción 'voluntaria' de las exportaciones a Estados Unidos por parte del gobierno japonés.

Finalmente, la noción de 'Tercer Mundo' era considerada como un 'mito' que podía ser incluso 'peligroso' para los intereses de Estados Unidos. Antes que tener una personalidad homogénea e intereses coincidentes, se pensaba que el 'Tercer Mundo' está compuesto por partes diferentes con características específicas y enfrentando situaciones distintas en cada caso. Entre la gente de Reagan prevalecía =como ya lo hemos señalado= la visión del 'mundo en desarrollo' como el principal escenario geopolítico donde se lleva a cabo la confrontación entre el 'totalitarismo' y la 'libertad'. Esta interpretación condicionaba, por lo tanto, los intereses nacionales propios de los países en desarrollo a los de las dos grandes potencias, negándoseles, por consiguiente, la capacidad de arbitrar un frente con posiciones políticas homogéneas ante los países industrializados y el bloque socialista.

Como lo establecieron claramente en su momento diferentes voceros del nuevo gobierno, la 'amistad' norteamericana con los países periféricos estaría determinada, básicamente, por el grado de identificación de sus gobiernos con los 'valores' norteamericanos y su disposición a cooperar para la consecu---

ción de los intereses globales de Washington en el exterior, que como hemos visto, girarían ahora en torno a la confrontación ideológica global entre el comunismo y el capitalismo.[125]

Para concluir, queremos enfatizar que al analizar las principales características de la óptica estratégica, autores como Arturo Borja apuntaban ya desde ese momento que "..., existen, a nuestro juicio, numerosas razones que hacen pensar que se parte de una lectura equivocada de la evolución internacional que puede desembocar en un 'desfase' entre el proyecto de política externa de Reagan y la realidad internacional en la que ésta se desarrollará. Son precisamente los cambios objetivos económicos, políticos y sociales que han tenido lugar en las últimas décadas (los cambios en el 'mundo en desarrollo' y sus articulaciones externas; la evolución de la posición relativa de los países capitalistas industrializados; el mayor grado de diversidad dentro del mismo 'mundo socialista'; así como la forma en que estas transformaciones se interrelacionan) los factores que hacen que una política exterior con la rivalidad EUA-URSS como elemento central =tal y como sucedía en los años de la 'guerra fría'= aparezca como fuera de contexto en el momento actual. La historia, en la realidad, resulta mucho más compleja que la versión que nos presenta la 'óptica estratégica'."[126]

Más adelante, al hacer una recapitulación sobre esta administración volveremos sobre este punto.

III.6.4.1 América Latina en la visión global republicana

En relación con América Latina, puede decirse que un primer punto de vital importancia que permitió unificar posiciones al interior del Partido Republicano en relación con la implementación de la política exterior norteamericana hacia esa región, fue =como ya hemos visto= la crítica a la gestión

habló de que América Latina representaba la piedra de toque de la política exterior de Reagan hacia el Tercer Mundo, en ese momento -como ha ocurrido la mayor parte del tiempo en el pasado- América Latina no representaba, en términos generales, una región vital desde el punto de vista del esquema de prioridades estratégico-militares y económicas para los Estados Unidos, situación totalmente distinta a lo que le han significado otras regiones como el Oriente Medio (donde lo que se arriesga es la preservación de sus intereses en términos de seguridad nacional); o bien, el Sudeste Asiático (con Vietnam, por ejemplo) en la estructura de poder mundial frente a la Unión Soviética.

Luego entonces, en principio, hay que señalar que el hecho de que todos los gobiernos norteamericanos defiendan los intereses de la dominación imperial no significa que todos ellos sean uniformes y virtualmente idénticos. Así, si bien es cierto que los 'estilos' y 'modelos' característicos de los dos grandes partidos constituyen un instrumental analítico valioso si se usan como un marco general, éstos deben ser complementados con los elementos insustituibles que proporciona cada coyuntura, pues son estos últimos en realidad los que confieren carácter y sentido a una determinada política en la expresión concreta de la estrategia imperial. Lo anterior es particularmente válido en la etapa de transición de las políticas de la administración Carter a las de la administración Reagan.

Volviendo a los cinco supuestos fundamentales del enfoque geopolítico, éstos eran:

1) Los formuladores de política republicanos concibieron otra vez a América Latina como un factor internacional subordinado a las exigencias de la confrontación global Este-Oeste. Conforme a este enfoque, se abandonaba el fallido globalismo económico de Carter para sustituirlo por uno fundado en los criterios de seguridad, lo cual equivalía a hablar de globalismo político.

2) Una preferencia por las conductas y acciones, en lugar del anuncio de nuevas políticas con base más retórica que real. En este punto, los formuladores de la propuesta republicana de política hacia América Latina no hicieron otra cosa que mantener las más antiguas tradiciones de ese partido. El Documento de Santa Fe que fuera redactado por Roger Fontaine -un conocido latinoamericanista de extrema derecha que dirigía el TASK FORCE encargado de diseñar la política latinoamericana de la administración Reagan- desempeñaría, en relación con América Latina, una función de 'documento guía' semejante a la que cumplió respecto a la administración Carter el segundo Informe Linowitz.

Igual carácter podría reconocerse a las proposiciones sobre América Latina, contenidas en el Informe 'Global Mandate for Leadership', elaborado por la Heritage Foundation.

3) La visión de América Latina como una zona en la que se

podían asegurar resultados rápidos y efectivos que sirvieran - como 'efecto-demostración' para el conjunto de los países del denominado Tercer Mundo. Es precisamente en función de esta - idea fundamental que se hablaba de América Latina como pieza - clave o 'piedra de toque' de la política exterior de la admi-- nistración Reagan hacia el Tercer Mundo.

4) Una firme decisión para volver a privilegiar las rela-- ciones bilaterales con los diversos países latinoamericanos, - preferencia que se manifestó en casi todos los análisis acadé- micos de los integrantes de la task force norteamericana.

5) Por último, una estrecha coordinación con los intere-- ses privados norteamericanos radicados en América Latina. En - este sentido, la actividad desarrollada por el American - Enterprise Institute puede considerarse pionera.[127]

Ahora bien, en la medida que del enfoque de la nueva es- trategia hacia América Latina se desprendía una clara priori-- dad a favor de las relaciones bilaterales y del tratamiento de casos nacionales concretos, el examen de esta situación pasó a revestir la mayor importancia. Estados Unidos no intentaría - tener en el próximo cuadrienio una misma política válida para el conjunto de los países latinoamericanos, sino que aplicaría como guía de su comportamiento los criterios generales ya des- critos, los cuales recibirían una aplicación desagregada según fuera la situación predominante en uno u otro país.

De manera más específica, los contenidos concretos de la política hemisférica de Reagan se formularon en función de los siguientes principios ordenadores:

1) El manejo de la crisis centroamericana para sostener política y militarmente a los aliados y privar de influencia y poder a las fuerzas vinculadas directa o indirectamente, a los intereses expansionistas de la Unión Soviética. Es evidente aquí que el foco de crisis más importante afrontado por la diplomacia norteamericana, venía a constituirlo el caso de El Salvador (considerado el 'TEST CASE' de la política exterior norteamericana) y la definición de una línea dura para Centroamérica y el Caribe (es decir, Nicaragua y Cuba, básicamente). En este rubro se ubicaría más adelante la crisis de Granada que culminó con la intervención estadunidense a ese país en 1983.

2) Muy vinculado con el anterior, el establecimiento de un cerco efectivo sobre Cuba que permitiera interrumpir sus líneas de abastecimiento y apoyo hacia América Central y los Estados insulares del Caribe; retirar su actividad militar en Africa; y controlar, en general, su actividad revolucionaria en el exterior, ya fuera mediante una presión directa que inhibiera a sus dirigentes, o mediante acuerdos globales con la Unión Soviética obtenidos a partir de posiciones de fuerza.

3) La búsqueda de acuerdos especiales con los países más influyentes de la región latinoamericana. Esto, a su vez, su--

ponía la diferenciación de dos grupos de potencias emergentes o países medianos: en un primer círculo o nivel, Brasil y México; en un segundo anillo, Argentina y Venezuela.

4) Un cambio de orientación frente a los 'aliados leales' de los Estados Unidos, respecto a la supresión de los obstáculos creados por las políticas del presidente Carter y restablecer una línea de identificación y apoyo mutuo. Aquí nos estaríamos refiriendo básicamente a algunos regímenes del Cono Sur, como Chile, por ejemplo, cuya relación se había visto seriamente deteriorada durante la administración Carter por su política de derechos humanos.

5) Un trabajo especial para llevar a ese mismo bloque a regímenes democrático-liberales, como Costa Rica, Colombia, Ecuador y Perú, los cuales, sin excepción, habían mantenido posiciones contradictorias con los Estados Unidos durante la crisis nicaragüense que condujo al derrocamiento de Anastasio Somoza en julio de 1979.[128]

Así, "Estrictu sensu, el camino escogido por Reagan sólo presentaba diferencias puntuales con la política aplicada por la administración Carter en la fase final de su gestión."[129]

III.6.5 Reagan y las elecciones de 1984. La cuestión del 'realineamiento'

La plataforma política republicana fue apro--

bada por unanimidad en la Convención Nacional efectuada el 20 de agosto de 1984 en la ciudad de Dallas, Texas. En el área de las relaciones externas se mantuvo un alto grado de continuidad en el discurso político al ratificarse los principios ordenadores de un modelo de política exterior implantado en 1980 y preservado a través del período presidencial de Ronald Reagan.

No obstante las dificultades que experimentó la administración Reagan en la plena aplicación de una política exterior fundamentada en el esquema de confrontación Este-Oeste, en 1984 se retomaron los principios que guiaron la política exterior de 1980 a 1984, es decir, no se reconocieron explícitamente las deficiencias del enfoque. Ello tuvo varias justificaciones, una de las cuales es que en el transcurso de cuatro años Reagan había logrado mantener una base amplia de apoyo electoral. En esta línea, una redefinición en los principios básicos de su política exterior hubiera sido poco redituable políticamente y no se traduciría en una mayor cantidad de votos. Un segundo elemento era el bajo costo político que habían representado los fracasos de la política internacional. El tema fundamental en los comicios tenía que ver sobre todo con la situación económica interna de Estados Unidos. Esta tendencia del electorado de privilegiar los temas económicos manifestada a partir de la década de los años setenta, junto con el reconocimiento de una crisis económica y política interna, favoreció a Reagan. El hecho de introducir cambios en la política exterior hubiera significado reconocer un cierto fracaso y se

correría el riesgo de ampliar el debate de un tema menos cómodo que el económico. Sin embargo, además de mantener la dureza de su enfoque, la administración se movió para desactivar temas de debate. Los intentos de reanudar el diálogo con la Unión Soviética (la aceptación de la propuesta de discutir la desmilitarización del espacio), las pláticas con Nicaragua, etc., constituyeron intentos de mostrar un interés conciliador ante dos percepciones del electorado por el peligro de guerra.

En este mismo tenor, Martin Seymour Lipset señala cuatro factores que explican el arrollador triunfo de Reagan en 1984:

Primero, el hecho mismo de estar en funciones ha sido una gran ventaja para la mayor parte de los Presidentes que intentan reelegirse. Tres de cada cuatro Presidentes que han buscado un segundo período durante el presente siglo han sido reelegidos. La presidencia es una posición tan importante que imprime en la mayoría de quienes la ocupan cierto grado de carisma. Mientras que el hecho de ser Presidente prueba que quien se halla en funciones está a la altura del cargo, quienes no lo han ocupado no pueden ser concebidos igualmente adecuados. Los únicos Presidentes en funciones que han sido derrotados son: William Howard Taft que perdió porque su popular predecesor, Teddy Roosevelt, compitió en contra de él dentro de la planilla de un tercer partido y dividió el voto republicano; Herbert Hoover quien se vio afectado por la Gran Depresión; Gerald Ford que fue nombrado Vicepresidente por Richard Nixon y había encontrado muchas dificultades para obtener la nomina-

ción de su partido; y Jimmy Carter que se vio impedido por los malos tiempos y por una imagen de ineptitud.

En segundo lugar, porque como se dijo anteriormente, Ronald Reagan también tuvo una ventaja derivada del mejoramiento de las condiciones económicas: primero la reducción de los altos niveles de inflación y, después, la baja del desempleo. La importancia que tuvieron las condiciones económicas puede apreciarse en los resultados.

En tercer lugar, debe subrayarse que Ronald Reagan era un excelente político, un gran comunicador. El sabía cómo apelar tanto a los valores de los norteamericanos como a su deseo de ser optimistas. Era -en opinión de algunos- uno de los políticos más efectivos que se han tenido. Su estilo de gobernar era, según Schneider, comparable al de Franklin D. Roosevelt. Obviamente, sus políticas son diferentes, pero sus concepciones acerca de cómo debe actuar un Presidente y cómo debe utilizar su puesto han sido similares. Cortejar, tener comunicación con otros líderes, acercarse al público y hablar con los medios son tareas que constituyen la parte del trabajo de la Casa Blanca que el Presidente puede hacer mejor. Roosevelt sabía esto. Mucho de su tiempo estaba dedicado a desempeñar tales tareas mientras sus colaboradores formulaban alternativas políticas. Reagan siguió ese patrón de Roosevelt.

Por último, debe advertirse que Reagan se vio favorecido por el hecho de que mucha gente comparó su gestión con las úl-

timas cuatro presidencias fallidas de Johnson, Nixon, Ford y - Carter. Este marco de referencia es parte de la explicación de porqué Reagan en 1984 obtuvo más apoyo de los jóvenes que los candidatos republicanos anteriores.[130]

Pasemos ahora a analizar si, en el caso de las elecciones que nos ocupan, se trataba de lo que ha dado en denominarse un realineamiento político o un cambio en el debate político norteamericano.

Lo anterior resulta de la mayor importancia para tratar - de establecer hasta qué punto hubo continuidad en el segundo - mandato de la administración Reagan, inaugurando una nueva - época en la conducción de la política exterior norteamericana.

Sobre los tipos de elecciones presidenciales, "Hace algunos años, los autores de The American Voter, un estudio pionero sobre el voto, propusieron una tipología para el análisis - de las elecciones presidenciales. En términos generales, en - ese esquema hay tres tipos de elecciones: las mantenimiento, - que están dominadas por las coaliciones y estructuras del - statu quo de la época; las desviación, en las cuales fuerzas - poderosas de corta duración hacen triunfar al partido minoritario o permiten un triunfo arrollador del partido mayoritario, pero después las cosas vuelven a la normalidad, y las realineamiento, donde se producen cambios importantes en las coaliciones electorales y en la vida política, que finalmente resultan ser duraderas ..."[131]

Es muy amplio el debate que podríamos plantear en torno a esta cuestión del realineamiento político, pero quizás no sea éste el momento ni el espacio para hacerlo.

En consecuencia, nos limitaremos a hacer una breve conceptualización sobre el mismo que nos permita ubicarlo como un fenómeno de cambio interesante que se produjo en los términos del debate político norteamericano en las elecciones de 1984.

Al respecto, Patricia de los Ríos señala que:

"..., podríamos conceptualizar el realineamiento político como un fenómeno en el cual, ante una crisis político-económica de gran magnitud, que afecta y divide a la mayor parte del electorado, el sistema de partidos se transforma, ya sea porque un tercer partido sustituye a uno de los dos partidos principales, o bien porque el equilibrio de poder entre ellos se altera de tal forma que el partido minoritario se convierte en mayoritario, tanto a nivel del ejecutivo como del legislativo y de los gobiernos estatales. Cambios que implican también una transformación de la política pública.

El hecho de que las crisis encuentren ese canal específico de solución institucional se debe a que el bipartidismo es un rasgo característico del sistema político norteamericano (SPN) desde su fundación."[132]

Si bien la mayoría de los autores coincide en que la dura-

bilidad y la magnitud son atributos que necesariamente caracterizan al fenómeno del realineamiento político, existen otra serie de problemas importantes, en la medida en que se trata de un proceso que refleja la interacción entre los resultados electorales y las causas que les dan origen.

El que se desencadene un proceso de realineamiento tiene relación con una crisis (política, social o económica), pero la consolidación del cambio en las lealtades partidarias tiene más que ver con el tipo de percepción que el electorado tenga de la política que pone en práctica el partido mayoritario.

Ello implica que el realineamiento no ocurre en una elección crítica exclusivamente, sino que es el resultado de la interacción entre una elección crítica y la respuesta del electorado ante la política del partido que es percibido como el que mejor está enfrentando los problemas que planteó la crisis, a lo largo de varios períodos electorales.

Otro de los problemas que presenta la definición del fenómeno del realineamiento reside en el hecho de que como su principal causa desencadenante es una crisis de gran magnitud, generalmente se pone el acento en su carácter nacional.

En ese contexto, también cabe distinguir entre los ritmos y la magnitud de los procesos de realineamiento. Para percatarse de los mismos se ha hablado de realineamiento crítico que sería aquel en el cual la balanza del poder entre los dos par-

tidos se modifica drásticamente en una sola elección, y el realineamiento secular en el cual los cambios se presentan gradualmente hasta culminar en un cambio de afiliación partidaria de un sector de los votantes lo suficientemente importante como para cambiar el balance del poder entre ellos.[133]

De acuerdo con algunos autores, como Schattschneider, lo que caracteriza un realineamiento más que cualquier otra cosa es un cambio profundo en la agenda política, es decir, en la capacidad de un partido para definir, jerarquizar o suprimir los tópicos alrededor de los cuales se organiza la discusión política y se definen los actores políticos. Es importante distinguir entre dos puntos de vista respecto al realineamiento político. Por una parte, hay quienes enfatizan su carácter de fenómeno electoral y aquellos que, como Schattschneider, ponen el acento en el problema del paso de una problemática política a otra, pues sus implicaciones son distintas.[134]

Sería muy extenso =aunque no poco interesante= abordar aquí la dimensión causal del realineamiento, puesto que tendríamos que remontarnos a la época de la posguerra y el agotamiento del New Deal que llevaron a la crisis política del sistema político norteamericano, tanto en su vertiente consensual como institucional y dentro de esta última la crítica a los proyectos políticos del Partido Demócrata y del Partido Republicano. Por lo tanto, nos limitaremos a retomar a manera de conclusión sobre este apartado algunos de los aspectos fundamentales que sobre esta cuestión desarrolla Patricia de los Ríos.

En principio, se puede definir al realineamiento político como un fenómeno que tiene una dimensión causal, otra propiamente electoral y una política con características específicas, donde resulta necesario distinguir entre las causas de los cambios en las lealtades partidarias =dimensión electoral= y el cambio en la racionalidad política del sistema en su conjunto.

Sobre la incidencia que la administración Reagan tuvo y puede tener en el desarrollo del sistema político norteamericano y, en particular, en lo que se refiere al realineamiento político, la autora concluye que la administración Reagan representó un proyecto político que intentó resolver los problemas más graves de la crisis política norteamericana, mediante la difusión de una nueva racionalidad política conservadora y, de los intentos que se han hecho en los últimos años, fue el que más apoyo ha logrado y más éxito ha obtenido en sus propósitos, sobre todo si se le compara con lo ocurrido desde que John F. Kennedy fue electo Presidente.

En este sentido, puede afirmarse que sí consiguió frenar o revertir algunos de los síntomas más graves de la crisis política, entre ellos la falta de confianza en las instituciones, la concentración de las contradicciones del sistema político en la figura del Presidente, la división entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por otra parte, en las elecciones legislativas de 1982 y 1984, no hubo ninguna inclinación significativa del electorado

hacia el Partido Republicano y los índices de abstención fue-- ron superiores a los de las presidenciales. En este orden de - ideas, podría decirse que hubo un realineamiento electoral a - medias.

Sin embargo, es en el ámbito propiamente político del realineamiento en donde hay mayores dudas. Si se piensa en los - actores políticos =los políticos, los partidos, los periodis-- tas, los académicos y los legisladores= que tienen la capaci-- dad y el poder para introducir tópicos en el debate puede concluirse que sí hay un cierto desplazamiento conservador.

No obstante, si el problema se analiza por el lado de los consensos sociales que pueden sustentar tal cambio a través de mecanismos electorales o mediante cambios que se expresen en - las encuestas de opinión, existe un alto grado de disonancia.

"Ese contexto de incertidumbre respecto al realineamiento electoral y respecto al paso de una racionalidad política a - otra no implica necesariamente que el proyecto de Ronald - Reagan no pudiera inaugurar una nueva era. Sin embargo para - que eso ocurriera serían necesarios ciertos requisitos que todavía no se cumplen cabalmente, ni en el ámbito electoral ni - en el ámbito del consenso de la política pública...

Ahora bien, cuando se analiza la era Reagan no deja de - acudir a la mente la imagen de otro momento en la historia - norteamericana que pretendió poner fin a la política reformis-

ta impulsada por Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson a principios de siglo, mediante una 'vuelta a la normalidad' bajo las administraciones republicanas de Warren Harding, Calvin Coolidge y Herbert R. Hoover ... Esa política de vuelta a la normalidad, es decir, al imperio indiscriminado de los negocios, condujo al auge de los años veinte pero terminó dramáticamente en 1929."[135]

III.6.6 La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta. De la primera a la segunda administración Reagan

III.6.6.1 Reorganización burocrática y divisiones internas. Sus implicaciones para la política exterior

En términos generales, se considera que no obstante el alto grado de continuidad de las políticas seguidas por la administración Reagan en su segundo mandato, el ámbito de la política exterior resultó ser indudablemente el más cuestionado, tanto en términos de los resultados alcanzados como de las percepciones a nivel de la opinión pública.

La cohesión ideológica de los miembros de la administración Reagan hacía pensar en que las graves divergencias con respecto a la política exterior, las cuales habían caracterizado a los gobiernos norteamericanos desde la guerra de Vietnam, habían llegado a su fin. Sin embargo, no sucedió así: prácticamente desde el principio de la primera administración Reagan comenzaron a manifestarse divergencias entre los fun---

cionarios encargados de la política exterior, lo cual se reflejó tanto en la expresión pública de sus diferencias, como en el hecho de que haya habido dos titulares del Departamento de Estado y cuatro del Consejo Nacional de Seguridad en cinco años.

Si bien las diferencias de criterio entre los funcionarios no se debieron a diferencias ideológicas de fondo sino a distintas perspectivas sobre los procedimientos que habían de seguirse, las diferencias de forma, dadas las peculiaridades de la política norteamericana, terminaron por convertirse en divergencias de fondo. Así, desde el principio de la presidencia de Reagan se perfilaron dos tendencias dentro de los formuladores de la política exterior: la de los duros, partidarios inflexibles del rearme como precondición de la negociación con la URSS; y la de los pragmáticos, más proclives a buscar fórmulas de negociación. Evidentemente, tal distinción es demasiado general, pero puede ser útil para entender ciertos problemas más específicos en torno a los cuales se expresaron dos posiciones casi irreconciliables. Adicionalmente, cabe señalar que factores sistémicos, como el punto de vista institucional de los Departamentos de Estado y Defensa, también tuvieron cierto peso en la explicación de los diversos enfoques.

Ahora bien, las pugnas interburocráticas y las divergencias entre funcionarios pueden ser acalladas cuando el Presidente tiene una idea muy clara del tipo de política que quiere

impulsar. En el caso de Ronald Reagan existía una concepción - ideológica general, pero no un proyecto específico de política exterior. En ese contexto, las pugnas burocráticas florecieron y las líneas de política que predominaron deben ser analizadas caso por caso.

Dada la complejidad del tema y el número de actores que - intervienen en la formulación de la política exterior nortea-- mericana, nos interesa sobre todo destacar los acontecimientos del primer año de la segunda administración Reagan y sus posi- bles implicaciones políticas.

Las dos líneas de política -dura y pragmática- aludidas - encontraron sus principales voceros en el Secretario de Defen- sa, Caspar Weinberger y el Secretario de Estado, George - Shultz, respectivamente.

A principios de 1985, George Shultz al parecer logró to- mar las riendas de la política exterior. A instancias suyas, - Robert McFarlane había sido confirmado como Asesor de Seguri-- dad Nacional -después de una pugna en la cual los sectores más conservadores habían pretendido que Jeanne Kirkpatrick ocupara ese puesto- pero, sobre todo, se había restablecido el diálo- go con la URSS y la reunión Reagan-Gorbachov había sido apro-- bada.

Esos triunfos y la estrecha colaboración con McFarlane, - le permitieron a Shultz consolidar su posición. Sin embargo, -

eso no impidió que las divergencias en torno a la política exterior alcanzaran el nivel de un debate público entre el Secretario de Estado Shultz, y el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger.

Las divergencias entre ambos personajes no provenían sólo de cuestiones ideológicas, sino también de factores institucionales e incluso personales. Desde el punto de vista institucional, el Departamento de Estado tendería a buscar un acomodo diplomático y, al mismo tiempo, pensaría en el uso de la fuerza militar como medida de presión; en cambio, el Pentágono, por la naturaleza de sus funciones, sería más favorable a fincar las relaciones diplomáticas sobre la superioridad militar, aunque en muchas ocasiones -sobre todo después de Vietnam- tendería a ser conservador en cuanto al uso de la fuerza militar.

En este caso, a los factores institucionales es necesario agregarles las pugnas personales entre dos personajes que habían seguido una carrera paralela. En 1969, tanto Shultz como Weinberger trabajaron para la administración Nixon: el primero como Secretario del Trabajo y el segundo como Presidente de la Comisión Federal de Comercio. Más tarde, ambos se trasladaron a la Oficina de Administración y Presupuesto, y posteriormente trabajaron para la compañía constructora internacional Bechtel. En todos los puestos mencionados, Weinberger ocupó una posición más baja que Shultz. Sin embargo, cuando ambos se encontraron en la administración Reagan, Weinberger contaba con una

ventaja frente a Shultz; su estrecha relación con el Presidente, pues ya había trabajado con él en California, lo cual no le impidió al Secretario de Estado construir pacientemente una buena relación con el Presidente.

Más allá de los factores personales, la persistente rivalidad política entre ambos personajes condujo, en diversas ocasiones =en la política frente a la URSS, respecto a Centroamérica y el Medio Oriente=, a la parálisis en la política exterior norteamericana.

En ese contexto, la figura de McFarlane como mediador adquirió cada vez más importancia, desempeñando un papel constructivo especialmente al intentar presentar una posición unificada de la delegación norteamericana en Ginebra. Además de mediar en la pugna Weinberger-Shulz, McFarlane estaba librando su propia batalla dentro de la Oficina de la Casa Blanca frente a Donald Regan, quien no sólo pretendía monopolizar el acceso al Presidente, sino también intervenir en política exterior. Ambos conflictos condujeron finalmente a la renuncia de McFarlane. El nuevo Consejero de Seguridad Nacional, quien fuera el segundo de a bordo de McFarlane, fue el vicealmirante John Pointdexter, un personaje relativamente desconocido, Doctor en Física Nuclear del Instituto de Tecnología de California.

Si bien el puesto de Consejero de Seguridad Nacional no tiene la importancia que tuvo en la época en que lo ocupaba

Henry Kissinger, en tales circunstancias de división entre los formuladores de la política exterior norteamericana y con un Presidente que tiende a delegar funciones, la renuncia de McFarlane y su sustitución por un funcionario que hasta entonces había guardado un perfil bajo tuvieron implicaciones que en ese momento no se vislumbraron, en la medida en que un mediador es indispensable para llegar a algún tipo de consenso respecto a las negociaciones sobre armamentos y a los conflictos regionales.

La gran cantidad de cambios ocurridos durante el primer año de la segunda administración Reagan y la profundidad de las pugnas burocráticas, particularmente en el área de política exterior, dieron lugar a especulaciones respecto a la coherencia de las políticas de la administración republicana y en torno al margen de maniobra del presidente Reagan.

A pesar de la preocupación que privaba en los círculos políticos, Ronald Reagan mostró al principio de su segundo mandato una sorprendente capacidad para separar a su persona de sus políticas y de la posición de sus colaboradores. Las encuestas indicaban que la popularidad del Presidente permanecía en niveles muy altos, lo cual se debió no sólo a su personalidad, sino a un contexto excepcionalmente favorable en términos económicos y a que su política exterior, más allá de la opinión de los expertos, era percibida por amplios sectores como exitosa sobre todo después de la reunión de Ginebra.

No obstante, a partir de entonces se plantearon una serie de cuestiones que más tarde vendrían a traer otro tipo de repercusiones a nivel de la política internacional norteamericana, como en el caso de Poindexter.[136]

III.6.6.2 La política exterior y la toma de decisiones

Un factor importante para evaluar la política exterior de la administración, lo constituye sin lugar a dudas el papel que en el ámbito del diseño de ésta juegan tanto el Congreso como la rama ejecutiva.

Cuando se inició la administración Reagan, el Ejecutivo se autodefinió como el 'gran comunicador' que buscaba ganar la confianza del pueblo norteamericano a través del mantenimiento de canales de comunicación constantes. El resultado inmediato de una política 'tan transparente' fue la gran aceptación que tenían los esquemas de política exterior de Reagan en el pueblo norteamericano e incluso para los aliados de Estados Unidos. Para ello, se hacía necesaria una reestructuración que aun cuando no modificaba la totalidad del proceso de toma de decisiones en política exterior, sí intentaba dotarle de un matiz diferente y más aún, buscaba solucionar el ya tan trillado problema de la falta de comunicación en el interior de la rama ejecutiva y con el Congreso. De tal suerte, Reagan

propone la formación de una nueva oficina, la Jefatura del Gabinete, que se encargaría de coordinar los trabajos de los diferentes departamentos y secretarías con el fin de mantener - informado al Ejecutivo, evitando la adopción de políticas que no fueran ampliamente discutidas. Esto último fue una preocupación constante en los primeros años de la administración - Reagan; sin embargo, quienes ocupaban cargos importantes en la formulación de la política exterior no eran los especialistas de primera línea sino más bien personas que provenían de equipos con una gran carga ideológica, como Alexander Haig, quien por un tiempo fue Secretario de Estado. Dentro de este nuevo - diseño, no sólo el Jefe del Gabinete iba a ser el único importante, por ser éste el principal asesor del Presidente (e incluso el único que podía reunirse todos los días con él) sino también el Consejo de Seguridad Nacional, que hasta antes de - la creación de la Jefatura del Gabinete era el principal centro de asesoría del Ejecutivo.

En este nuevo proceso el gran ausente es el Departamento - de Estado, lo cual no es un fenómeno nuevo. Durante la administración Nixon, Henry Kissinger pasó a convertirse en Secretario de Estado ante la renuncia de William Rogers. La renuncia de Rogers se explicó por el creciente papel que desempeñaba Kissinger en el diseño y conducción de la política exterior. La misma situación se presentó con Carter. En este caso, la - renuncia del entonces Secretario de Estado Cyrus Vance, se dice obedeció a que Zbigniew Brzezinski, asesor de Seguridad Nacional, lo estaba desplazando en las cuestiones de política -

exterior.

Con Reagan, el Secretario de Estado pasó 'sin pena ni gloria' según algunos autores. A raíz del Irangate mucho se dijo que el gran beneficiario de la situación era el Departamento de Estado porque se presentaba una inmejorable ocasión para asumir las riendas de la política exterior, luego de haberse probado la poca efectividad que tuvo el Consejo de Seguridad Nacional en el manejo del operativo hacia Irán y la subsecuente desviación de fondos a la contra nicaragüense. Hasta ese momento, no se había presentado algún indicio que llevara a considerar la posibilidad de un renovado papel del Departamento de Estado en la política exterior y, al parecer, éste siguió en la misma línea que había tenido desde el inicio de la administración; esto es, la creación del marco general que refleja las intenciones y, hasta cierto punto, la 'política pública' del Ejecutivo pero nunca la realidad de la misma. Otro de los hechos que señalaron el creciente papel del Consejo de Seguridad Nacional se presentó poco antes de la reunión cumbre entre Reagan y Gorbachev en Ginebra. En aquella ocasión, el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger, no figuraba en la comitiva que acompañó al Presidente; no así el entonces asesor de Seguridad Nacional, Robert McFarlane, quien sin mayores contemplaciones dio a conocer una carta de Weinberger a Reagan en la que se pedía no negociar con los soviéticos nada relativo a la 'guerra de las galaxias'. Este hecho dificultó visiblemente el desarrollo de la reunión cumbre y aun cuando se dice que ello provocó la renuncia de McFarlane, su participa--

ción en la política exterior no se redujo hasta ahí. Poste---- riormente, luego de integrarse por unos meses al trabajo aca-- démico en la Universidad de Georgetown, se convertiría en uno de los principales artífices en el operativo hacia Irán.

Por su parte, el Congreso no cambió en nada su ya tradi-- cional posición frente a las iniciativas del Ejecutivo. Aun - cuando el problema del balance de poder entre la rama ejecuti- va y el Congreso no es nuevo, el Irangate planteó con mucha - claridad la necesidad de reestructurar los procedimientos que prevé la Constitución en el manejo de la política exterior; - pero la verdad sea dicha, una reforma a través de las enmien-- das constitucionales es un proceso muy largo y lento en exce-- so. El Presidente, tal como lo prevé la Constitución, es la - figura central en el diseño de la política exterior. Pese a - que el Congreso ha pretendido vigilar más de cerca el desempe- ño del Presidente, hasta el momento ha mostrado poca predispo- sición en esa dirección y, en particular, cuando se presentan períodos de crisis. Mucho se ha dicho de que la negativa de - los congresistas a pronunciarse en política exterior obedece, entre otros factores, al temor de no ser reelectos en caso de adoptarse una política poco popular. Quizá esto último explica la actual actitud del Congreso, que a pesar de ser mayorita--- riamente del partido opuesto al del Presidente, no ha asumido actitudes que contravengan, al menos en política exterior, las iniciativas del Ejecutivo. Prueba de ello la encontramos en la aprobación del envío de los 40 millones de dólares complemen-- tarios de ayuda a la contra nicaragüense, no obstante que es--

taban en condiciones de retener los fondos con el fin de solicitar al Presidente una explicación del cómo se habían empleado los recursos anteriores. Al parecer, el apoyo a la contra no molestó visiblemente al pueblo norteamericano.

Ahora bien, aun cuando ocasionalmente el Congreso ha mostrado que puede contener las acciones del Ejecutivo, tal como sucedió cuando invocó la Resolución de los Poderes de Guerra para forzar el retiro de las tropas norteamericanas en Líbano, durante la administración Reagan éste no fue obstáculo para el desarrollo de la política exterior, porque en aquellos proyectos en los que se piensa que el Congreso puede dificultar la evolución de las políticas, el Ejecutivo empleó acciones encubiertas y ante ello, poco se pudo hacer. De hecho, el Consejo de Seguridad Nacional, la CIA y, en general, la comunidad de inteligencia llevaron la principal carga en el desarrollo de la política exterior y ello no fue producto de la casualidad. Durante los primeros años de la administración Reagan se trazaron los cursos de acción y los marcos en los que se movería la política exterior norteamericana; sin embargo, el encuadramiento en esos parámetros poco podía hacer para responder a dos problemas concretos que se presentaron en 1985: la toma de rehenes en Líbano y la necesidad de fondos para la contra nicaragüense.

En el caso del apoyo a la contra nicaragüense, durante los períodos de prohibición señalados por la Enmienda Boland, se podían canalizar fondos de manera secreta; evitando con

ello problemas con el Congreso y asegurando el mantenimiento - de un flujo constante de recursos para los rebeldes antisandinistas. De tal suerte, el Irangate o Irán-contra no fue otra - cosa que la puesta en evidencia de cómo se condujo la política exterior en Estados Unidos durante la administración Reagan, - es decir, basándose en el apoyo a las actividades encubiertas con el fin de alcanzar objetivos que, en función del marco general y público creado por el Ejecutivo, resultarían inalcan-- zables.

El manejo de la política exterior a través de dichos me -- canismos provocó una serie de cuestionamientos al proceso de - toma de decisiones y obligó a la administración a realizar una serie de cambios.

Después del Irangate tuvieron lugar tres cambios intere -- santes en la administración Reagan. La llegada de Frank - Carlucci al Consejo de Seguridad Nacional como producto de la renuncia de John Poindexter, el reemplazo de Donald Regan por Howard Baker Jr., en la Jefatura del Gabinete y, por último, - la sustitución de William Casey por William Webster en la di-- rección de la Agencia Central de Inteligencia.

La presencia de Howard Baker Jr., exsenador y líder de la mayoría en el Congreso, sería de mucha importancia para coor-- dinar los trabajos de otros funcionarios de la administración, para mantener informado al Presidente del desarrollo de los - mismos así como también para mejorar las siempre tensas rela--

ciones entre el Congreso y el Ejecutivo.

Por su parte, Frank Carlucci vino a tratar de recuperar lo que en su inicio se planteó como el principal carácter del Consejo de Seguridad Nacional: la asesoría al Presidente.

Se decía que tanto Baker como Carlucci trabajaban muy bien juntos, lo cual era bueno para la administración ya que así no se presentarían las mismas pugnas que prevalecieron entre Donald Regan y Robert McFarlane cuando éstos ocupaban la Jefatura del Gabinete y el Consejo de Seguridad Nacional respectivamente.

Por su parte, William Webster representaba para la administración la oportunidad de volver a la CIA a sus funciones normales, es decir, las operaciones de inteligencia y la no manipulación de la política (tal como lo había venido haciendo Casey).

A pesar de los cambios arriba mencionados no se advirtieron alteraciones sustanciales en cuanto a los lineamientos generales de política exterior; es decir, no hubo una modificación ni en las orientaciones ni en la actitud de la administración frente a los problemas generales de la política internacional norteamericana. La política latinoamericana de Estados Unidos, por ejemplo, se mantuvo prácticamente intacta.[137]

III.6.6.2.1 La política exterior. Re -- torno a la Guerra Fría y - neorrealismo político

Ahora bien, cuando Ronald - Reagan asume la presidencia en enero de 1981, muchos afirmaban que la política exterior experimentaría grandes cambios, toda vez que, desde la misma campaña electoral, Reagan había mani-- festado su desagrado por la supuesta 'debilidad' con la que - anteriores administraciones habían manejado la política inter- nacional, causando el visible deterioro de la posición de Es-- tados Unidos en el mundo. Los elementos en la escena mundial - cuya incidencia parecían determinar dicho cambio se presentan en 1979, con el triunfo de la revolución islámica en Irán, la crisis de los rehenes y la invasión soviética a Afganistán. En ese sentido, la administración Reagan emerge con un novedoso - proyecto que plantea la necesidad de reconstruir el poderío - económico y militar de Estados Unidos, con el fin de mantener 'a buen resguardo a la nación ante las amenazas de un mundo - hostil'.[138] Con tales afirmaciones, la administración Reagan - no sólo critica la inadecuada política internacional que más o menos se mantuvo durante los períodos de Nixon, Ford y Carter, sino que plantea una nueva orientación estratégica que si bien es cierto no supone grandes cambios en los lineamientos gene-- rales de política exterior norteamericana, sí posibilita el - manejo de los asuntos internacionales con una apariencia dis-- tinta. Sin embargo, lo que inicialmente se presentaba como un enfoque nuevo en el tratamiento de los problemas mundiales en el fondo no lo fue, ya que al menos durante los primeros años

de la administración, la política exterior mantiene una orientación defensiva en tanto que la primer tarea era definir los cursos de acción e impedir a la Unión Soviética ganar espacios en el Tercer Mundo. Tales consideraciones no diferían de lo que anteriores administraciones venían realizando. Empero, con esa actitud defensiva, aunada a la frágil posición de Estados Unidos en el mundo, el Ejecutivo buscaba un incremento en el presupuesto militar que permitiera el desarrollo de mecanismos de intervención directa en aquellos lugares en donde los intereses norteamericanos estuvieran en peligro. En el fondo, a pesar de la retórica con que la primera administración Reagan juzgaba a sus predecesores, la realidad es que no se afectan ni los intereses ni los fines ni los objetivos de la política exterior norteamericana. En el Medio Oriente, por ejemplo, no se alteraron los principios generales que normaban la conducta de Estados Unidos en la región. Las fuerzas de despliegue rápido, el establecimiento de bases militares, la importancia de la seguridad en el Golfo Pérsico para el flujo de petróleo a Occidente, la contención del avance soviético y la estabilidad de la zona son elementos que se encontraban presentes con Carter y que son retomados por Reagan en el diseño de la política regional.

A pesar de la continuidad inicial, los procesos revolucionarios y la evolución de la política en el Tercer Mundo dieron lugar a la instrumentación de una serie de mecanismos de ajuste, con el fin de adecuar la política norteamericana a las nuevas condiciones imperantes en el medio internacional.

Tales innovaciones, sostenidas durante la segunda administración y entre las que destaca la "Doctrina Reagan" =sobre la cual hablaremos más adelante=, constituían una ruptura con las políticas empleadas por Nixon, Ford y Carter. Con esos cambios, el Ejecutivo buscaba brindar apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias que representaban posiciones más apegadas a los intereses norteamericanos. Es este elemento el que confirió un rasgo distintivo a la administración Reagan.

De alguna forma, los objetivos e intereses estratégicos de Estados Unidos no se modifican de manera sustancial con Reagan, de hecho lo que sucede es un cambio de enfoque. Bajo la perspectiva globalista estratégica, la política exterior se fundamenta en la afirmación de que la Unión Soviética mantiene sus intenciones expansionistas, amenazando con ello no sólo la seguridad nacional norteamericana sino también la paz y estabilidad mundial. Tales afirmaciones plantearon la adopción de ciertas políticas que, en su visión más general, parecían mostrar una actitud de mayor intolerancia frente a los desequilibrios en la periferia pero que, al momento de ampliarse de manera regional, no alteraban las orientaciones que ya en otras administraciones se habían dado. De hecho, la necesidad de ajustes iba a determinar cambios que no siempre se apegaban a lo que la propia estructura de toma de decisiones en materia de política exterior permitía, y, más aún, el hecho de someter una iniciativa a consideración y evaluación por todos los involucrados en la formulación de la política internacional norteamericana no garantizaba, per se, la adopción de la misma.

Esto es percibido plenamente por Reagan y con ello, el empleo de las acciones encubiertas, el espionaje y la 'diplomacia silenciosa' se constituyen en rasgos distintivos de la segunda administración. Tales prácticas emergen de las dificultades que suponían dos hechos en particular: el sometimiento de las iniciativas al Congreso y a otros órganos de la administración y al carácter mismo de las políticas.

Muy buenos ejemplos al respecto vinieron a ser el escándalo que provocó el Irangate y el apoyo a la contra nicaragüense. Ambos casos nos demuestran que, a pesar de que el planteamiento inicial de la administración Reagan mostraba claramente su oposición al régimen iraní, la realidad era que para el logro de un objetivo concreto, la Casa Blanca tuvo que instrumentar una política en la que privilegiando las actividades encubiertas se podía vender armas para lograr la liberación de los rehenes, con la esperanza de que la opinión pública no conociera una práctica que evidentemente era contraria no sólo al conjunto de la política regional, sino también a la política antiterrorista que la administración Reagan construía no con pocas dificultades en Europa. Con base en una política secreta, Washington pudo mantener el operativo hacia Irán lejos del conocimiento del Congreso y sin que otros funcionarios de la administración, como Shultz y Weinberger, conocieran en detalle el operativo (aun cuando sabían de su existencia).

Finalmente, en el caso del apoyo a la contra nicaragüense, las prohibiciones del Congreso a través de la Enmienda Boland

no fueron obstáculo alguno para enviar dólares a los 'luchadores de la libertad'. Se sabe que Oliver North, con base en su 'Proyecto Democracia', se encargaba de canalizar recursos de una larga lista de organismos privados e incluso valerse de otro tipo de formas con el fin de asegurar la 'colaboración' de algunos países centroamericanos. Así, por ejemplo, de acuerdo con el informe de la Comisión Tower, Costa Rica fue amenazada con la suspensión de cerca de 80 millones de dólares en ayuda económica de Estados Unidos en caso de negarse a continuar brindando las facilidades necesarias a la contra; de entre las cuales destaca el uso de la pista de Santa Elena para el abastecimiento de los sandinistas y, en especial, el mantenimiento en secreto de las acciones de éstos en territorio costarricense.[139]

Ahora bien, en relación con el título planteado para este apartado y aun cuando cabe recordar que sobre este aspecto en particular (el retorno a la Guerra Fría de Reagan y el neorrealismo) se habló extensamente en la parte segunda de esta investigación al referirnos al modelo teórico aplicable a propósito de la misma, quisiéramos incluir aquí una última y brevísima reflexión.

Internamente, la preocupación de Reagan por la seguridad y la recuperación efectiva del liderazgo norteamericano en el mundo, se expresarían en el retorno al paradigma realista de la posguerra en la medida en que, al igual que entonces, sus percepciones geopolíticas le llevaron a privilegiar el interés

nacional en términos de seguridad nacional. No hay que olvidar que, en la praxis, idealismo y realismo han coexistido en la retórica de la política estadunidense: el primero proporcionando la ideología =a partir de la noción de confrontación global entre sistemas contrapuestos= y el segundo - evitando los excesos intervencionistas al proscribir el uso de la fuerza - en regiones de interés secundario. De esta manera, se considera, por ejemplo, que las administraciones republicanas =y aun demócratas= de 1968 a - 1976 marcan el pleno imperio de la escuela realista de política exterior - aunque bajo diferentes estilos y estrategias. Externamente, en el proyecto Reagan está implícita la visión de una recomposición del modelo de posguerra que buscará materializarse en fuerza, liderazgo, superioridad del modo de vida norteamericano y unilateralismo en sus dos acepciones: como la definición autónoma del interés norteamericano y la imposición de decisiones adoptadas internamente en función exclusiva de ese interés. En este sentido, la reestructuración del modelo realista clásico de Morgenthau está - plenamente justificado para el análisis de los dos períodos de Reagan en - la Casa Blanca, toda vez que los nuevos realistas, operando en el marco de la nueva Guerra Fría de Reagan reconocen los conceptos y categorías básicos empleados por este autor y los retoman y aplican tanto en el discurso político como en la estrategia de política exterior adoptada por esta administración a lo largo de la década pasada.

III.6.6.2.1.1 La gestión económica internacional

Reagan asumió la presidencia en 1981, en medio de un profundo pesimismo acerca de la situación de la economía norteamericana, afectada por la inflación, el desempleo, la caída del PNB y la baja del dólar en el mercado internacional. La crisis económica, más que su discurso dramático sobre la situación estratégica, fue el principal factor de victoria del candidato republicano. La crisis económica era vista como el síntoma inequívoco de la decadencia hegemónica norteamericana, forjada cuatro décadas antes sobre la base de su superioridad industrial y del con-

trol financiero y comercial del mercado mundial.

Desde luego, Estados Unidos había abandonado, una década antes, el liderazgo económico único que le había correspondido en los años de posguerra. En 1971, los 'shocks de Nixon' fueron el aviso de que Estados Unidos no tenía ya la solidez financiera ni la competitividad industrial y comercial para ejercer un papel regulador exclusivo. Sin embargo, ello no significó un abandono abrupto de responsabilidades: los años que siguieron presenciaron más bien un confuso intento por mantener la obsoleta institucionalidad de posguerra.

La administración Reagan marca un cambio sustancial en estas tendencias de concertación. A partir de 1981, Estados Unidos abandona toda pretensión de ejercer un papel regulador o estabilizador, gestionando en cambio su política económica sin medir sus consecuencias internacionales.

Existen numerosas áreas en que ese impacto es sustancial. El primer aspecto, particularmente devastador, es el producido por la combinación de una política monetaria restrictiva y un incremento sustancial del déficit fiscal. El déficit se produce por el cumplimiento simultáneo de dos promesas electorales: la reducción de impuestos y el incremento del gasto de defensa, sin que fuera posible efectuar cortes sustanciales en otros rubros.

El efecto de estas decisiones internas sobre las economías

de otros países es conocido: el alza de las tasas de interés - hizo insoportable el servicio de la deuda para muchos países - del Tercer Mundo mientras la restricción monetaria y el alza - del dólar hacían prohibitiva la contratación de nuevos créditos.

La segunda área en que el impacto de la nueva visión fue - notorio es la que se relaciona con la ayuda externa. Dos premisas inspiraron inicialmente a la administración en este plano: a) Generalmente la 'ayuda al desarrollo' es malgastada, - sea por los recipientes, sea por los organismos que se encargan de gestionarla, especialmente los multilaterales; b) La - ayuda debía servir, al menos parcialmente, para favorecer los intereses del donante, en cuyo caso, éstos estaban en la creación del "clima" adecuado para la inversión privada norteamericana, más que en la promoción de actividades de infraestructura o desarrollo, como en años anteriores.

La administración inició así una ofensiva en contra de - los organismos financieros y de asistencia internacionales, - reduciendo sus contribuciones: la FAO, el Banco Mundial, la - UNESCO, sintieron de inmediato los efectos de la nueva orientación.

Entre tanto, la ayuda bilateral recibió un impulso, dado - el supuesto de que ella podía hacerse más eficiente y controlable. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa - Económica Africana ocuparon el lugar que antes tenía la ayuda

al desarrollo en esas regiones. En ellas el objetivo era otorgar facilidades a la exportación, en la certeza de que ello llevaría a incrementar la producción local, la inversión norteamericana en la región y las compras en el mercado norteamericano. Al mismo tiempo, la composición de la asistencia norteamericana fue cambiando hacia un énfasis en la ayuda de seguridad, concentrándose geográficamente en las 'zonas de riesgo' y dedicándose a gastos militares y apoyo de emergencia económico, por sobre los programas de desarrollo.

La sensibilidad aparentemente mayor mostrada por el Tesoro norteamericano a partir del plan Baker no significa un cambio de fondo en estos criterios.

Por último, el aspecto más controvertido es el que se relaciona con el comercio. La administración buscó presentarse desde el comienzo como la campeona del libre comercio. Pero las crecientes dificultades de Estados Unidos para competir en el terreno internacional pusieron a prueba esa convicción y la llevaron a recurrir al proteccionismo. Reagan culpó de este tipo de medidas a la 'competencia desleal' proveniente de otros países, sin aceptar que detrás del enorme déficit comercial norteamericano estaba su propia política económica (el dólar sobrevaluado atraía importaciones y desalentaba exportaciones) y su reticencia a enfrentar a fondo los problemas de productividad que afectan a la economía norteamericana. Entre esas medidas proteccionistas, a veces disfrazadas como represalias, estuvieron las cuotas, los subsidios agrícolas y las

tarifas a productos provenientes de países que practicaban el proteccionismo.

A la frustrada experiencia del trilateralismo y el diálogo Norte-Sur, Reagan oponía la simple afirmación de que 'cada cual debe poner orden en su propia casa', a lo cual seguiría el reordenamiento natural de la economía internacional.

Si Estado Unidos ha podido, a través de una política económica unilateral y del aumento sustancial del desorden internacional, atenuar momentáneamente los efectos de la crisis para sí, no es claro que con ello se haya conseguido superar los problemas de fondo de la economía norteamericana, mucho menos restablecer una posición hegemónica, con miras a la fase de expansión que se vislumbra para fines de la década. Al contrario, la supuesta recuperación económica se ha logrado a costa de introducir al menos dos daños estructurales que pueden profundizar los problemas de Estados Unidos más adelante: el incremento sustancial de la deuda pública y la mucho mayor interdependencia de Estados Unidos de la economía global. Convertido, por medio de las tasas de interés y el alto precio del dólar, en importador neto de capitales, el país de las transnacionales ha presenciado en estos años la penetración sin precedente de las transnacionales de otros países.

En suma: la conducción de la política económica internacional registró cambios de importancia a partir de 1981, de una línea que buscaba instrumentar la coordinación de políti--

cas económicas y regular la competencia entre países indus---- trializados a otra que ponía todo el énfasis en las decisiones con racionalidad interna, sin preocuparse demasiado de los - efectos que ellas tienen en el exterior. Los resultados fue--- ron: una mayor imagen de fuerza y una recuperación aún preca-- ria, a costa de un mayor desorden internacional y del agrava-- miento de los problemas estructurales, sin que los grandes te- mas de la productividad, el desarrollo tecnológico y la flexi- bilidad institucional (base de una real hegemonía) fueran - abordados efectivamente.[140]

A mayor abundamiento sobre estos aspectos, pueden consul- tarse los trabajos de Víctor Godínez M. y Mario Dehesa Dávi--- la.[141]

III.6.6.2.1.2 El programa militar

No existe dis- cusión acerca de los éxitos alcanzados por la administración - Reagan en cuanto al impulso de su programa de rearme entre - 1980 y 1985. En 1980, Estados Unidos tenía un presu----- puesto de defensa de 142.6 miles de millones de dólares; en - 1986, llegó a 302 millones. Ello significa, para el período - 1981-1985, un crecimiento de más de 50% en términos reales, lo cual es el ritmo más elevado de la posguerra. La administra--- ción no puede quejarse del Congreso en ese período: en reali-- dad, cerca de 95% de los fondos solicitados por el Ejecutivo -

fueron otorgados entre 1981-1985. En los años fiscales de 1986 y 1987, como producto de la necesidad de reducir el déficit presupuestario y probablemente de la propia disminución del sentido de urgencia inicialmente asignado al crecimiento militar, el ritmo de aumento del gasto fue muy inferior.[142] Ello no fue producto de la voluntad del ejecutivo, que presentó inicialmente propuestas de fuerte aumento, sino de la necesidad de negociar con un Congreso cada vez más reticente.

El incremento fue principalmente utilizado para comprar armas. La tendencia a acumular armamentos es visible en los programas de desarrollo nuclear y convencional.

En el plano nuclear, la administración Reagan partía de la base que le proporcionaba el programa iniciado hacia fines de la administración Carter. Cuando Reagan llegó a la Casa Blanca, las tres 'patas' de la triada nuclear estaban en proceso de modernización: el misil MX se estaba produciendo, mientras se discutía su mejor forma de emplazamiento; los submarinos nucleares se estaban dotando con el misil C4 y se iniciaba el programa de nuevos submarinos Tridente dotados con misiles D5 de seis o más cabezas nucleares, y en la Fuerza Aérea se había iniciado la modernización de los bombarderos B-52 para dotarlos con misiles de crucero y se empezaba a desarrollar un nuevo prototipo: el bombardero B-1-B.

La nueva administración aceleró el paso de estos desarro-

llos, que complementó además con nuevos proyectos. El misil - de crucero, concebido originalmente como un arma de mediano - alcance, de lanzamiento terrestre, fue convertido en un arma - de uso múltiple, dada su capacidad de penetración de defensas enemigas.

A las armas ofensivas descritas se agregan las defensi--- vas, en lo que fue tal vez la principal novedad de esa admi--- nistración. El proyecto más conocido es la Iniciativa de De--- fensa Estratégica (IDE o 'guerra de las galaxias'), al cual se unió el impulso de las armas antisatélites (ASAT). La IDE pretendía crear un sistema defensivo que anulara la capacidad - ofensiva del adversario para atacar o contragolpear a Estados Unidos. A su vez, el ASAT buscaba anular la capacidad enemiga de detectar un ataque, eliminando los satélites que vigilan - los movimientos de fuerzas estratégicas. En su conjunto, como veremos más adelante, ponen en entredicho el balance estraté-- gico que hasta entonces habían regido las relaciones entre las grandes potencias.

Por último, la administración Reagan obtuvo la instala--- ción definitiva de los misiles de alcance medio (Pershing II y Tomahawk) en Europa.

En materia de armaménto convencional, la modernización - fue más amplia (costosa) que en materia nuclear. Las fuerzas - de tierra aumentaron en cuatro divisiones y se desarrolló la - modernización del armamento pesado y ligero, con incrementos -

sustanciales en los entonces nuevos vehículos blindados Bradley; los tanques Abrams que aumentaron 50%, y los helicópteros de ataque, 25%. En cuanto a la Marina, al ritmo de crecimiento actual llegó en 1990 a la meta fijada de 600 barcos. Ello incluía la construcción ya avanzada de dos nuevos portaviones nucleares y la duplicación en el ritmo de construcción de submarinos de ataque (con opción para ser dotados de armamento nuclear). En la Fuerza Aérea, se buscó aumentar 60% el número de aviones de combate y se modernizaron los sistemas de armamento, radar, interceptación y penetración de que estaban dotados.[143]

El programa de rearme convencional se completaba con la vuelta a la vida de las fuerzas especiales, postergadas después de Vietnam. Estas fuerzas =unidades especiales entrenadas en la guerra de guerrillas, el sabotaje, la realización de operaciones encubiertas y dispuestas a servir de punta de lanza en cualquier operación rápida= sólo vieron acción en Granada y en el entrenamiento de fuerzas aliadas (El Salvador, Honduras, Afganistán y Angola).

Numéricamente, el programa de rearme fue un éxito. La pregunta es, sin embargo, si tenía sentido en términos estratégicos.

El cambio estratégico tiene que ver por lo general con dos variables: progreso técnico y conducta del adversario. En este caso, ambos factores se combinan para pasar, en términos

generales, de una estrategia de disuasión a una de combate - (war-fighting strategy), que engloba tanto la disposición de - las fuerzas nucleares como las convencionales.

La doctrina de disuasión (o destrucción mutua asegurada) estaba basada en dos consideraciones acerca de las armas nu--- cleares. La primera era la de su poder destructor masivo: la - segunda era que un ataque con armas nucleares no sólo es ine-- vitable, sino que también provoca daños humanos y materiales - que no son aceptables. De estas dos evaluaciones se desprendía que el mejor uso de las armas atómicas es el 'no uso', es de-- cir, tenerlas apuntadas para evitar que el adversario ataque, pero crear al mismo tiempo las condiciones de equilibrio para que cada uno disuada al contrario.

La primera afirmación de los partidarios de dicha doctri- na es que estos supuestos no son ya necesariamente ciertos. - Desde luego, las armas nucleares son de destrucción masiva; - pero el desarrollo técnico ha permitido dotarlas de una preci- sión y certeza tales en la selección del blanco, que hoy es - teóricamente posible no sólo causar al adversario daño irrepa- rable, sino destruir su propia capacidad ofensiva.

Al mismo tiempo, ha cambiado la lectura de la conducta - soviética. En los años setenta se afirmaba que la URSS, habien- do alcanzado el equilibrio nuclear, estaba interesada en la es- tabilidad del sistema. En los ochentas puso el acento en su vo- luntad de predominio y para ello se esgrimió como argumentos -

tanto el desarrollo nuclear soviético como su énfasis en los - programas de defensa civil recurriendo abundantemente a los - análisis de la doctrina soviética de la guerra. En todo caso, la conclusión era que la URSS, a diferencia de Estados Unidos, no había abandonado completamente la posibilidad de una guerra con armas nucleares, aunque prefería aún los escenarios con--- vencionales para desarrollar su ofensiva.

Tanto la interpretación de los cambios técnicos como la - lectura de la conducta adversaria obligan a una revisión de la propia estrategia. En el plano nuclear ella se expresaba en - una nueva propuesta, conocida con el nombre de 'contrafuerza' (counterforce o countervailing strategy). El objetivo seguía - siendo el de evitar la guerra nuclear; pero a la luz de los - nuevos adelantos tecnológicos y de la preparación militar so-- viética, disuadir significaba en ese momento desarrollar una - teoría racional del uso de las armas nucleares estratégicas. - El cambio es sustancial. Antes Estados Unidos apuntaba a demos- trar a la URSS que si atacaba, sería destruida, aunque destru- yera a Estados Unidos. Para la década pasada, se planteaba una doble exigencia: demostrar a la URSS que no podía destruir a - Estados Unidos y que podía ser derrotada en una guerra nuclear.

Hay que advertir, sin embargo, que la 'contrafuerza' no - fue una creación de la administración Reagan; de hecho, Carter la introdujo en el Informe del Secretario de Defensa de 1979. No obstante, fue durante este gobierno cuando se dieron los - pasos para implementarla de modo efectivo.

En el plano convencional, la postura tradicional defensiva fue reemplazada por una 'nueva y más ofensiva estrategia de guerra' (Weinberger). Hay un paralelo entre este aspecto y la adopción de la contrafuerza en el plano nuclear. Bajo la administración Reagan, las fuerzas norteamericanas y las de sus aliados no sólo debían defender territorios, sino también estar en condiciones de 'poner en peligro intereses soviéticos' en sus propios dominios. En cuanto a los escenarios de guerra, se subrayaba la posibilidad de guerras de baja intensidad que podían derivar hacia guerras convencionales de larga duración. De allí el interés por desarrollar capacidades en tres planos: el despliegue rápido, la disposición inmediata y la capacidad de mantención en el terreno.[144]

III.6.6.2.1.3 Las relaciones Este-Oeste

La década de la distensión tuvo, para Estados Unidos, fundamento en cinco premisas: a) Que existía paridad general en las fuerzas militares de ambas superpotencias y sus bloques; b) Que habiendo llegado a una posición de preeminencia en el sistema internacional, la URSS estaba interesada, al igual que Estados Unidos, en la adopción de formas de convivencia y limitación de conflictos que acentuaran la estabilidad global; c) Que la URSS y el campo socialista tenían suficiente interés en el comercio, el apoyo financiero y la transferencia de tecnología occidental como para moderar su conducta en función de estos

beneficios; d) Que ambas partes podían beneficiarse de la limitación y luego de la reducción balanceada y verificable de sus arsenales; y e) Que en ese marco los conflictos regionales, que no siempre eran completamente controlables por las superpotencias, podían ser manejados y moderados de tal manera que no entorpecieran el avance de la distensión bilateral.

En 1980, el clima había cambiado y las premisas de Reagan eran totalmente opuestas a las anteriores: a) La URSS seguía más que nunca orientada hacia el desequilibrio internacional en busca de establecer su propio predominio; b) La distensión había sido 'una calle en una sola dirección', debilitando la fuerza militar de Estados Unidos y permitiendo a la URSS alcanzar superioridad nuclear y convencional; c) Por consiguiente, el proceso de negociación debía ser detenido hasta recuperar el equilibrio militar y sólo proseguido cuando la verificación fuera absolutamente cierta; d) Los conflictos en el Tercer Mundo se ubicaban en el centro del conflicto bipolar y debían ser enfrentados con ese criterio, condicionando el diálogo con la URSS a su comportamiento global; e) El interés soviético por el comercio con Occidente tenía también un sentido estratégico. Lejos de estimularlo, Estados Unidos debía evitar que la URSS aprovechara las ventajas de ese intercambio para absorber recursos funcionales a la política de expansión militar.

En este aspecto de la política exterior, hay quienes afirman que, a pesar de la retórica inicial, Reagan debió retroce-

der en sus principales argumentos. Las necesidades electorales de Reagan llevaron a un ablandamiento de la retórica e incluso a la reanudación del diálogo, con la Unión Soviética. Todo - ello demuestra que, aunque a regañadientes, la administración debió volver sobre sus pasos en aras de un sano realismo en la consideración de la situación internacional y de la correla--- ción interna de fuerzas.

Sobre lo anterior Insulza comenta: "..., a pesar del diá- logo, la moderación de la retórica (que, por lo demás, ha - vuelto a subir de tono en meses recientes) y la apariencia de una voluntad negociadora, las relaciones entre Estados Unidos y la URSS han cambiado cualitativamente en los años de Reagan. Desde luego, no se volverá al período más álgido de la Guerra Fría, en el cual no existían siquiera mecanismos directos de - contactos para casos de crisis. Pero el elemento central de la distensión, el control de armamentos, ha desaparecido y el - pronóstico más probable es una negociación formal que se - arrastre por tiempo indefinido, más para responder a las pre-- siones de sectores internos y externos que para obtener resul- tados efectivos."[145]

III.6.6.2.1.4 El Tercer Mun - do y la Doctri- na Reagan. Las relaciones Es-- tados Unidos--- América Latina

"En términos -

militares, la palabra 'doctrina' se refiere a los principios - básicos de guía por los cuales se rigen y despliegan las fuerzas de combate. Con frecuencia se emplea la palabra 'estrategia' en vez de doctrina; sin embargo la palabra doctrina tiene una acepción más amplia, ya que abarca supuestos más extensos acerca de la distribución del poder en el mundo, el posible - comportamiento de los aliados y de los adversarios, los imperativos geopolíticos de aquellos que tienen el poder. La doctrina es para los militares lo que la plataforma es para un - partido político."[146]

En este sentido, puede decirse que la Doctrina Reagan representó la Doctrina de la Guerra Nuclear Prolongada.

En principio, puede decirse que lo que se conoció como la Doctrina Reagan lanzada formalmente a inicios de su segundo - mandato, tuvo como telón de fondo una serie de acontecimientos a nivel internacional que planteaban serios dilemas a la administración republicana, tales como: los atentados terroristas en los aeropuertos de Viena y Roma a raíz de lo cual se dio - una 'demostración de fuerza' por parte de Estados Unidos en el Mediterráneo con el fin de obligar a Muammar Khadafi a retroceder; la caída de la dictadura de Jean-Claude Duvalier en - Haití, y la crisis filipina que llevaría a Corazón Aquino al - frente del gobierno de ese país ante la inminente caída de - Ferdinand Marcos, etc.

De esta forma, la Doctrina Reagan estaba dirigida a apoyar

materialmente a las fuerzas irregulares que luchaban en dis--- tintos países en contra de gobiernos de supuesta orientación - marxista como el de Nicaragua.

Pasemos entonces a revisar el contexto global dentro del - cual cobró vigencia dicha doctrina, a fin de entender mejor - los distintos planos en los que ese planteamiento tuvo reper-- cusiones que fueron, básicamente: la crisis en los países - aliados, la insurgencia prooccidental y los límites del uso de la fuerza.

En 1981, la nueva administración republicana planteó un - enfoque radicalmente nuevo en la forma de tratar las crisis en el Tercer Mundo. Su diagnóstico podía resumirse en cuatro puntos: a) El Tercer Mundo no es una unidad política, sino que, - más bien, constituye un escenario de confrontación entre los - grandes bloques, en el cual existen aliados de Estados Unidos, países conquistados por la URSS y territorios amenazados o en disputa; b) La visión errada de la anterior administración, - que privilegiaba problemas de derechos humanos o desarrollo, - por sobre la consideración de esa cuestión estratégica funda-- mental, había llevado al debilitamiento e incluso al abandono de los aliados en el Tercer Mundo, permitiendo significativos avances de la influencia soviética; c) Esa percepción equivo-- cada se sumaba a la reticencia, provocada por el fracaso de - Vietnam, a comprometer el uso directo de la fuerza de Estados Unidos para defender sus intereses en el Sur, reticencia que, como Afganistán, Etiopía y Angola lo demostraban, no era com--

partida por la URSS y sus aliados; d) El retroceso norteamericano y el avance soviético creaban una situación de inseguridad global para Estados Unidos, en donde el riesgo de aislamiento político y, más grave aún, la eventual pérdida de áreas vitales de defensa y abastecimiento de recursos naturales estratégicos parecía inminente.

En un primer momento, la política de la administración republicana tuvo una orientación 'defensiva', retomando las tesis acerca de la contención que Estados Unidos había sostenido durante el período de Guerra Fría: se trataba, en esencia, de 'trazar una línea' y no admitir ningún nuevo avance de fuerzas hostiles a Estados Unidos (y por definición, aliadas de la URSS). Ello suponía, en primer lugar, apoyo militar, económica y políticamente a los aliados, más allá de los reparos que su política interna en materia de derechos humanos o democracia podía merecer. El objetivo formal de democracia no desaparecía, pero debía subordinarse a las consideraciones estratégicas. Con el tiempo, la administración llegaría a reconocer, forzada por los hechos y por la presión de su propio Congreso, la fragilidad de los regímenes represivos en que se apoya en distintos lugares del mundo. Pero aun así, sería contraria al uso de presiones, más allá de la 'diplomacia silenciosa', argumentando que cualquier limitación política de la ayuda es inefectiva y contraproducente en términos de seguridad. En segundo lugar, la nueva postura suponía reestructurar los dispositivos militares de Estados Unidos para tener la opción de una intervención directa, ante la eventualidad de una

rrota inminente.

La primera orientación era contraria =como se ha señala--do= a la línea seguida por la administración Carter. La segunda contradecía a la 'Doctrina Nixon', proclamada por este Presidente en la isla de Guam a comienzos de 1969, según la cual Estados Unidos excluiría como opción la intervención directa, dando a cambio a los aliados los recursos suficientes para - asumir su propia defensa. Con el tiempo, se agregaría una nueva orientación, distinta de lo que fue la doctrina que todos - los gobiernos anteriores practicaron: a partir de 1983, la intervención para apoyar a movimientos armados que enfrentan a - gobiernos de tendencia marxista pasa a ser un aspecto de re--- lieve en la política exterior de Estados Unidos. Después de - Granada y sobre todo cuando, después de su reelección, el presidente Reagan revela públicamente su objetivo de derrocar al gobierno sandinista de Nicaragua, la orientación (conocida - ahora como 'Doctrina Reagan') pasa a ser formalmente uno de - los tres aspectos esenciales del enfoque norteamericano en el Tercer Mundo.

Sin embargo, por novedosa que pareciera la 'Doctrina - Reagan', tanto ella como los otros dos aspectos básicos de la política hacia el Tercer mundo se engarzan perfectamente en la definición inicial del área que veíamos al comienzo: en el escenario de confrontación del Tercer Mundo, Estados Unidos aplicaba la contención para las zonas amenazadas de su órbita de - influencia, en los puntos débiles del adversario y estaba dis-

puesto al uso de la fuerza en última instancia para resolver las disputas.[147]

Ahora bien, hemos dicho ya que en el caso de América Latina y, a diferencia de lo que sucediera en otros momentos en el pasado e incluso del calificativo que se le asignó como la 'piedra de toque' de la política exterior de Reagan hacia el Tercer Mundo, no existía al inicio del segundo mandato de Reagan un enfoque global hacia la región, sino más bien una continuidad ideológica con los postulados originales que el Partido Republicano había venido enarbolando desde 1980.

Sin embargo, hacia principios de 1986 se notó un cambio en Estados Unidos con respecto a América Latina (o por lo menos así lo interpretaron algunos observadores), que consistió en una actitud más pragmática, menos ideológicamente exagerada que la de los inicios de la administración de Ronald Reagan en 1981. Varios observadores latinoamericanos y estadunidenses ya habían notado en 1985 tres cambios en la política estadunidense: más atención a la crisis comercial y de deuda de América Latina; apoyo más constante y abierto para la renovación democrática de la región, y menos intervención de Washington en Centroamérica.

Hacia fines de 1985 se presentaron varios indicios que hacían pensar en una nueva tendencia. El más importante fue el 'Plan Baker', propuesto en octubre de 1985 por el Secretario del Tesoro James A. Baker III en relación con el problema de

la deuda de las naciones latinoamericanas y de otros países del Tercer Mundo.

El segundo se dio durante la primera reunión cumbre a principios de 1986, cuando el presidente Reagan comunicó al entonces Presidente mexicano Miguel de la Madrid la promesa concreta de Washington de ayudar a México a resolver sus problemas económicos y sociales.

El tercero fue que el gobierno estadunidense, al proponerse apoyar más intensamente el giro de América Latina hacia la democracia, aumentó su presión contra la dictadura de Augusto Pinochet en Chile para que se efectuara una apertura política.

Además, en 1985 la administración de Reagan daba indicios de estar dispuesta a contemplar la posibilidad de llegar a un acuerdo con el gobierno sandinista de Nicaragua.

Sin embargo, para fines de 1987 ya se habían desilusionado quienes dos años antes habían creído ver una nueva actitud estadunidense en el Hemisferio Occidental. En cuanto a la deuda, seguía casi sin llevarse a cabo el Plan Baker, que ya carecía de gran significado. Se registró un fuerte declive en las relaciones entre Estados Unidos y México. Se puso en duda la intención de Washington de apoyar la apertura democrática en América Latina, pues le daba poco apoyo concreto a los nuevos gobiernos democráticos que se esforzaban por sobreponerse

al desastre económico, y en cambio suavizaba su actitud hacia el gobierno militar chileno.

Lo más notable fue que la obsesión del gobierno de Reagan con Nicaragua se reactivó con violencia en el período 1986---- 1987.

Durante 1986 y 1987 las relaciones interamericanas también se vieron afectadas por otros problemas =en particular - los relacionados con el comercio, los narcóticos y la migración= que en gran parte eran consecuencia de cambios en la legislación estadunidense.

A propósito de esto Lowenthal señala:

"En resumen, en las relaciones entre Estados Unidos y - América Latina en el período 1986-1987 lo que resalta es el - fuerte contraste en el estilo de cada uno. El gobierno de Estados Unidos se mostró más nacionalista, más duro, y más ideológico en los años ochenta que en toda una generación anterior. Por el contrario, los dirigentes latinoamericanos se mostraron más pragmáticos y más colaboradores que sus antecesores. La - evolución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina estará condicionada, hasta cierto punto, por la forma que tomen esas tendencias, o por los cambios políticos y de política que puedan ocurrir en Estados Unidos o en América Latina, o en los dos ... Si bien las relaciones entre ambas regiones - siguieron siendo conflictivas en este período, las desavenen--

cias se mantuvieron dentro de ciertos límites. La crisis cen--
troamericana no se convirtió en una confrontación, ni se produ-
jo ningún elemento nuevo que pudiera motivar una confrontación.
Ningún país latinoamericano ha dejado de cumplir formalmente -
con su compromiso de deuda, ni tomó medidas económicas autár--
quicas, y ninguno se negó rotundamente a colaborar con Estados
Unidos en cuestiones de política ... En el decenio de los -
ochenta se han colocado las bases para una mejor colaboración
entre Estados Unidos y América Latina, si es que la nueva ad--
ministración estadunidense, que será elegida en 1988, adopta -
políticas que sean congruentes con las principales preocupa---
ciones de América Latina."[148]

Más adelante, en las conclusiones, retomaremos éste y al -
gunos otros aspectos que por ahora preferimos simplemente de--
jar planteados para poder profundizar más adecuadamente sobre
ellos con posterioridad.

III.6.6.2.1.5 Las relaciones con los aliados

En 1980, la -
imagen era que las alianzas de Estados Unidos estaban en pro--
ceso de liquidación. Ello no sólo porque en algunos casos los
aliados habían dejado de serlo, alterando a veces el equili---
brio de fuerzas en una región (como en el caso de Irán); sino
además porque se afirmaba, los aliados tendían a la autonomía
como medida preventiva, al comprobar la debilidad de la polí--

tica norteamericana.

La capacidad de Estados Unidos de imponer políticas a sus aliados, aunque en grados muy diferentes, se incrementó sus--- tancialmente en los últimos años de la administración Reagan.

Dos ejemplos ilustran esta situación: la incursión norte- americana en Libia y la situación centroamericana, concreta--- mente el apoyo a la contra nicaragüense.

De tal manera, dice Insulza, la aparente recomposición de las alianzas fue producto de la presión más que del consenso y la resolución de los problemas comunes. Ello le dio un carác-- ter esencialmente precario: la recomposición aparente durará - mientras Estados Unidos sea capaz de desplegar su fuerza e im- poner su voluntad o mientras los aliados se encuentren en una situación de precariedad económica que les impida prescindir - de esa imposición.

En este sentido, existe también una diferencia sustancial con la situación de las alianzas creadas después de la guerra: en ellas el componente consensual era mucho más viable. Hoy - las alianzas se recomponen sobre la base de la fuerza de Esta- dos Unidos y durarán mientras Washington tenga capacidad para impedir a sus aliados retomar la senda de autonomía relativa - que los caracterizó en la década pasada.[149]

III.6.7 La herencia de Ronald Reagan. Una evaluación crítica

"Idealismo, recurso a la fuerza, unilatera--- lismo y conducción conspirativa configuran el nuevo perfil - asumido por la política exterior norteamericana en la década - de los años ochenta. Unidos a los cambios sustanciales de contenido, ellos son más que suficientes para hablar del establecimiento de una nueva política exterior, con contactos y similitudes con anteriores períodos, pero en la cual los rasgos de innovación son predominantes ... Dicha política ha tenido un - impacto indudable en la evolución de la situación internacio-- nal en los años ochenta. Al ritmo de la política norteamericana, el gasto militar mundial ha aumentado considerablemente en la década, por comparación a la década pasada. El proceso de - negociación de armamentos se ha detenido y es posible que la - década concluya sin nuevos avances, o más bien con significa-- tivos retrocesos. El aumento de la tensión internacional es - visible en un hecho: desde la llegada al poder de la adminis-- tración Reagan, ninguno de los conflictos regionales que se - encontraban abiertos en 1980 se ha resuelto; mientras otros se han agravado y agudizado. A pesar de la campaña dirigida desde Washington, el terrorismo también ha aumentado en los últimos años. En el plano económico, el desorden financiero, monetario y comercial es aún mayor que a fines de los años setenta, sin que exista ninguna autoridad capaz de asumir el papel que Es-- tados Unidos ha abandonado de modo permanente ... En suma: la caracterización de la situación internacional es de creciente

inestabilidad. Con Reagan, Estados Unidos ha dejado de ser definitivamente una fuerza reguladora de la situación internacional, para convertirse, en medio de la crisis del sistema internacional, en un actor que compite activamente y no en uno que da estabilidad y control al sistema...

¿En medio de este desorden internacional, ha avanzado el proyecto reaganiano hacia la recomposición hegemónica? La respuesta es controvertida y ha dado lugar ya a numerosos debates. Ha existido sin duda una revitalización de la fuerza militar, un aumento de presencia y una recuperación económica. Pero los grandes problemas de la competitividad industrial y la ventaja tecnológica están aún sin resolver, del mismo modo que el consenso en cuanto al papel protagónico de Estados Unidos sigue siendo frágil. En el mejor de los casos, podría afirmarse que bajo Reagan, Estados Unidos ha puesto en marcha un proyecto de recomposición hegemónica cuyo resultado final es aún incierto; o desde otro punto de vista, que ha puesto en marcha un proyecto de primacía, que no ha logrado aún realizar plenamente...

Es probable que, a no mediar un vuelco en 1988, la política pueda persistir hacia la próxima administración, morigerada probablemente por el acceso de un Presidente menos marcado ideológicamente y menos comprometido con los aspectos más radicales de la política. Una prolongación de la política de fuerza, sin embargo, significaría un agravamiento de la inestabilidad internacional. El camino de confrontación elegido por esta administración hace del conflicto Estados Unidos-----

Unión Soviética el centro de la política internacional. Ambas potencias son incontrarrestables desde el punto de vista de la fuerza: ambas enfrentan importantes dificultades económicas. - La incongruencia entre fuerza militar y capacidad de conduc--- ción económica y política puede poner al mundo en una situa--- ción crítica."[150]

Por lo que hace a América Latina, al asumir la presiden-- cia en 1981, Ronald Reagan consideró que su mandato en la re-- gión consistía en combatir y derrotar a los comunistas, y en - atentar a los regímenes militares 'amistosos' que había repu-- diado el gobierno de Carter. Por lo tanto, Reagan insistió en defender El Salvador, intervino en Granada, desestabilizó a - Nicaragua, y procedió a desmantelar las políticas de sus pre-- decesores sobre derechos humanos y control de armas.

Cinco años después, en marzo de 1986, la actitud de - Reagan se había ampliado: profesaba un compromiso bipartidista respecto a los derechos humanos, la democracia* y las negocia-

*"Para 1986, 94% de los latinoamericanos vivían bajo gobiernos civiles constitucionales. En - 1985, volvió el gobierno democrático en Brasil, Guatemala, Granada y Uruguay; una transferencia pacífica del poder de un gobierno civil a otro ocurrió en Perú, por primera vez en 40 - años, y en Bolivia, por primera vez en 25. La democracia argentina se fortaleció con elecciones eficaces, realizadas a la mitad de un período presidencial ... También cayeron dos dictaduras caribeñas establecidas hacía largo tiempo, lo que alentó esperanzas de que la democra-- cia surgiera de las ruinas, Forbes Burnham, quien había gobernado Guyana durante 25 años, murió en 1985, y Jean Claude Duvalier, cuya familia gobernó Haití durante casi 30 años, huyó el 7 de febrero de 1986 ... Pero mientras usaba la democracia como justificación de sus ataques contra el régimen sandinista, el gobierno de Reagan no trató de llegar a una posición concertada con las nuevas democracias respecto a América Central o la deuda. Por el contrario, su actitud hacia ambos asuntos pareció dirigida, en parte, a socavar cualquier cooperación re--- gional ... Con excepción de su Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe, el gobierno de Reagan - trató de evitar las cuestiones económicas en las relaciones interamericanas ..." 151

ciones; puso en práctica un plan unilateral de libre comercio para la Cuenca del Caribe; propuso un plan para tratar la crisis de la deuda; y elaboró una estrategia revolucionaria única para perseguir su objeto central =hacer frente y vencer al comunismo= no vio las 'negociaciones' como medio efectivo de promover los intereses de Estados Unidos frente a sus adversarios.

Finalmente, el séptimo elemento de la estrategia de Reagan fue su inagotable unilateralismo, que asumió la forma de: a) Reducir el apoyo a las instituciones multilaterales; b) Socavar los esfuerzos de cooperación regional; c) Ignorar el derecho internacional, las organizaciones y la opinión pública. Una de sus primeras decisiones fue reducir las contribuciones de Estados Unidos a los bancos internacionales de desarrollo en 25% y aumentar la ayuda bilateral, especialmente la ayuda militar. En el presupuesto del gobierno estadunidense para 1986, la ayuda bilateral alcanzó el 92% del total de ayuda exterior; el porcentaje de esta ayuda destinada a fines militares y de seguridad aumentó de 25% en 1980 a 40% en 1986. Así, puede entenderse que "... Más bien que usar al Grupo Caribeño, el gobierno de Reagan prefirió organizar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe como programa bilateral, en el que cada gobierno tendría que negociar con Estados Unidos. Y solamente cuando América Latina pareció estar a punto de formar un frente sólido para exigir cambios fundamentales respecto a su deuda externa, el gobierno de Reagan hizo una propuesta, que tuvo el efecto de dividir a la región.

El gobierno de Reagan escuchó menos a sus amigos, y trató de minar los esfuerzos regionales más que cualquier otro go--- bierno estadunidense en el período de la posguerra. Manifestó abierto desprecio por el derecho internacional y las organizaciones internacionales...

Fusionados, estos siete elementos marcaron un cambio ra-- dical en la política exterior de Estados Unidos."[152]

De tal manera, los cambios de política pueden explicarse - en parte, en términos de concesiones que hace el gobierno al - Congreso o a la opinión pública internacional para promover su objetivo.

Las principales 'respuestas' de Reagan se centraron en:

Primero, el presidente Reagan emitió una clara doctrina - de apoyo a los movimientos de liberación nacional contra la - opresión comunista (Doctrina Reagan).

Segundo, el gobierno de Reagan desempeñó un papel directo, al organizar, adiestrar y proporcionar material médico y militar a las fuerzas insurgentes locales.

Tercero, al igual que Cuba, el gobierno de Reagan buscó - 'objetivos de oportunidad', los eslabones más débiles del sis-- tema comunista, como Granada y Nicaragua, para tener en jaque a su 'adversario general'. Durante el gobierno de Reagan, Es--

tados Unidos se mantuvo al ataque.

Cuarto, Reagan desarrolló un programa político de - largo plazo para alentar la democracia, proporcionando - ayuda y adiestrando a cuadros jóvenes en América Lati-- na, y estableciendo un programa masivo de intercambio - educativo. Su gobierno amplió el programa con el propósito expreso de ponerse al nivel del programa soviético.

Quinto, el gobierno vio las negociaciones como - instrumento para difundir críticas al exterior, o a - grupos internos y mejorar su posición.

Sexto y último, la intensa preocupación del go---- bierno de Reagan por la seguridad, tuvo un lado interno y uno externo. Externamente, ésta se justificaría en relación con la defensa del interés nacional norteamericano, mientras que internamente lo haría en función exclusiva de las decisiones adoptadas en nombre de ese - interés.

III.7 Evolución reciente y perspectivas de la relación Estados Unidos-América Latina. ¿Continuidad o cambio para la década de los noventas?

La llegada de George Bush a la Casa Blanca en enero de 1989 generó una gran cantidad de expectativas y elucubraciones teóricas en torno a las políticas que éste aplicaría a Latinoamérica, identificándolo con las prácticas agresivas y de trato duro que caracterizaron a su predecesor.

Si bien es cierto que no puede hablarse de un rompimiento con respecto a los lineamientos generales que inspiraron la actuación de la administración Reagan, tampoco puede ubicársela dentro de un continuismo puro, falto de iniciativas y ultraconservador como llegó a pensarse en muchos círculos políticos y académicos dentro y fuera de los Estados Unidos.

Por el contrario, desde nuestra perspectiva, el actual mandatario norteamericano ha dado los primeros pasos en la reformulación de varios aspectos claves en el complejo binomio relacional Estados Unidos-América Latina, modificando los términos tradicionales de confrontación para buscar nuevas fórmulas de acercamiento y cooperación con el área en general y con algunos países en particular.

Evidentemente, esta actitud está muy lejos de calificarse en modo alguno como altruista y desinteresada. Lo que ocurre más bien es la necesidad objetiva de obtener en el corto plazo un provecho mutuo, explotando una relación cuyas capacidades

no son en absoluto despreciables, aun para el país más poderoso de la tierra.

Ahora bien, antes de pasar a revisar la agenda latinoamericana de la administración Bush, abordaremos brevemente algunos de los temas que consideramos más relevantes para el adecuado análisis de la política exterior norteamericana en la coyuntura actual.

III.7.1 El legado de Reagan al Partido Republicano: La 'revolución conservadora'

A raíz del segundo período de Reagan, se habló en los Estados Unidos de una cuestión que tiene que ver con un fenómeno que muchos especialistas han denominado como realineamiento político en este país.

Trataremos de averiguar ahora hasta qué punto estos cambios, los cambios derivados de este realineamiento político, influyeron en la plataforma electoral del Partido Republicano en 1988 llevando a la Presidencia al entonces vicepresidente George Bush.

Hay que empezar por señalar que, desde el punto de vista de sus elementos constitutivos, el rasgo característico del Partido Republicano consiste en su relativa homogeneidad. En franco contraste con el Partido Demócrata, el Republicano no se halla escindido por la coexistencia de posturas ideológicas

radicalmente antagónicas en su seno. Por el contrario, se puede afirmar que disfruta de un consenso interno de naturaleza inequívocamente conservadora de modo que la unidad, aunque importante, no constituye un problema central para él. Ello no significa la total ausencia de conflictos ideológicos y de intereses encontrados. Dentro de un marco global de conservadurismo, existen matices importantes que se traducen en la práctica en estilos y contenidos diversos del ejercicio político, tanto en el nivel partidario como en el de las funciones públicas. En este sentido, la incidencia de estas divergencias en la evolución de los acontecimientos políticos puede analíticamente desdoblarse en dos momentos diferentes. El primer momento se configura alrededor del enfrentamiento-negociación entre las distintas corrientes partidarias, a propósito de la definición de la oferta electoral del partido. Candidatos, plataforma y estrategias son, en efecto, el resultado de un proceso de acomodo y concertación de las distintas corrientes que conforma el partido, a la vez que dicho proceso y tales resultados dan cuenta de su capacidad de representación e interpelación de cara a la sociedad.

En este contexto, la explicitación de las distintas posturas ideológicas existentes en el Partido Republicano se erige como condición previa para la comprensión de la problemática que actualmente enfrenta. En este orden de ideas, es preciso distinguir dos etapas en la configuración del espectro político-ideológico del partido: antes y después de 1981.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta el triunfo electoral de Ronald Reagan, es posible discernir tres corrientes principales. La primera de ellas es la de los llamados republicanos de Wall Street. Geográficamente ubicada en el Noroeste, esta corriente fue la vocera de los intereses de grandes corporaciones industriales y financieras. En materia de política exterior, ha sido decididamente internacionalista, en tanto que sus puntos de vista sobre la economía han sido pragmáticos. A juicio de observadores como William Schneider, esta corriente ha representado el ala moderada o de centro del partido, en virtud de que su pragmatismo la ha hecho más proclive al compromiso y a aceptar la regulación estatal en la vida económica, sobre todo cuando en los años cincuenta y sesenta una política expansionista de inspiración keynesiana creó condiciones sumamente favorables para la acumulación de capital. Por tales motivos, esta corriente bajo el liderazgo de figuras prominentes como el ex presidente Eisenhower y Nelson Rockefeller, estuvo estrechamente vinculada al 'establishment' político y económico posterior al New Deal y, por lo tanto, comprometida en la salvaguarda de los principios básicos del consenso liberal. Hasta los años setenta, esta corriente se mantuvo como la principal fuerza política del partido.

Por otra parte, está aquella corriente cuyo centro social y geográfico se encuentra en la región del medioeste. Si la anterior podía considerarse, al tiempo que moderada, el sector elitista del partido, los republicanos del medioeste representaron hasta 1981 su ala derecha y populista. Su base social

estaba preponderantemente integrada por granjeros y pequeños - empresarios, así como por sectores de población blanca de clase media culturalmente conservadores y apegados a las tradiciones religiosas. Tanto por su base populista como por sus - puntos de vista contrarios al consenso liberal, esta corriente puede considerarse contraria al establishment pues, de hecho, abanderaba el retorno a la situación anterior al New Deal: - aislacionismo en política exterior y no intervención gubernamental en la economía. Aunque miembros de esta corriente lograron acceder a posiciones importantes (por ejemplo, el ex - presidente Gerald Ford), en realidad ésta fue una corriente - minoritaria, al menos en términos de su capacidad para definir la dirección de su política partidaria. Hacia la segunda mitad de la década pasada, su base popular fue cooptada por la tercera corriente.

Finalmente, la vertiente partidaria de más reciente consolidación es aquella cuyo asiento está en el denominado 'cinturón del sol' y que representa los puntos de vista y los intereses de los prósperos sectores de la población que habita - en los suburbios. Su aparición en escena tuvo lugar en 1964, - cuando Barry Woldwater desafió el consenso bipartidista en política exterior y en política social en nombre de una actitud más agresiva al comunismo y menos condescendiente con el movimiento pro derechos civiles. Por su carácter contrario al - establishment y por su mensaje conservador, esta corriente se vio favorecida con la simpatía de los grupos más tradicionales de las capas medias y de los trabajadores blancos. Sin embar--

go, su momento de auténtica gloria se alcanzó cuando, bajo la dirección de su líder nacional (el presidente Reagan), se lanzó un demoledor ataque al ya entonces debilitado y rígido consenso liberal.

Hoy en día, no cabe la menor duda respecto a que esta corriente constituye la fuerza mayoritaria del partido. Independientemente de los éxitos y fracasos de la 'revolución conservadora' en términos de modificación de la política pública y del escenario social, lo cierto es que sí ha transformado a profundidad el panorama ideológico y estratégico del partido. La 'revolución conservadora' ha generado un consenso unánime a propósito de sus bondades, al grado que las corrientes tradicionales apenas se distinguen una vez que han sido redefinidas en relación con su actitud frente al legado reaganiano.[153]

Ahora bien, en 1980 el electorado norteamericano, más pragmático que ideológico, eligió un candidato del emergente sector conservador del entonces partido minoritario. El candidato, en su búsqueda de un consenso conservador y convencido de la necesidad de una menor presencia administrativa gubernamental y de una mayor iniciativa privada, plasmó estas ideas como directrices para la definición de una agenda, distinta y controvertida, cuya principal característica era su voluntad de redefinir las bases del ejercicio político y administrativo no cuestionadas abiertamente desde 1932.

La administración Reagan inauguró su gobierno con un con--

junto de políticas y objetivos delimitados y claros y con el - sustento ideológico necesario para construir en el interior - del sistema político alianzas, compromisos y consensos. Reducir la magnitud e influencia del gobierno, restaurar la prosperidad económica y preservar la seguridad nacional fueron los propósitos que imprimieron continuidad a las administraciones Reagan. Aunados a éstos, se encontraban también la revalorización tradicional del trabajo, la familia y la religión. Y en - esta concepción, por un lado, de la necesidad de un gobierno - reducido para apoyar la prosperidad económica; y, por otro, de un gobierno amplio para conservar los valores tradicionales y de paz, Reagan combinó el rechazo y desconfianza populares a - la presencia del gobierno en la esfera de lo económico con la creencia conservadora tradicional en símbolos ético-morales - absolutos y la certeza de la obligación norteamericana de defenderlos contra el enemigo externo. Se constituyó una filosofía según la cual el crecimiento económico surgía del espíritu empresarial y capitalista del pueblo norteamericano; los problemas sociales podrían obtener su solución por la acción de - la iglesia, la familia o la convivencia grupal; y la libertad sería el máximo valor referencial, el cual debía ser protegido, por sobre todo, aun acudiendo a ello para la fuerza coercitiva-militar.

Sirvan los siguientes indicadores para una aproximación - evaluativa de estos principios de gobierno:

- La reducción impositiva y el incremento en el presu----

puesto de defensa predominaron sobre el objetivo de balancear el presupuesto.

- La disminución de la inflación prevaleció sobre el propósito de frenar la recesión.

- El presupuesto federal nacional carecía de fondos suficientes para proveer beneficios y servicios. Así, en tanto que los gobiernos estatales y el federal dejaron de recibir apoyo a sus programas para marginados, los programas nacionales de Seguridad Social y Medicare y los de atención a sectores medios vieron incrementadas sus bases.

- El diseño de la reducción impositiva afectó a los grupos que contaban con bases marginales de ahorro o inversión, y benefició a las familias de altos ingresos.

- Las políticas de regulación gubernamental se enfocaron más a la productividad que a la salud, seguridad, derechos civiles o protección ecológica. No se revirtió el efecto pendular del crecimiento.

Como puede verse, la administración Reagan fue revolucionaria en sus propósitos, pero evolutiva en su práctica. La esencia de la revolución fue la creencia de Reagan de que el gobierno es el problema. Esta premisa era ya aceptada por previos Presidentes. Sin embargo, Reagan le dio características específicas en esa creencia de que el Estado debería con-

tribuir al bien nacional. Reasumiendo la forma del Estado benefactor, pero sin continuar con la escalada de responsabilidades adjudicadas ya al gobierno, Reagan buscó reducir el gasto interno en más de 25%, eliminando así rasgos de la Gran Sociedad. Su propuesta del Nuevo Federalismo remembraba al estado previo al New Deal y su resolución impositiva y de regulación económica hubiera sustituido los incentivos de mercado por principios keynesianos como base para una economía saludable. Pero esta base fue sólo parcialmente exitosa. Los elementos sociales transformaron el rumbo, la revolución no se concluyó. Su ideología conservadora, la falla en la economía, la insensibilidad demostrada para el manejo de ciertos asuntos sociales y la percibida intransigencia en el manejo presupuestal hicieron su propósito más difícil de conseguir.

El Presidente ejerció una política fiscal menos rigurosa de la requerida por el contexto económico, generando el presupuesto y el déficit federales más amplios. La Suprema Corte y el Congreso no le respaldaron en disposiciones deseadas. Si bien redujo el ingreso por impuestos federales, afectó el impuesto personal y local. Tampoco logró que los gobiernos estatales aceptaran la completa responsabilidad de su gobierno. Pero no todo tuvo efectos negativos. El Congreso y la Reserva Federal lograron conservar una línea contrarecesiva de mediano término, aun contra la tasa elevada de desempleo. No obstante que se elevaron los impuestos, se ejerció un efectivo control sobre su incremento. Los Estados federativos participaron de la mejor administración presupuestal en sus localidades. A pe-

sar de la reducción en los rubros de seguridad social, se conservó la atención a los desempleados y pobres. El nivel inflacionario se redujo.

En conjunto, podría esperarse que en dicho período se hubiesen verificado efectos directos en las políticas federales y que, por consiguiente, el estado de la Gran Sociedad hubiese tenido que modificarse. Pero las reformas en el gasto público, los impuestos y las políticas reguladoras no condujeron a esa conclusión.

En primer lugar, podría preguntarse si lo anterior significa que presenciamos un proceso de realineamiento análogo al del New Deal y si la coalición que emergió de ese proceso producirá, en lo futuro, una mayoría republicana que permanezca por herencia generacional. Cualquier posible respuesta asumiría que las lealtades y alianzas políticas pueden fabricarse o crearse en la dinámica y fluidez del momento actual. Sin embargo, la alineación electoral es producto de un proceso educativo profundo y de la actuación de los partidos para conservar y absorber votantes. Mas, sin que ello implique suscribir la debatida crisis del realineamiento electoral, es innegable que el ambiente político en 1988 estimulaba y favorecía la simpatía del electorado en torno a los republicanos en el nivel presidencial. También la ruptura de patrones tradicionales de manifestación política y la importancia recobrada de grupos de interés, comités de acción política y de los medios de difusión obligaron a reformular las premisas partidarias. En es-

te contexto, los republicanos aprovecharon la pérdida de casi 'natural' fuerza de los demócratas para atraer votantes. El voto representaba entonces un elemento por cuya obtención se compite.

Segundo, cabría cuestionarse hasta qué grado la táctica electoral de la Nueva Derecha y los valores que portan los conservadores alteraron el carácter republicano y la vida política estadunidense. Los eventos de la década de los años setenta y la administración Reagan imprimieron rasgos específicos. En el nivel ideológico, la retórica radical populista predominó por un lapso, a pesar de no ser asumida como propia por todos los miembros. El clima intelectual y la legitimación de la nueva coalición creó el contexto para que los demócratas no satisfechos buscaran espacios con los republicanos. Así, el sentimiento antigobiernista se consolidó en el tradicional antintelectualismo y en la simpatía por los temas sociales. Esta idea había trascendido ya para 1988. En ese momento, se definió su posible permanencia bajo una obligada revisión de las tácticas electorales y del elemento religioso en donde los conservadores buscaron penetrar profundamente el contexto cultural norteamericano e instaurar una línea capaz de perdurar.

En tercer término, la autora de estos conceptos,* se pregunta si podemos pensar que la ideología Reagan ha perdido

*Véase: De los Ríos, Patricia. "1984: Realineamiento o cambio...", op. cit.

fuerza y aparece equiparable a la de Eisenhower, Nixon o Ford. Dejando a un lado las consideraciones concretas sobre programas aprobados o rechazados es evidente que Reagan buscó darle al gobierno un nuevo espacio en la sociedad norteamericana. Tanto la disminución presupuestal del gobierno (no considerando la militar) en el ámbito interno, como la militancia internacional en torno a los intereses del orden estadunidense en el plano internacional, reflejaron el esfuerzo del presidente Reagan por recrear valores económicos y sociales de índole populista y nacionalista. En ese sentido, las elecciones de 1988 mostraron el rango del vínculo que tenía el candidato demócrata (Michael Dukakis) para responder ante esa premisa valorativa, así como si lo ganado hasta entonces por los republicanos tenía base de perdurabilidad.

De tal manera, el escenario presentaba sólo dos posibilidades: por un lado, la evolución del posible fortalecimiento del Partido Demócrata y, por lo tanto, de su capacidad para capitalizar los errores de la administración Reagan; o bien, la continuidad y/o redefinición de principios en el Partido Republicano, por otra. A estas alturas es obvio que prevaleció la segunda opción.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que gracias a sus éxitos y a pesar de sus fracasos y escándalos, la administración Reagan logró convertir a la 'revolución conservadora' en el nuevo centro de gravedad de la política republicana y en el nuevo referente del consenso partidista. Si bien el punto de

vista de su impacto sobre la sociedad y los resultados de un - proyecto que, en la práctica fue más pragmático que ideológico y, por ende, más evolutivo que revolucionario eran difíciles - de discernir con precisión en el nivel de la vida partidaria, en cambio sí se puede afirmar que, en virtud de dos mandatos - que alteraron las reglas, las convenciones y los parámetros - del juego político, las diferentes corrientes que conforman el partido sólo pueden describirse adecuadamente con base en su - actitud =pragmática o radical= ante el proyecto subyacente en el reaganismo.

"Una vez hundido el viejo consenso liberal, el conserva-- durismo devino el principio mismo de la identidad republicana. La más mínima simpatía hacia los fundamentos del liberalismo - se volvió de hecho imposible. De este modo, se configuró un - nuevo espectro político-ideológico, al tiempo que se abrieron nuevas posibilidades estratégicas y nuevos requerimientos. Las distintas corrientes, redefinidas en clave conservadora, ree-- laboraron sus principios, definieron problemas, diseñaron es-- trategias y propusieron alternativas. Mas todo ello se realizó a partir de un acuerdo tácito a propósito de nuevos criterios partidarios de legitimidad ... Por lo tanto, parece evidente - que en la actualidad el proyecto conservador representa el - sector predominante de la política partidista. La conversión - de la revolución en un lento proceso evolutivo fue la clave - estructural tanto del éxito relativo del proyecto conservador como de su naturaleza pragmática y flexible. La nominación de la mancuerna Bush-Quayle y la formulación de una plataforma -

cuya tónica principal es la celebración de los logros y la apuesta a la continuidad testimonian este giro en la correlación de las fuerzas que conforman al partido."[154]

En estas circunstancias, el Partido Republicano se presentaba con una plataforma que prácticamente pretendía garantizar la continuidad de un proyecto de reestructuración social de índole conservadora que, con el triunfo de Bush, fue leído como un aval popular a dicho proyecto. Hay que recordar que de las cinco elecciones presidenciales celebradas en el transcurso de los últimos veinte años, el Partido Republicano resultó triunfador en cuatro de ellas. La única excepción fue la de 1976, que puede considerarse una secuela del escándalo Watergate. En ese sentido, ello ha evidenciado un claro predominio republicano en este terreno, el cual se explica más por las ofertas electorales de este partido que por la incidencia de un fenómeno de realineación partidaria.

III.7.2 La política exterior de la administración Bush: ¿Continuidad con cambio?

En principio, hay que señalar que dados los objetivos de la presente investigación, por una parte; y, por otra, el hecho de que resultaría un tanto precipitado en estos momentos intentar una evaluación general del esquema de política exterior aplicado por esta administración, nos limitaremos a algunas reflexiones de carácter general que sentimos igualmente válidas e importantes.

En primer lugar, es claro que desde sus inicios, el ac--- tual gobierno buscó introducir una serie de ajustes tendientes a buscar la solución a los problemas existentes en cuanto a - prioridades se refiere, pero sobre todo, la adecuación de los - intereses norteamericanos en la vertiginosamente cambiante - realidad internacional.

Son muchos los frentes en los que ha debido actuar al - mismo tiempo la diplomacia norteamericana, al grado que incluso al principio de su mandato se hablaba de una transición - =por no decir indefinición= en la estrategia republicana, so-- bre todo en lo referente a América Latina.

Esa afirmación a más de ser arriesgada, resultó poco pre - cisa. En nuestra opinión, se trataba más bien de una etapa de real transición que buscó implementar una línea de política - exterior más cautelosa y pragmática =pero no por ello menos - enérgica y decidida= y menos exhibicionista e ideologizada que la de su predecesor.

En primer lugar, tendríamos el acercamiento con la Unión Soviética que ha derivado en acuerdos concretos, como el relativo a la iniciativa sobre reducción de armas nucleares estratégicas (el Tratado START), exponiéndose incluso a la crítica que ha calificado la actitud de Bush como excesivamente pasiva y hasta complaciente.

Precisamente, la paciencia ha parecido ser el principio -

fundamental del enfoque del Presidente en el manejo de las relaciones soviético-estadunidenses. Son muchas las aristas forjadas a lo largo de décadas en esa relación, pero todo indica que Bush ha sabido impulsar la política soviética en la dirección que a Washington le conviene en lo que respecta a todos los asuntos importantes (la seguridad europea; la recomposición de la alianza atlántica ante la disolución del Pacto de Varsovia, la cuestión de la Alemania unida y el nuevo equilibrio político y militar que de ello derivó en Europa, y la política sobre control de armamento antes referida, por citar sólo algunos temas).

En lo que se refiere a Europa no son pocas las transformaciones que ha debido encarar. Por un lado, estaría el proceso de unificación política y económica europea hacia la Europa del '92 y la relación con los aliados occidentales, incluidos los aspectos de seguridad que salieron a relucir con motivo de la reunificación alemana comentada líneas arriba.

Por otro lado, en lo que concierne al bloque socialista, estaría no sólo la relación con la Unión Soviética, sino las preocupaciones derivadas de los cambios ocurridos en Europa Oriental con motivo de la caída de regímenes comunistas autoritarios y la desintegración de países multinacionales.

En lo que a Asia se refiere, pareciera ser que el ingrediente básico fue la consideración de inaugurar una nueva era marcada por una reducida presencia de Estados Unidos en esa

región. Hay que recordar la gira que con este objetivo realizara el Secretario de Defensa, Richard Cheney a finales de febrero y principios de marzo el año pasado visitando Seúl, Japón y Filipinas. Esto no quiere decir que los Estados Unidos estén dispuestos a renunciar a sus intereses de seguridad nacional en la región del Pacífico (como ejemplo, podríamos mencionar la negociación para el mantenimiento de sus bases militares en Filipinas), sino más bien revela la intención de permanecer ahí con una política de bajo perfil en tanto que existen otras prioridades, el Oriente Medio y el Tercer Mundo, por señalar dos de ellas.

En realidad, el relajamiento de las tensiones con la Unión Soviética ha revelado que muchas naciones asiáticas desean una continua presencia norteamericana por razones que poco tienen que ver con la terminación o no de la Guerra Fría. Al igual que muchos europeos, consideran el peligro de una Alemania unida o bien el eventual resurgimiento de Japón como un poder militar en la región.

A lo anterior, habría que agregar los riesgos de la inestabilidad potencial en el área mientras Corea del Norte, Birmania, Vietnam, Camboya y la propia República Popular China experimentan cambios internos de gran intensidad; el surgimiento de la India y de China como potencias militares, etc.

En el caso del Tercer Mundo, mucho se habló desde el inicio de su gestión de la necesidad de redimensionar la política

exterior norteamericana hacia esta región, particularmente en lo que toca al Medio Oriente y América Latina en dos direcciones fundamentales: el papel de este conjunto de países en la política de defensa global y su función en la economía internacional.

Precisamente en función de estos dos objetivos es que puede evaluarse el conflicto en el Golfo Pérsico y la intervención de Estados Unidos en el mismo a principios de este año logrando generar el consenso y participación necesaria de los aliados occidentales en una fuerza multinacional que, además, llevaba el aval de un organismo internacional de vocación universal, la Organización de las Naciones Unidas.

Evidentemente, excede los propósitos de este trabajo analizar las consecuencias de dicho conflicto, tanto en el ámbito regional como en términos de recuperación clara e inobjetable de la hegemonía y el prestigio internacional que la victoria bélica aliada le devolvió a los Estados Unidos desde la derrota de Vietnam, amén de los efectos internos para la economía de guerra norteamericana.

Baste con señalar, en primer término, que independientemente de que los Estados Unidos sean la gran superpotencia del mundo capitalista ante un bloque socialista en franca decadencia, la guerra del Pérsico demostró la importancia del accionar conjunto en la solución de las crisis regionales ante el peso específico que no obstante sus enormes problemas económi-

cos mantiene la Unión Soviética en términos de su poderío militar.

En segundo lugar, es obvio que el interés político principal de los Estados Unidos en el Cercano Oriente y especialmente en la zona del Golfo Pérsico -donde se concentra el grueso de la producción petrolera mundial- es que las políticas de la región no se conviertan en un factor que altere, interrumpa o desestabilice el abasto petrolero a Occidente; es decir, que las condiciones políticas al interior de los países de la región y las relaciones entre éstos no se traduzcan en conflictos que puedan llevar a la interrupción en la extracción y distribución del petróleo poniendo al descubierto la vulnerabilidad y dependencia estratégica de los Estados Unidos.

En tercer lugar, queda claro precisamente en función de ese liderazgo hegemónico norteamericano indiscutible en el sistema internacional que la crisis del Golfo vino a darle a una gran potencia como los Estados Unidos la oportunidad de utilizar el derecho internacional en su favor, dictando las reglas del juego y adoptando una 'política de fuerza para la paz'.

Es precisamente en ese contexto que en marzo de este año, la administración Bush da a conocer su Plan de Cuatro Puntos para hacer frente a las consecuencias del conflicto:

1º La promoción de un efectivo proceso de control y des-- militarización de la zona.

2º La búsqueda de mecanismos que promuevan la estabilidad en la región en términos del establecimiento de un nuevo orden internacional que llevaría implícito la instrumentación de un renovado sistema de alianzas al interior de la misma, con la - participación occidental más la de los aliados árabes de Estados Unidos y Medio Oriente.

3º La promoción de estrategias de desarrollo económico - regional.

4º El compromiso por buscar alternativas de solución al - conflicto árabe-israelí, en la medida en que se reconoce la - imposibilidad de mantener estabilidad política en la región, - mientras permanezca latente esta problemática. En esta direc-- ción justamente se inscriben los esfuerzos desplegados recientemente por el Secretario de Estado Norteamericano, James - Baker, de celebrar una conferencia de paz en el Medio Oriente, cuyos resultados están aún por verse.

III.7.3 América Latina en el nuevo gobierno de Estados Unidos: ¿Confrontación o negociación?

Poco se dijo sobre América Latina desde la - campaña de George Bush en adelante al punto que todavía en - marzo del año pasado se hablaba de una ausencia de definicio--

nes hacia la región; o bien de un continuismo puro como ya lo señalábamos al principio.

Si bien es cierto que ésta resultaba una verdad a medias, también lo es que, en todo caso, los temas en las relaciones - Estados Unidos-América Latina habían dejado de ser coyuntura-- les para expresar realidades muy tangibles y concretas que re- querían de definiciones y propuestas específicas.

Por otro lado, hoy como entonces, el respectivo interés y la intensidad de los problemas de la región (deuda externa, - comercio, inversión, nacionalismo, inestabilidad política y - social, narcotráfico, etc.) no es simétrico ni tampoco se pue- de pensar que cuando se hace mención de 'los intereses de los países latinoamericanos' se haga una referencia a una comuni-- dad y homogeneidad de los mismos al interior de cada país.

Como quiera que sea, esta realidad pareció ser comprendi - da por la nueva administración matizando la discusión sobre la política latinoamericana a seguir por los Estados Unidos ante la herencia de Reagan. Se cuestiona entonces el excesivo uni-- lateralismo y un defectuoso bilateralismo en las relaciones y en la excesiva ideologización de la política reaganiana hacia América Latina. Tal vez por ello, el proclamado pragmatismo de George Bush fue recibido como una posible vía de aproximación a las soluciones esperadas.

III.7.3.1 La Iniciativa para el Proyecto de las Américas: ¿Nueva estrategia económica de los Estados Unidos hacia América Latina para los noventas?

A partir de lo anterior, empiezan a perfilarse una serie de estrategias económicas, políticas y de seguridad que, permeadas de una cierta moderación y apertura pero sobre todo, pragmatismo con respecto a Reagan =comparativamente hablando= podrían significar un cambio radical para el continente en su conjunto toda vez que pareciera ser que, a diferencia de las tácticas y modalidades adoptadas en épocas anteriores, existe una voluntad de compromiso explícito por parte de los Estados Unidos de involucrarse activamente en dichos procesos.

De ahí la importancia de la llamada Iniciativa para el Proyecto de las Américas (también conocida como Plan de las Américas), cuyo planteamiento original empezó a cobrar forma en el primer trimestre de este año, basado en una concepción hasta entonces demasiado vaga y general que aludía a la necesidad de reorientar la política económica global de Estados Unidos hacia la región, para promover el desarrollo económico y la liberación del comercio.

En este sentido, compartimos la opinión de algunos expertos norteamericanos de diversos centros e institutos en los Estados Unidos que opinaban ya desde entonces que se trata en realidad de una política de cooperación a largo plazo en la

que aunque el elemento clave es el comercio "dirigido a ase -- gurar un mayor acceso a los productos latinoamericanos en el - mercado de Estados Unidos", de alguna manera forma parte de - una estrategia más global, que incluye otros aspectos igual--- mente importantes para este país como son: la lucha antidrogas; el apoyo a los procesos democráticos en la región mediante el otorgamiento de fondos de ayuda creados ex profeso para ese - fin (por ejemplo, el Fondo para la Democracia por 800 millones de dólares para Panamá y Nicaragua); y el problema de la deuda externa.

Ahora bien, para los primeros días de junio del año pasa - do, dos altos funcionarios de la administración Bush, Carla - Hills y Lawrence Eagleburger, representante personal de Bush - ante la XX asamblea de la Organización de Estados Americanos y Subsecretario para Asuntos Latinoamericanos del Departamento - de Estado, respectivamente, señalaron en dicho foro lo que se interpretó como una nueva Doctrina de Diálogo con América La-- tina para la presente década dejando de lado la tradicional - retórica de 'presión ideológica' que identificó a su antecesor.

En esa ocasión, Eagleburger precisó los ocho puntos que, - en opinión de la administración Bush debían dar la pauta de - colaboración en esta etapa que él mismo definió como de 'Fin - de la Guerra Fría', a saber:

1º La necesidad de reimpulsar a la Organización de Estados Americanos (OEA) como 'Foro natural de diálogo hemisférico'.

2º La consolidación 'vital' de los actuales procesos de-- mocráticos en la región creando medios que garanticen la de--- fensa de esos sistemas democráticos.

3º Defensa de los derechos humanos como parte de las ta-- reas medulares de la OEA.

4º Necesidad de potenciar todo el trabajo hemisférico por medio de este nuevo orden democrático 'con paz y estabilidad', haciendo hincapié en la necesidad de llegar a rápidos acuerdos comerciales, especialmente en el seno de la Ronda Uruguay.

5º Urgencia de encontrar espacios de trabajo conjunto en- el renglón del ambiente.

6º Impulso a las inversiones en forma sustancial y a la

7º Educación regional como mecanismo para consolidar la - democracia.

8º Mantenimiento de la imparcialidad y constancia de los- países de América Latina, proponiendo su colaboración voluntaria para el desarrollo de Nicaragua.

En síntesis, se hizo un llamado a evitar la inestabilidad de la región dominada por la droga, la deuda y el subdesarro-- llo que afectan la democracia.[155]

Poco después, empezaría a promoverse a través de distin-- tos medios la idea de una asociación económica entre todos o - algunos de los países del área con Estados Unidos y entre sí. En esta forma, la recurrente alusión al imperialismo histórico de 'integración latinoamericana' tendía a ser sustituida por - el ensalzamiento de la 'integración panamericana'. A grandes - rasgos, se presentaban en ese momento dos propuestas de carácter alternativo: un esquema de tipo clásico, diseñado al menos como zona de libre comercio con respecto a un universo signi-- ficativo de bienes y servicios o factores; o bien, un área de preferencias económicas.

Así era para el 28 de junio de 1990, el presidente Bush - anunció una profunda redefinición de las relaciones económicas de Washington con América Latina, proponiendo un vasto plan de acercamiento económico con la región cuyo objetivo último se-- ría la creación de un sistema de libre comercio a escala con-- tinental.

Cabe señalar que este programa de consta de tres puntos - fundamentales =la intensificación del comercio continental, la liberalización de las inversiones y una nueva estrategia para resolver la pesada carga que representa el problema de la deu- da para muchos países de la región=, fue lanzado bajo la con-- signa de: 'comercio, no ayuda', con un llamado a forjar 'una - genuina sociedad de reforma hacia la libertad de mercados'. - Sobre este punto, valdría la pena hacer un breve comentario. - Desde nuestro punto de vista, este énfasis puesto en el comer-

cio preferible a la ayuda tiene por lo menos dos significados importantes. El primero es que, evidentemente, esta propuesta representa la primera etapa de un plan a largo plazo para concertar acuerdos de libre comercio con algunos de los más importantes países de la región, como es el caso de las negociaciones que actualmente sostiene Estados Unidos con nuestro país y cuya materialización concreta en un tratado de esta índole es prácticamente un hecho, además de promover paralelamente =mediante mecanismos diversos=, la integración de algunos otros mercados a nivel subregional, como sería el caso del Mercado Común Centroamericano; el de los países que integran el Pacto Andino; el reciente Mercosur, conformado por países de América del Sur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) que empezará a funcionar en enero de 1995 y el tratado con los países anglo-parlantes que configuran el CARICOM.

En segundo lugar, estaría el hecho de que esta iniciativa parece haber sido recibida en general con beneplácito en los círculos latinoamericanos porque se considera que, a diferencia de lo que representó la Alianza para el Progreso de Kennedy en los años sesenta cuyo lema giraba justamente en torno al concepto de 'ayuda' y no al de 'comercio' como ahora, ésta implica =por lo menos así parece hasta hoy= la intención de fomentar una política exterior con una visión más global, dirigida hacia y preocupada por América Latina, con un carácter menos coyuntural, reactivo y unilateral como históricamente ha sido el denominador común.

En resumen, esta iniciativa abriría una oportunidad para - reforzar los procesos de integración y unidad de los países de América Latina y el Caribe, de tal manera que se acerquen progresivamente a la formación de un mercado común regional, ya - que dicho proyecto abarca, directa o indirectamente, tres elementos de carácter estratégico para promover el desarrollo - económico del continente: comercio, financiamiento y tecnología.

Desde esta perspectiva, puede decirse que más allá del - alcance económico de este plan, está su significado político, toda vez que Estados Unidos se ubica no sólo como el promotor de dicha propuesta, sino que parece haber un claro compromiso de su parte por involucrarse a fondo en el proceso, como señalamos anteriormente al inicio de este capítulo.

A manera de conclusión, quisiéramos hacer brevemente las - siguientes reflexiones:

1º No obstante que al inicio de la actual administración - norteamericana se hablaba de una 'indefinición' en la política de Washington hacia la región y se especulaba en torno a que - ésta sería cuando mucho simplemente una continuación de la de su predecesor, a poco más de un año y medio (estamos refiriéndonos al período que va de la llegada de Bush a la Casa Blanca al lanzamiento de la propuesta del Plan de las Américas) de - haber tomado posesión del cargo, parecían estarse disipando - =o tal vez hasta reconsiderando= dichas apreciaciones en la -

medida en que el nuevo gobierno parece encaminar con paso firme, seguro y pragmático el futuro de sus relaciones con América Latina.

2º Al margen de una evaluación posterior de los acontecimientos, se nota una evidente coherencia entre los plantea----mientos esbozados al principio de su mandato y durante la campaña que, aunque muy pocos y escasos estos últimos han venido a confrontarse en la praxis, al menos hasta este momento.

3º Dentro de lo que puede llamarse el esquema de política exterior de la administración Bush hacia la zona y aun cuando una acción específica repercute en todos los ámbitos y vice---versa, está claro que una de las prioridades de este gobierno se enfoca hacia la política económica y, por lo tanto, la es--trategia que en este plano pretenden aplicar los Estados Uni--dos en la región, la cual comprende al mismo tiempo comercio, deuda e inversión, pero sobre todo, menos exhibicionismo y - espectacularidad en la toma de decisiones y más concentración y energía en la implementación práctica de las mismas.

4º Por otro lado, está claro que no se trata de celebrar - o justificar ingenuamente la actitud de un país imperialista - que, como en el caso del que nos ocupa, emprende o no determinadas acciones en función de sus intereses globales económicos y de seguridad, aún más tratándose de su zona natural de in---fluencia; más bien se trata de admitir que los cambios en curso en la economía mundial y las exigencias de la integración -

latinoamericana tantas veces asumida y hasta idealizada, hacen impostergable una reorientación de ésta en los próximos años. Mucho se dijo que la década pasada a la que algunos incluso se atrevieron a bautizar como la 'década del desarrollo' para el Tercer Mundo en general y para América Latina en particular -y que, incluso dicho sea de paso, ahora han rebautizado como la 'década perdida'- abriría los espacios para el despegue definitivo de nuestros países, cosa que hasta el momento no ha ocurrido. Esto se debe, entre otras cosas, a la misma visión pobre y limitada de siempre, carente de voluntad política real que permita que esta integración se materialice finalmente no sólo 'hacia dentro', sino básicamente 'hacia afuera'. En este orden de ideas, la Reunión Cumbre Iberoamericana que tuvo lugar recientemente en nuestro país a mediados de julio de este año, podría ser un buen principio.

Es obvio entonces que Latinoamérica debe buscar aprovechar y transformar esta oportunidad en su beneficio y emular, aunque bajo su óptica, condiciones y necesidades propias, lo que algunos países industrializados han realizado en este sentido al agruparse en grandes bloques comerciales, concentrando entre ellos las directrices fundamentales de la economía mundial.

Al respecto, la Europa Unida, el Mercado Común formado por Estados Unidos y Canadá y el conglomerado económico constituido por Japón y los países de reciente industrialización de Asia son realidades tangibles.

5º Es obvio por lo tanto, y queda fuera de discusión, el que América Latina no puede ni debe permanecer indiferente sustrayéndose a estos cambios como si nada ocurriese. Sin embargo, el logro de este objetivo en donde, dicho sea de paso, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), puede jugar un papel fundamental, requiere de una convergencia de políticas y propósitos solidarios no sólo en el papel y la retórica, sino en ese momento y en este contexto en el que nos ha tocado vivir.

III.7.3.2 La dimensión política de la seguridad nacional norteamericana: La cuestión de la democracia en América Latina

Los Estados Unidos suelen ubicar a la mayoría de los temas de la agenda latinoamericana en el amplio marco de la seguridad nacional, entendiendo por seguridad nacional la preservación de un orden social occidental hemisférico, identificado con la seguridad de sus intereses en el área. Esta misma idea, trasladada a los países latinoamericanos bajo la forma de Doctrina de la Seguridad Nacional, transfiere a éstos la responsabilidad de la preservación del orden hemisférico mediante la eliminación de los 'enemigos internos' o focos de amenaza al mismo en los respectivos países.

Como asuntos de seguridad nacional son considerados la deuda externa latinoamericana en cuanto a sus efectos desestabilizadores en los regímenes políticos; el narcotráfico, en-

tendido en su doble dimensión: en lo interno, como amenaza social y moral para la sociedad norteamericana y, en lo externo como una de las 'variantes del accionar de la subversión, que opera en concomitancia con el narcotráfico'; el terrorismo y las revoluciones como enemigos principales (focalizado primordialmente en Centroamérica); la inestabilidad y precariedad de los regímenes democráticos instaurados durante los ochentas (sobre todo en el Sur del continente) en los que las situaciones de conflictividad social constituyen un fermento para el accionar del 'movimiento comunista internacional'; la cuantiosa emigración de latinoamericanos hacia los Estados Unidos por los efectos de las crisis económicas y políticas en la región; y finalmente, vinculando la problemática económica de los países latinoamericanos con las nuevas estrategias de política exterior de la Unión Soviética, se interpreta como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos las relaciones de apertura comercial entre varios países latinoamericanos y la URSS.[156]

Ahora bien, los diagnósticos a que hemos hecho referencia se han ido esbozando principalmente durante la segunda administración de Reagan -concretamente entre 1986 y 1987- en diferentes ámbitos. Como trasfondo, emergen críticas a las políticas de la administración Reagan hacia América Latina, en la medida del fracaso de algunos objetivos en términos de la seguridad hemisférica: no se logró el derrocamiento del gobierno sandinista y la eliminación de su influencia en el área; tam--

poco el derrocamiento del General Noriega en Panamá ni el control del narcotráfico, la consolidación de democracias proestadunidenses, etc.

En agosto de 1988, el Comité de Santa Fe presenta el documento "Una Estrategia para América Latina en los Noventa", mejor conocido como "Santa Fe II". El documento comienza afirmando que si bien "el mayor éxito aparente de la administración Reagan en América Latina fue el retorno a la democracia ... logro obtenido con apoyo de ambos partidos", la fragilidad que éstas exhiben muestra que no bastan elecciones democráticas para establecer actitudes democráticas en el 'gobierno permanente', si junto al cambio de régimen no cambia la cultura política.[157]

En este sentido, algunos autores opinan que si bien no tuvieron alivio los problemas económicos de América Latina en el período 1986-1987, sí hubo mejoría en el retorno a la democracia en el hemisferio. La renovación democrática siguió adelante en Sudamérica y en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay dirigentes civiles asumieron el poder pese a los problemas económicos y a las fuertes tensiones entre civiles y militares.

Lo cierto es que desde mediados del primer período presidencial de Reagan, el gobierno de Estados Unidos se 'identificó' con la apertura democrática en América Latina, como parte del cambio que se dio en la política estadunidense a raíz de

de la caída del gobierno de Ferdinand Marcos en Filipinas. El Presidente Reagan recibió en la Casa Blanca a los Presidentes Alfonsín, Sarney, Febres Cordero y Sanguinetti de Uruguay durante el período 1986-1987, y el gobierno estadunidense repetidas veces reiteró su compromiso de apoyar la democracia en el hemisferio. Washington apoyó el movimiento para terminar con la dinastía de Duvalier en Haití; además, la administración de Reagan tomó medidas para disociarse del régimen de Manuel Noriega en Panamá y presionó abiertamente para que en México se efectuaran elecciones limpias.

Sin embargo, en el período 1986-1987 siguió siendo ambivalente la actitud de Washington con respecto a la renovación democrática en la única dictadura importante que quedaba en Sudamérica, el régimen pinochetista de Chile.[158]

A propósito de la democracia, quisiéramos aprovechar para hacer un par de reflexiones que veníamos reservándonos para este momento.

Primero, los actuales procesos de democratización que se han venido dando en el continente a partir de 1984 (aproximadamente), mismos que coinciden con la estancia de Reagan en la Casa Blanca y parecen consolidarse a través de su segundo período prolongándose hasta hoy en día (incluidos Paraguay y Chile), se adjudican como un logro de la administración Reagan y, personalmente, creemos que esto es muy cuestionable por varias razones:

a) Porque la administración Reagan más que apoyar en principio los procesos democráticos que se gestaron en algunos países (Argentina, Brasil, Uruguay e incluso Chile) aprovechó en muchos sentidos =y sin reconocerlo, por supuesto= la semilla que en este plano sembró la administración Carter (a pesar de sus limitaciones y vulnerabilidad) aportando a través de su política de derechos humanos y el proyecto de las democracias viables elementos que, sumados a la propia dinámica interna de esos países, produjo resultados un tanto insospechados =aunque relativamente favorables= para Estados Unidos.

b) Por lo tanto, Reagan más bien lo que buscaba era rescatar la deteriorada situación en la que se encontraban las relaciones de Estados Unidos con algunos de estos países (el caso chileno resulta muy ilustrativo al respecto) con motivo de la aplicación de la política de derechos humanos y la restricción en la venta de armamentos =entre otros aspectos=, ejecutada por la administración Carter. De manera que, más que tratarse de un triunfo de Reagan producto de una política especialmente diseñada para la consecución de dicho objetivo, resultó una consecuencia un tanto imprevista y dudosa que la administración Reagan tuvo que asumir para evitar una radicalización en la situación política y económica que se vivía en la gran mayoría de estos países como producto de la permanencia en ellos =a veces durante décadas= de regímenes castrenses de ultraderecha.

c) Por otro lado, dado el enfoque geoestratégico prevale-

ciente de la anterior administración republicana en términos - de otorgar la máxima prioridad al conflicto con la URSS, Amé-- rica Latina no representaba, como ha ocurrido casi siempre en las relaciones hemisféricas de Estados Unidos con la región, - ningún imperativo estratégico.

De esto último, se deriva la segunda reflexión mencionada al principio, manejada por cada vez mayor número de estudiosos de las relaciones internacionales: que, dado el fin de la pos-guerra o Guerra Fría y el inicio de una nueva etapa en las re-laciones Estados Unidos-URSS debido, en gran medida a los con-flictos que esta última ha debido afrontar en Europa del Este y dentro de su propio territorio, América Latina podría =en este contexto= representar una prioridad para Estados Unidos, sobre todo en dos o tres ámbitos muy específicos: a) La apertura co-mercial de estos países mediante la concertación de tratados - de libre comercio (México es un perfecto ejemplo de ello); b) Una mayor disponibilidad para apoyar mediante medidas especí-- ficas =o por lo menos aliviar= el problema del endeudamiento - externo en la región; y c) Finalmente, la cuestión del narco-- tráfico que esta administración se ha empeñado en combatir, - pero que tendrá que buscar mecanismos idóneos de cooperación - en esta materia que no signifiquen la intromisión de Estados - Unidos en los asuntos internos de los países involucrados bajo ningún pretexto y parte del principio de corresponsabilidad en la búsqueda de alternativas de solución a este problema.

III.7.3.3 Las prioridades en la región: Centroamérica y el Caribe

La intensa preocupación de la administración Reagan sobre Centroamérica y en especial sobre Nicaragua, dominó las relaciones Estados Unidos-América Latina durante 1986.

Mientras que los países centroamericanos buscaban la manera de dirigir sus propios destinos y reducir la influencia de Estados Unidos, los países latinoamericanos en general seguían un rumbo paralelo y reforzado hacia la concertación.

El hilo central de esta tendencia lo llevaban en sus manos ocho países latinoamericanos: el grupo original de Contadora y el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), que se había formado en 1985 para respaldar los esfuerzos de paz de Contadora.

Ahora bien, durante 1986-1987 la administración Reagan concentró su atención principalmente en Centroamérica, en México (y en un grado mucho menor) en Chile. En cambio, se les prestó poca atención a dos regiones a las que se les había dado importancia en los inicios de su primer período: el Caribe (incluyendo a Cuba) y Brasil. Por otro lado, dos países casi olvidados, Panamá y Haití, pasaron de la nada a un alto rango en la escala de preocupaciones de los políticos estadunidenses en este mismo período.

Por otro lado, hay que recordar que en un principio la administración Reagan le dio una atención prioritaria a las islas del Caribe. En 1982, el primer proyecto importante del presidente Reagan en materia de política exterior fue la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, un plan a largo plazo para apoyar el desarrollo económico del Caribe y de Centroamérica por medio de ayuda, concesiones comerciales y respaldo en materia de seguridad. En 1983 ocurrió la intervención en Granada, seguida de una inyección masiva de ayuda económica para el nuevo gobierno proestadunidense que asumió el poder a raíz de la intervención. El episodio de Granada tuvo el efecto inmediato de aumentar la influencia estadunidense en todo el Caribe, donde tuvieron auge los partidos proestadunidenses.

Brasil es demasiado grande e importante para que Estados Unidos lo ignore, pero también estuvo desatendido en el período 1986-1987. La administración de Reagan había asumido el poder con la promesa de restituir lo que un miembro del Consejo de Seguridad Nacional llamaba una 'hermosa relación' con Brasil, de manera que el presidente Reagan escogió a Brasil como la primera parada en su gira presidencial por América Latina. Todavía en 1986 se le daba importancia simbólica a Brasil, al recibir en la Casa Blanca y en el Congreso de Estados Unidos al presidente José Sarney. Pero por debajo de la careta de cordialidad empezaron a aflorar las tensiones, especialmente en relación con la deuda y el comercio.

Washington presionó a Brasil para que abriera sus merca--

dos internos, permitiera la producción de minicomputadoras en Brasil por empresas estadunidenses y dejara de subsidiar sus exportaciones. Pero los conflictos más fuertes se debieron a la decisión de Brasil de aplicar medidas radicales para controlar su enorme deuda exterior.

A Estados Unidos le interesaba Panamá tanto como Brasil y, sin embargo, también lo desatendió en el período 1986-1987. Panamá probablemente es un país más importante para Estados Unidos desde un punto de vista material que los otros cinco países centroamericanos en conjunto, por lo que representa el Canal, estratégica y económicamente hablando. A diferencia de Nicaragua, Reagan no le prestó mucha atención a la crisis que surgió en Panamá a partir de la asonada militar que le quitó el poder al presidente Barletta en septiembre de 1985. El responsable fue el Jefe de las Fuerzas Armadas y hombre fuerte de Panamá, el General Manuel Antonio Noriega.

La administración Reagan se colocó firmemente en el campo antinorieguista. Le suspendió toda ayuda económica a Panamá, frenó la cooperación con las fuerzas armadas panameñas, y surgió la posibilidad de que se cancelaran las prácticas militares conjuntas que estaban programadas para el principio de 1988. Sin embargo, el desenlace a este episodio se daría con Bush y la intervención a Panamá en 1989.

En este contexto y bajo estos antecedentes, podríamos decir que los objetivos para Nicaragua y El Salvador por parte

de la actual administración republicana son virtualmente idénticos a los de Reagan, pero sus tácticas han sido más flexi--- bles.

El diseño de la política hacia esta subregión ha puesto - menos énfasis en la ayuda militar a la contra y ha otorgado - más importancia a los esfuerzos diplomáticos para hallar soluciones políticas a las crisis que ahí desarrollan.

En el caso de Cuba, aun cuando es clara la continuación - del trato o línea dura para este país, los acontecimientos que tienen lugar desde hace algún tiempo en la Unión Soviética y - la ofensiva de acercamiento político y económico hacia Latinoamérica practicada por Bush han contribuido mucho más a aislar el gobierno de Castro que cualquier estrategia previamente - concebida en Washington. No obstante, el gobierno de Bush ha - retado a Castro a convocar elecciones libres, establecer una - economía de mercado y reducir su aparato militar si quiere - llegar a sostener relaciones normales con Estados Unidos, todo lo cual ha caído en oídos sordos en La Habana.

Bush espera atraer a Cuba a la esfera estadunidense por - medio del ejemplo. Quiere que el Congreso apruebe 500 millones de dólares de ayuda para Panamá y 300 millones para Nicaragua -con promesas de más asistencia en el futuro próximo.

"Creo que si prestamos ayuda a Nicaragua y Panamá, ello - simplemente intensificará la presión en favor de cambios en -

esa maravillosa isla de Cuba", declaró Bush.[159]

Sin embargo, tales palabras no deben ser interpretadas como una invitación abierta a La Habana para procurar mejores relaciones, aclaró un funcionario de la Casa Blanca en una entrevista. "Primero tienen que introducir muchos cambios, particularmente en lo que respecta a los derechos humanos", añadió.[160]

III.7.3.4 El tráfico de drogas

La tónica que adoptó el tema de las drogas durante la campaña electoral de Bush, fue una muestra clara de la importancia que para la sociedad norteamericana tiene dicho problema. De hecho, durante la campaña se sentaron las bases de lo que sería la política contra las drogas de la siguiente administración.

El entonces vicepresidente, George Bush, presentó su proyecto de política antidrogas que, a diferencia de la del candidato demócrata, sería objeto de múltiples críticas y rechazos.

La propuesta de Bush no era novedosa en realidad, pero sí coherente con lo que han sido los contenidos de los distintos proyectos sobre la materia. Grosso modo, presentaba cinco puntos: 1) Poner al Vicepresidente de turno a cargo de la coordinación de la política; 2) Fijar sentencias obligatorias para

los narcotraficantes; 3) Aplicar la pena de muerte a traficantes mayores y a los casos de asesinatos relacionados con las drogas; 4) Usar al ejército en las operaciones de interdicción; 5) Creación de una Comisión Internacional Antidrogas.

Una primera conclusión que se podría desprender es que si bien los temas con los que se comprometían eran planteamientos discutidos y aprobados internamente, éstos tienen importantes repercusiones a nivel de lo externo; es decir, sin hablar aún de los programas bilaterales o regionales, de lo que se está hablando es de una propuesta de política interna con consecuencias en el ámbito externo, esto es, en las relaciones bilaterales de Estados Unidos con los países que tienen que ver con el tráfico de drogas. Esta situación presenta una serie de problemas. El primero es que desde la óptica norteamericana, para que esta política interna sea un éxito se requiere de la cooperación absoluta de los países, lo cual no deja de ser conflictivo, ya que en la mayoría de los casos lo que para Estados Unidos representa un problema, como por ejemplo, el consumo interno de cocaína o drogas sintéticas, para los países no lo es e incluso en muchos casos forma parte de sus culturas y de su economía básica, como es el caso de la siembra de hoja de coca en Bolivia y Perú y su consumo interno. El segundo problema =que de alguna manera es consecuencia del primero= es la casi imposibilidad de los gobiernos de sentarse a negociar bajo estas condiciones, es decir, no es posible negociar estrictamente bajo legislaciones internas un problema de implicaciones internacionales. El tercer problema (que parece el

más grave), se refiere al impacto de medidas como el uso de las fuerzas armadas, el aumento de efectivos de la DEA (Drug Enforcement Administration) en los países, etc., traducidos en un mayor involucramiento de Estados Unidos en cuestiones internas de los países. Así por ejemplo, tenemos el caso de México en 1985 con el asunto de Camarena y en 1987 la cuestión de Panamá y la intención de desestabilizar al gobierno de Noriega, sin obtener en ambos casos los resultados esperados. Por último, un cuarto problema que se desprende de esta cuestión, es que existe una mayor propensión a mezclar temas de características distintas y que en la mayoría de los casos resultan más importantes que el tema de las drogas, tales son los temas de deuda y comercio.

Ahora bien, a pesar de la intención del presidente Bush e incluso de los mismos congresistas por presentar una propuesta balanceada, es decir, darle el mismo peso tanto a la oferta (cooperación internacional) como a la demanda (programas de rehabilitación, educación e investigación). Esto no parece fácil de lograr en virtud de que la cooperación internacional inmiscuye muchos aspectos que se traducen necesariamente en un monto mayor de recursos.

Por último, cabría preguntarnos ¿cuál ha sido la respuesta de los países afectados por toda esta política?. Centrándonos básicamente en los países de América Latina, es evidente que las consecuencias van mucho más allá que la mera aplicación de las sanciones por el no logro de las metas en los pro-

gramas antidrogas. La situación está llegando a provocar pro-- blemas internos graves y de distinta índole.

Las represalias cobradas por los narcotraficantes en Co -- lombia, el paro de actividades de campesinos en Bolivia, la - pugna política interna en Perú, etc., representan quiérase o - no, focos de desestabilización interna en los países.

Frente a todo ello, los países de América Latina ya han - ido tomando medidas tendientes a contrarrestar los posibles - efectos negativos de la puesta en marcha de iniciativas con - características como los ya señalados. Eso se ha hecho a tra-- vés de la firma de acuerdos bilaterales o trilaterales de coo- peración entre países del área.

Otro mecanismo utilizado por los países ha sido a través - de hacer cambios en sus legislaciones internas con el objeto - de mostrar que sí están cooperando en el combate al narcotrá-- fico aunque se tenga conciencia que este tipo de medidas no - resuelven realmente el problema, en tanto no se asuma un prin- cipio de corresponsabilidad frente al mismo =como ya señalamos antes= y se impulsen iniciativas alternas de desarrollo econó- mico en los países involucrados.

III.7.3.5 Migración

Después de años de debate improduc -- tivo, el Congreso de Estados Unidos aprobó en noviembre de -

1986 una ley que restringió la inmigración, compleja legisla-- ción que tenía por objeto que Estados Unidos sintiera que - realmente controlaba sus fronteras. Aun cuando dicha ley le - otorgaba una amnistía general a los trabajadores indocumenta-- dos que hubieran llegado a Estados Unidos antes de enero de - 1982, la ley más bien tenía carácter restrictivo: sanciones - para los patrones que emplearan a trabajadores indocumentados, así como aumento de recursos para proteger las fronteras.

Como es de suponerse, las nuevas medidas produjeron una - serie de reacciones en América Latina, particularmente en Mé-- xico, El Salvador y el Caribe por razones obvias.

A pesar de no haber ocupado un lugar importante en el - marco abierto de discusión durante el proceso electoral que - llevó a Bush a la presidencia, la migración se planteaba como uno de los puntos más importantes en la ya de por sí cargada - agenda olvidada para América Latina.

Si bien es cierto que la Ley de Inmigración de noviembre - de 1986 se constituyó como la respuesta a las más diversas - opiniones que en Estados Unidos clamaban por la recuperación - en el control de las fronteras y la contención de la llamada - 'amenaza café', no cabe duda que dicho ordenamiento jurídico - por sí mismo no atiende a la realidad completa del fenómeno.

Para muchos, Ronald Reagan dio un paso importante en el - control de la inmigración con la promulgación de la ley, pero

no es menos cierto que la actual administración está enfren--- tando nuevos desafíos en esa dirección.

Desde la perspectiva norteamericana, uno de los grandes - logros de la política migratoria fue su tratamiento como pro-- blema que afecta directamente la seguridad nacional norteame-- ricana. De tal suerte, se tendió más a favorecer las conside-- raciones internas por sobre aquellas que encuentran su funda-- mento en las condiciones económicas, políticas y sociales que reinan en los países expulsores de mano de obra. Sin embargo, a partir de los dos últimos años de la administración Reagan, ha quedado demostrado que el reto de la migración es más fuer- te y demanda otro tipo de acciones más allá de las contempla-- das por la propia ley migratoria.

Aun cuando inicialmente dicha ley cumplió con uno de sus - objetivos originales =servir de marco para el ordenamiento de la política migratoria y la contención del ingreso de indocu-- mentados a los Estados Unidos= sólo unos cuantos meses adelan- te se enfrentarían problemas que, por su distinta naturaleza, parecen quedar fuera de los marcos de la misma.

En primer lugar, las expectativas del Servicio de Inmi --- gración y Naturalización (INS) en función de las cuales se - preveía que alrededor de dos millones de indocumentados se - acogerían a la amnistía que señalaba la ley, cosa que no ocu-- rrió.

En segundo lugar, el número de detenciones en la frontera se vio incrementado sensiblemente durante 1987 y 1988. Ello constituye sin lugar a dudas, un buen referente que expresa que detrás del fenómeno migratorio se esconden consideraciones más profundas que no se encuentran sólo en suelo norteamericano sino más bien en los países de origen.

La migración no es pues, un problema que el gobierno norteamericano pueda enfrentar sin entender que, al menos para el caso de los latinoamericanos, depende también de factores tales como estabilidad política y nuevas oportunidades de desarrollo económico para la región.

III.7.3.6 Un nuevo tema en la agenda latinoamericana de Estados Unidos: La ecología

En la agenda de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina que se maneja a nivel gubernamental, académico o privado, el tema ecológico no aparece o sólo lo hace de manera tangencial. Sin embargo, existen indicios de que en el futuro inmediato la ecología no sólo pudiera convertirse en un tema importante, sino que puede tener inesperados nexos con asuntos económicos como el de la deuda y políticos como el de la soberanía.

La importancia potencial de la ecología como problema en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina tiene que ver con dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, con un

contexto internacional crecientemente preocupado con la posibilidad de una 'catástrofe ecológica' cuya naturaleza global afectaría a todos los habitantes del planeta; y, en segundo lugar, con la manera como algunos de los problemas ecológicos más graves se manifiestan de manera específica en países de este hemisferio.

Los problemas ecológicos que según los expertos amenazan o tienen ya un alcance global son: la deforestación y la desertificación de vastas extensiones de tierra, la destrucción de los bosques tropicales con su correlativa disminución de la diversidad biológica y su impacto negativo en la generación de oxígeno; los accidentes industriales como los de Bhopal y Chernobil; la lluvia ácida; el orificio en la capa de ozono que se ha detectado en la región Antártica; la disposición de desechos tóxicos y radioactivos y de la basura, y el llamado 'efecto invernadero' que podría alterar rápida y abruptamente el clima de la tierra.

Si bien por su propia naturaleza todo este conjunto de problemas tiene un impacto global, su incidencia específica por regiones y países de América Latina es obviamente muy distinta.

III.7.4 Panamericanismo: ¿Una nueva etapa en las relaciones latinoamericanas de Estados Unidos?

El recorrido de los principales tópicos que

afectan a las relaciones de Estados Unidos con América Latina nos permite arribar a una primera conclusión: dada la permanencia de ciertos problemas, la recurrencia de otros y la vinculación que tienen incluso con las relaciones internacionales que los trascienden, en materia de estrategia -por lo menos en el corto plazo- nada puede cambiar demasiado, pero tampoco nada puede permanecer exactamente igual, por impreciso que ello parezca.

Las grandes interrogantes siguen siendo en torno a la modalidad predominante que asumirán las relaciones latinoamericanas de Estados Unidos. Confrontación o negociación, viene a ser un dilema planteado en cada uno de los temas de la agenda: cómo realizar el inaplazable cobro de la deuda sin generar o profundizar situaciones que hagan peligrar en términos económicos y políticos la seguridad nacional de Estados Unidos; cómo garantizar la gobernabilidad de las democracias e incluso evitar el que puedan transitar por caminos eventualmente contrarios a los que Estados Unidos propone; cómo combatir el narcotráfico sin que los países involucrados intenten espacios internacionales de flexibilización de las presiones norteamericanas que puedan suponer pérdidas del control de este país; cómo modificar la intervención de Estados Unidos en el conflicto centroamericano sin perder su capacidad de influencia en el mismo, etc.

Tal vez las claves de la estrategia podrían estar en la búsqueda de una recomposición global de las relaciones con

América Latina, de tal suerte que fueran innecesarias tácticas confrontativas costosas políticamente, por un lado; y, por el otro, un manejo individualizado de los temas.

Aunque es prematuro para aseverarlo, ello podría apuntar a la gestación de un nuevo tipo de PANAMERICANISMO, en el que mediante tratamientos específicos a cada país Estados Unidos pudiera ir coagulando apoyos y compromisos que lo liberaran de aparecer como el 'factorum' de la confrontación y le permitieran consolidar los logros alcanzados hasta ahora en términos de continuidad al proyecto histórico que les da origen y sustento: el reconocimiento de un destino que si bien no puede calificarse de común sí es compartido.

C O N C L U S I O N E S

Una primera conclusión sobre el tema tratado a lo largo de la presente investigación, nos lleva a afirmar que la política exterior norteamericana ha sido, desde siempre, una política de corte imperialista que se manifiesta como tal a todos los niveles y que además, cumple funciones específicas de legitimación y consenso al interior del Estado norteamericano, en su carácter de Estado capitalista.

Este consenso básico al que hacemos referencia incorpora tanto las dimensiones políticas, como las económicas. En el nivel político, se incluyen los elementos fundamentales de la democracia liberal y la tradición intelectual de Locke, Montesquieu, Smith y Tocqueville. En el plano económico, se hace referencia a las instituciones y a las medidas básicas del liberalismo: el mercado libre y el capitalismo, constituyendo ambos niveles lo que se ha dado en llamar el 'Credo Norteamericano', el cual funciona como un verdadero factor de cohesión nacional.

Samuel Huntington y Gunard Myrdal definen así al credo norteamericano como fuente de identidad nacional de los estadunidenses cuyos componentes centrales son de hecho los de la ideología liberal: liberalismo, individualismo, democracia, igualitarismo y un carácter básicamente antigobierno y antiautoridad.

Segunda. Si bien en cierto, por lo tanto, que la política exterior norteamericana ha resultado ser en esencia siempre la misma, no lo es menos que también ha debido ajustarse, modificar y perfeccionar sus mecanismos especializados de dominación en el manejo de sus relaciones con el exterior, en este caso, con América Latina y las coyunturas específicas que en ésta se han presentado.

Tercera. El hecho de que una de las razones que explican la supervivencia del imperio norteamericano tiene que ver con un fenómeno esencial: la verdadera fuerza del imperio es la profunda cohesión de un sistema cuyos principios básicos no son verdaderamente puestos en tela de juicio. El imperio se vería gravemente amenazado si los norteamericanos llegaran a dividirse en algunos de sus objetivos fundamentales.

Ahora bien, como es natural, en los momentos de crisis la cohesión del imperio no presenta ninguna grieta. Las eventuales diferencias entre partidos y la diversidad de funciones desaparece ante la inminencia del peligro. Sin embargo, aun cuando en líneas generales este ha sido siempre el criterio normativo, también lo es que si la crisis se prolonga o bien resulta significativa en términos de statu quo, de prestigio o incluso no redituable económicamente, como en el caso de Vietnam, entonces los enfrentamientos entre partidos se desencadenan, mientras civiles y militares se desentienden o se culpan mutuamente de las responsabilidades.

Asimismo, un cambio en el equipo en el poder puede modificar el estilo de una política, pero en lo esencial su contenido se mantiene intacto, puesto que conviene mantenerse en guardia contra el comunismo (por ejemplo), ya fuera soviético o chino, reforzar de algún modo la solidaridad del 'mundo libre', perfeccionar la eficacia del imperio económico y militar y asegurar internamente una continua expansión protegiendo el acceso a las fuentes insustituibles de materias primas y estratégicas.

Cuarta. Conviene enfatizar en que, de hecho, existen niveles asimétricos de atención hacia América Latina de acuerdo a los intereres nacionales norteamericanos, situación que se observa en forma mucho más acentuada a partir de la década de los años setenta como resultado, por un lado, del desenvolvimiento propio de la región que venía gestándose en décadas anteriores; y, por otro, de los cambios operados en el sistema internacional y los nuevos compromisos asumidos por Estados Unidos como la primera potencia del mundo capitalista. Es decir, se impone la necesidad de un tratamiento no sólo coherente y articulado hacia los problemas que se presentan en los países de la región, sino fundamentalmente, uno de tipo diferenciado que permita distinguir a unos países o grupos de países de otros y determinar así eventuales políticas de tratamiento hacia ellos de acuerdo a su problemática específica.

Quinta. Es claro que independientemente de que se trate de una administración demócrata o republicana, de un presiden-

te conservador o liberal, de una diversidad de caracteres, estilos y métodos, existe una continuidad acerca de ciertos valores y principios fundamentales en torno a los cuales se constituye la fuerza principal del imperio que no dejan lugar a discusiones o disentimientos que afecten o lesionen la unidad y la cohesión de éste haciéndolo vulnerable hacia el exterior. Es el caso del tan socorrido 'interés nacional' que en mayor o menor medida se encuentra referido a cuestiones tanto económicas como de seguridad que tienden a garantizar la preservación de la desgastada hegemonía norteamericana en el mundo. En este sentido, abundan en la historia de los pueblos latinoamericanos los ejemplos sobre intervenciones norteamericanas en el continente so pretexto de un pretendido y legítimo interés por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: Guatemala 1954; Cuba 1959; República Dominicana 1965; Perú 1968; Chile 1973; y más recientemente, Granada 1983 y Panamá 1989.

Por último, para referirnos a la época más reciente, el hecho de que con el gobierno de Reagan a partir de 1981, se registró una vuelta a las concepciones más tradicionales (realistas) que vinculan la actividad internacional con los problemas concretos del poder y la influencia de Estados Unidos en el mundo.

En concordancia con los enfoques geopolíticos neoconservadores, se cancelaron las propuestas fundadas en categorías humanitarias o en un reajuste general del sistema económico

internacional coadministrado por Estados Unidos, Europa y Japón para reponer las pautas de la confrontación con la Unión Soviética y el comunismo y la contención de su influencia en el mundo. De esta forma, el globalismo geopolítico fundado en criterios estratégicos y de seguridad reemplazó al globalismo moralista económico anterior, pero se mantuvo exactamente igual la forma de organizar y definir la política de Estados Unidos hacia América Latina.

De ahí que con Reagan se hablara de un retorno a la Guerra Fría en la política exterior estadunidense; sin embargo, la comparación supone algunas dificultades. La principal de ellas es que el término remitía a un período relativamente largo. La Guerra Fría abarcó más de dos décadas con cuatro presidentes en los Estados Unidos y también varios proyectos estratégicos que, teniendo en común el gran tema de la contención, diferían básicamente respecto a la forma de implementarla. Por esta razón, autores como Insulza advertían sobre la posibilidad de hasta qué punto las posturas iniciales de la administración Reagan abrieron un nuevo capítulo de Guerra Fría o eran, como algunas veces había ocurrido en el pasado, interrupciones en una fase distinta que no alcanzan a adquirir coherencia histórica.

De cualquier forma, lo que interesa subrayar aquí es que los criterios de organización de la política de Estados Unidos hacia América Latina cambiaron en forma clara y estable, que esto se ha mantenido en la administración de George Bush y

que, en nuestra opinión, sentimos muy probable que este esquema continúe en vigor en el futuro durante un período considerable, aunque bajo una dinámica cualitativamente distinta de la aplicada en el pasado. Entre las razones que podríamos argumentar para esta 'continuidad con cambios' en la política latinoamericana de Estados Unidos es necesario tomar en cuenta una serie de factores tanto endógenos como exógenos al área que, de alguna forma, han permeado la actitud de los Estados Unidos y sus políticas hacia el hemisferio.

Sobre esto último, podríamos señalar genéricamente hablando, los acelerados cambios mundiales que empezaron a gestarse durante la década pasada y ante los cuales muchos expertos llegaron incluso a calificar de pasiva la actitud de Estados Unidos.

Recordemos los dramáticos giros políticos iniciados cinco años atrás con la Perestroika de Mijail Gorbachov y el fin de la Guerra Fría con el consecuente enfrentamiento Este-Oeste que, sin lugar a dudas, marcaron el inicio de una nueva relación con Moscú. No obstante, durante 1990 se considera que sólo en tres áreas de la política exterior =Europa, América Latina y, desde luego, el Golfo Pérsico= Bush tomó posiciones que implicaban riesgos políticos claros y demostró iniciativas audaces e independientes con lo cual venía a confirmarse esa actitud cautelosa y pragmática a la que ya nos hemos referido en alguna otra parte de este trabajo.

Ejemplos de lo anterior lo constituyen el apoyo incondicional a lo largo de 1990 al canciller de la entonces República Federal Alemana, Helmut Kohl, en su iniciativa para unificar Alemania, lo cual fue una importante medida estratégica que indicaba su convicción de que Washington necesitaría mantener buenas relaciones con la potencia dominante en la Europa de la posguerra fría.

En el caso de América Latina, aun cuando la Iniciativa para las Américas de Bush fue anunciada en Junio de ese año con menos 'bombos y platillos', es claro que fue una medida estratégica elaborada con el fin de estrechar las relaciones con los países del hemisferio para que junto al Plan Brady los gobiernos de la región concretaran reformas económicas, poniendo el énfasis en el comercio y las inversiones. En este sentido, el acuerdo entre Estados Unidos y México para negociar un tratado de libre comercio fue una importante señal de compromiso de Washington, tanto con América Latina como con sus socios comerciales fuera del continente, en Europa y Asia. En otras palabras, aun cuando mucho se habló de la década de los años ochenta como la década perdida, no lo es menos que estos años fueron para América Latina un período con un doble significado. Por una parte, representan la etapa de crisis más profunda que haya vivido la región en los últimos tiempos, pero igualmente en este mismo período tuvo lugar una ordenación estructural de las economías, las sociedades y los Estados en los países latinoamericanos por lo que, en este sentido, la década perdida es también un decenio de reformas y ajustes que

sentaron las bases para una nueva fase del desarrollo.

Finalmente, la rápida respuesta militar y diplomática a la invasión iraquí a Kuwait en agosto del año pasado, fue vista como una oportunidad de alto riesgo que buscaba en parte reclamar para Washington la condición de líder indiscutible en lo que se espera se convierta en un mundo esencialmente unipolar después de la Guerra Fría.

Ahora bien, creemos que el fin del enfrentamiento entre las dos superpotencias y sus alianzas militares, el inicio de un nuevo orden de posguerra fría caracterizado, entre otras cosas, por iniciativas trascendentales como la disolución del Pacto de Varsovia y la negociación a favor del desarme nuclear y convencional,* la colaboración para resolver las crisis regionales como las que tienen lugar hoy en día en el mundo no serán procesos lineales o de armonía total entre Washington y Moscú. Lo realmente permanente en las relaciones internacionales es el conflicto y, por lo tanto, habrá seguramente diferencias, tensiones, roces, disensiones, pero también arreglos y concertaciones entre ambas tendientes a la construcción de ese nuevo orden mundial.

Lo anterior plantea necesariamente la consideración de si

*No hay que perder de vista que el acuerdo START es uno de los más complicados que se pueda saber, por las mismas características de las armas nucleares estratégicas, por la famosa 'tríada' de misiles nucleares instalados en silos, barcos, submarinos y aviones de bombardeo de largo alcance.

los Estados Unidos serán la única y sola superpotencia de nuestro siglo asumiendo el papel de policía mundial o si, de alguna forma, se precisa resolver la crisis de la Unión Soviética y no arriesgarse a actuar unilateralmente fuera del marco, por ejemplo, de las Naciones Unidas. La guerra del Pérsico así lo demostró.

Dicho en otras palabras, la cuestión crucial para Estados Unidos en los años noventa consiste en desarrollar un sentido realista de la fuerza y los límites de su poder ante la terriblemente cambiante naturaleza de la política mundial. Es obvio (por lo menos así lo entendemos), que cuando se hace referencia a un nuevo orden mundial no se trata de crear un mundo por entero nuevo lo cual además sería imposible realistamente hablando.

Autores como Nye* consideran que se pueden identificar al menos cuatro tendencias del mundo moderno que contribuyen a que el poder se vaya alejando de manera efectiva de las grandes potencias, a saber:

1. El aumento de interdependencia económica

2. El proceso de modernización, la urbanización y el incremento de las comunicaciones en las naciones en desarrollo también ha hecho que, partiendo del gobierno, el poder se di--

*Nye, Joseph S. "Mantener su liderazgo en el siglo XXI, el desafío para EU", en: Excélsior, jueves 21 de febrero de 1991, pp. 7-9

funda a los sectores privados

3. El fortalecimiento de los Estados débiles

4. La disminución en la capacidad de las grandes poten--- cias para controlar su ambiente.

En resumen, el problema de Estados Unidos al finalizar el siglo XX más que referirse a la decadencia y al reemplazo por una nueva hegemonía lo identificamos básicamente como un pro-- blema de adaptación a la naturaleza cambiante del poder. Sólo si los Estados Unidos comprenden correctamente la esencia de - esta situación podrán ejercer el liderazgo internacional al - ingresar al mundo del nuevo siglo.

Precisamente dentro de este contexto global es que América Latina está llamada a desempeñar un rol cualitativamente - distinto al del pasado y más concretamente, en su relación con los Estados Unidos.

La nueva era en las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética basada en la equiparación de intereses, en la cooperación y el manejo conjunto de los conflictos regionales; el derrumbe del sistema socialista en Europa a través de la caída de los regímenes comunistas autoritarios en Albania, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania; la creación de un - nuevo equilibrio europeo que implica la desintegración de países multinacionales (el caso de Yugoslavia) y una tendencia -

hacia la multipolaridad de los cinco centros de poder más im-- portantes (los Estados Unidos, la Unión Soviética, China, Ja-- pón y una Europa Unida), han obligado a los Estados Unidos a - una revalorización de su posición mundial y a una redefinición de sus intereses en donde América Latina vive al igual que el resto, la hora de los reagrupamientos regionales, el restable- cimiento de la democracia y el liberalismo.

De hecho, podríamos decir que durante la década pasada =a la cual ya nos referimos líneas arriba= se colocaron las bases para una mejor colaboración entre Estados Unidos y América La- tina, teniendo como telón de fondo el fin de la Guerra Fría y la regionalización de los mercados, situación que la adminis-- tración Bush aprovechó para adoptar políticas más congruentes con las principales preocupaciones de América Latina =la Ini-- ciativa de las Américas, el Tratado de Libre Comercio con Mé-- xico, diversos tratados comerciales a nivel bilateral (con - Chile) y multilateral (con el CARICOM) son una muestra de - ello= y permitir iniciativas que definitivamente se ajustaban también a los intereses de Washington =la creación del Merco-- sur y del Grupo de los Tres,* por ejemplo= y que, dicho sea de paso, tampoco representan una maniobra desusada de la política

*Los países que conforman el Mercado Común del Cono Sur que empezará a funcionar como tal en 1995 son: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay; en tanto que el llamado G-3 (Grupo de los - Tres), está conformado por México, Venezuela y Colombia.

norteamericana.**

Por lo tanto, coincidimos en señalar que las claves de la estrategia están en la búsqueda de una recomposición global de las relaciones con América Latina, de tal suerte que los términos tradicionales de confrontación que generalmente han caracterizado dicha relación sean sustituidos por la negociación y el manejo particularizado de los temas.

Estamos convencidos de que si bien es cierto que la recuperación económica de América Latina en su conjunto es incierta aún y que el surgimiento de un orden mundial basado en la supremacía militar de los Estados Unidos y la división multipolar del poderío económico permiten prever una acentuación de la hegemonía norteamericana en el continente, es posible que la disminución relativa de la influencia de los Estados Unidos en los asuntos europeos resulte en una mayor ponderación de la importancia de América Latina para ese país teniendo como efecto positivo un mayor interés norteamericano por la recuperación económica de la región. Una muestra inicial de ello lo ha constituido la multicitada Iniciativa de las Américas.

**Cabe recordar aquí el Plan Baker y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, ambos surgidos durante la administración Reagan en donde el primero buscaba proporcionar alternativas de solución al problema del endeudamiento externo que presentaba la región, mientras que la segunda era una especie de 'Mini-Plan Marshall' que abriría la región a las inversiones de Estados Unidos y facilitaría la creación de una alianza militar regional, a la vez que era considerada por Washington como un vehículo para llevar a los demócrata-cristianos de Venezuela y a los liberales de Colombia a un enfrentamiento con los regímenes y movimientos revolucionarios del área.

Las transformáciones profundas que han tenido lugar en las Relaciones Internacionales se caracterizan hoy en día por la globalidad y la interdependencia.

Nadie discute el hecho de que hemos pasado de la bipolaridad a una unipolaridad militar y a un multipolarismo económico en donde si bien es cierto que los Estados Unidos son actualmente la única superpotencia en el mundo -a pesar del desafío alemán y japonés-, no lo es menos que lo que Bush llama el nuevo orden implica la necesidad de que este país asiente su hegemonía no sólo en su poderío militar o en la resolución de sus problemas domésticos más urgentes, sino sobre todo, en su fuerza moral y la voluntad política de adecuarse a los cambios que plantea la nueva realidad internacional y de la cual América Latina no sólo no es ajena sino que representa un baluarte fundamental en la formulación y aplicación de esa nueva política exterior norteamericana. Ojalá que América Latina comprenda también a su vez la oportunidad histórica que hoy se le presenta y afronte este desafío con el realismo y la madurez de los que desafortunadamente -con o sin razón- careció en el pasado.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

A) Libros

Adams, Willi Paul
Los Estados Unidos de América, México, Siglo XXI, serie: Historia Universal, 1978

Aron, Raymond
La República Imperial, Madrid, Alianza Editorial, 1976

Atkins, G. Pope
América Latina en el sistema político internacional, México, Ediciones Gernika, 1980

Connell-Smith, Gordon
Los Estados Unidos y la América Latina, México, FCE, 1977

Chomsky, Noam
La segunda Guerra Fría. Crítica de la política exterior norteamericana, sus mitos y su propaganda, Barcelona, España, Ed. Crítica/Grupo Editorial Grijalbo, 1984

Couloumbis, Theodore A. y James H. Wolfe
Introduction to International Relations: Power and Justice, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1978

Deutsch W., Karl
El análisis de las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Paidos, 1974

Eliot Morison, Samuel, et. al.
Breve historia de los Estados Unidos, México, FCE, 1980

Gaspar, Edmund
La diplomacia y la política norteamericana en América Latina, México, Ediciones Gernika, 1978

González Casanova, Pablo, et. al.
Estados Unidos, hoy, México, UNAM/Siglo XXI, 1984

Hockett, H. Carey y A. M. Schlesinger
Evolución política y social en los Estados Unidos, Buenos Aires, Ed. Kraft, 1965

Julien, Claude
El imperio norteamericano, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales del Instituto del Libro, 1970

Kegley W., Charles Jr. y Eugene R. Wittkopf
World Politics. Trends and Transformation, New York, USA, St. Martin's Press Inc., 1981

Kirkpatrick, Jeanne
Dictadura y contradicción (Racionalismo y razón en Política), México, Ed. Hermes/ Sudamericana, 1984

Kissinger, Henry A.
Un mundo restaurado, México, FCE, 1973

Marcos, Patricio
El sistema político de los Estados Unidos de Norteamérica, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1985

Morgenthau, Hans J.
La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, Argentina, Editorial Sudamericana, 1963
(título del original en inglés: "Politics among Nations ... The struggle for power and peace")

Orozco, José Luis
El testimonio político norteamericano (1890-1980), México, SEP/UNAM, Vol. II, 1982

Portales, Carlos, et. al.
El mundo en transición y América Latina, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano (Relaciones Internacionales de América Latina-RIAL), 1989

Renouvin, Pierre y Jean-Baptiste Duroselle
Introducción a la política internacional, Madrid, RIALP, S. A., 1968

Russett, Bruce y Harvey Starr
World Politics: The Menu for Choice, USA, W. H. Freeman and Company, San Francisco, 1981

Schwarzenberger, Georg
La política del poder, México, FCE, 1960

SELA (Sistema Económico Latinoamericano)
Las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos 1982-1983, (Anexo), México, Ed. Siglo XXI, 1983

Thompson, Kenneth W.
Masters of International Thought. Major Twentieth-Century Theorists and the World Crisis, USA, Louisiana State University Press, 1980

Varios autores
Foro Internacional, Nº 80, México, COLMEX, abril-junio 1980

B) Artículos en libros y revistas especializadas

Barbe, Esther
"El papel del realismo en las Relaciones Internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau)", en: Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), Nº 57, México, julio-septiembre 1987

Borja, Arturo
"La política exterior de la administración Reagan o el 'desfase' de la 'óptica estratégica'", en: Cuaderno semestral: La administración Reagan ... y los límites de la hegemonía norteamericana, Nº 2, México, CIDE, 1er. semestre 1981

Borón, Atilio A.
"La crisis norteamericana y la realidad neoconservadora", en: Cuaderno semestral: La administración Reagan ... y los límites de la hegemonía norteamericana, Nº 9, CIDE, 1er. semestre 1981

Botzman, Mirtha, María Rosa García y Pricila Sosa
"La elección presidencial de 1980: Un balance de posiciones y fuerzas", en: Cuaderno semestral: La administración Reagan ... y los límites de la hegemonía norteamericana, Nº 9, México, CIDE, 1er. semestre 1981

Bouzas, Roberto
"Las políticas comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: Desde la Alianza para el Progreso hasta la Iniciativa para la Cuenca del Caribe", en: Cuaderno semestral: Las relaciones interamericanas, crisis y perspectivas, Nº 17, México, CIDE, 1er. semestre 1985

Burnham, Walter Dean
"La elección de 1984 y el futuro de la política norteamericana", en: Cuaderno semestral: ¿Un nuevo proyecto nacional?, Nº 19, México, CIDE, 1er. semestre 1986

Cavalla Rojas, Antonio
"Los militares en América Latina", en: Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos, UNAM/CELA, serie: Avances de Investigación, Nº 52, 1983

Dehesa Dávila, Mario
"Industria y comercio bajo la administración Reagan", en: Cuaderno semestral: ¿Un nuevo proyecto nacional?, Nº 19, México, CIDE, 1er. semestre 1986

De los Ríos, Patricia
"La segunda administración Reagan: Reorganización burocrática y divisiones internas" (Sección Política Interna), en: Carta mensual Estados Unidos. Perspectiva Latinoamérica, México, CIDE, Vol. 11, Nº 1, enero 1986

De los Ríos, Patricia
"1984: ¿Realineamiento electoral o cambio en los términos del debate político norteamericano?", en: Cuaderno semestral: ¿Un nuevo proyecto nacional?, Nº 19, México, CIDE, 1er. semestre 1986

Del Arenal, Celestino
"La teoría y la ciencia de las Relaciones Internacionales hoy: Retos, debates y paradigmas", en: Foro Internacional 116, México, COLMEX, Nº 4, Vol. XXIX, abril-junio 1989

García, María Rosa y María Teresa Vega
"La plataforma republicana: ¿Cambio o autenticidad ideológica? El caso de América Latina. La Convención Nacional del Partido Republicano" (Sección Política Exterior), en: Carta mensual Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, Vol. 9, Nº 10, octubre 1984

García Silva, Marcelo
"La administración frente a los problemas prioritarios de política exterior. Desdibujamiento en la conducción y la coherencia en la política exterior", en: Carta mensual Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, Vol. 13, Nº 1, enero 1988

García Silva, Marcelo, Rosa E. Talavera y otros
Carta mensual Estados Unidos. Perspectiva Latinoamerica, México, CIDE, Vol. 13, Nº 11, noviembre 1988

Godínez, Víctor M.
"¿Hacia una nueva economía? La experiencia norteamericana en la década de los años ochenta", en: Cuaderno semestral: ¿Un nuevo proyecto nacional?, Nº 19, México, CIDE, 1er. semestre 1986

González, Pedro Javier
"1987-1988: balance y perspectivas", en: Carta mensual Estados Unidos. Perspectiva Latinoamerica, México, CIDE, Vol. 13, Nº 1, enero 1988

Hayes, Margaret D.
"Dimensiones de seguridad de los intereses de Estados Unidos en América Latina", en: Cuaderno semestral: La toma de decisiones hacia América Latina, Nº 10, México, CIDE, 2º semestre 1981

Holsti R., Ole
"Modelos de Relaciones Internacionales y política exterior", en: Foro Internacional 116, México, COLMEX, Nº 3, Vol. XXIX, abril-junio 1989

Ianni, Octavio
"América Latina: ¿Crisis de hegemonía norteamericana?", en: La crisis internacional y la América Latina, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 55 (Selección de Sofía Méndez V.), 1984

Insulza, José Miguel
"La primera Guerra Fría: Percepciones estratégicas de la amenaza soviética (1945-1968)", en: Cuaderno semestral Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, Nº 12, 2º semestre 1982

Insulza, José Miguel
"La fuerza de Estados Unidos. Las relaciones con la URSS. Tiempos duros para Centroamérica (Sección Política Exterior), en: Carta mensual Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, Vol. 9, Nº 12, diciembre 1984

Insulza, José Miguel
(Selección de Luis Maira)*
"La primera Guerra Fría: Percepciones estratégicas de la amenaza soviética", en: Estados Unidos. Una visión latinoamericana, México, CIDE/FCE, serie: Lectura, Nº 53,* 1984

Insulza, José Miguel
"De la contención a la Doctrina Reagan" (Sección Política Exterior), en: Carta mensual Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, Vol. 11, Nº 3, marzo 1986

Insulza, José Miguel
"La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta y su impacto en el sistema internacional", en: Cuaderno semestral: ¿Un nuevo proyecto nacional?, Nº 19, México, CIDE, 1er. semestre 1986

Katznelson, Ira y Kenneth Prewitt
(Selección de Richard R. Fagen)*
"El constitucionalismo, las clases y los límites de opción en la política exterior norteamericana", en: Estado y clases sociales en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 54,* 1984

Klare, Michael T. y Cynthia Arnson
(Selección de Richard R. Fagen)*
"Exportando represión: El apoyo norteamericano al autoritarismo en la América Latina", en: Estado y clases sociales en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 54,* 1984

Leo Grande, William M.
"Una nota crítica sobre la política exterior de Ronald Reagan", en: Cuaderno semestral: La administración Reagan ... y los límites de la hegemonía norteamericana, Nº 9, México, CIDE, 1er. semestre 1981

Lipset, Seymour Martin
"Más allá de 1984: El futuro de la política norteamericana", en: Cuaderno semestral: ¿Un nuevo proyecto nacional?, Nº 19, México, CIDE, 1er. semestre 1986

Lowenthal F., Abraham
"Estados Unidos y América Latina en 1986-1987", en: Foro Internacional 115, México, COLMEX, Nº 3, Vol. XXIX, enero-marzo 1989

Maira, Luis
"América Latina, pieza clave en la política de contención de la administración Reagan", en: Cuaderno semestral: La administración Reagan ... y los límites de la hegemonía norteamericana, Nº 9, México, CIDE, 1er. semestre 1981

Maira, Luis
"La política latinoamericana de la administración Reagan: Del diseño armonioso a las primeras dificultades", en: Centroamérica, crisis y política internacional, México, CECADE-CIDE, Siglo XXI, 1982

Maira, Luis
"El marco global de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", en: Cuaderno semestral: Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana: América Latina-Estados Unidos: Agenda Política, Nº 15, México, CIDE, 1er. semestre 1984

Maira, Luis
(Selección de Luis Maira)*
"Los Estados Unidos y la América Latina. Historia y percepciones mutuas", en: Estados Unidos. Una visión latinoamericana, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 53,* 1984

Maira, Luis
(Selección de Luis Maira)*
"Nota preliminar sobre la influencia creciente del pensamiento de la Nueva Derecha Norteamericana en la América Latina", en: Estados Unidos. Una visión latinoamericana, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 53,*, 1984

Maira, Luis
(Selección de Luis Maira)*
"Perspectivas y opciones de la sociedad norteamericana", en: Estados Unidos. Una visión latinoamericana, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 53,* 1984

Maira, Luis
"La formación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina: Algunas consideraciones metodológicas", en: Cuaderno semestral: El debilitamiento de la presidencia Reagan(II), Nº 22, México, CIDE, 2º semestre 1987

Márquez Padilla, Paz Consuelo
"Trayectoria de los Partidos Políticos en Norteamérica", en: Estudios Políticos: México, Estados Unidos y el impasse de Contadora, México, UNAM, Centro de Estudios Políticos, FCPyS, Nueva Epoca, Vol. 3, octubre-diciembre 1984, Nº 4, 1985

Muñoz, Heraldo
"Interdependencia desigual: las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina, en: Cuaderno semestral: Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana: Economía política y política económica de la crisis norteamericana II, Nº 8, México, CIDE, 2º semestre 1980

Muñoz, Heraldo
"La política latinoamericana de la administración Reagan: Una interpretación crítica", en: Cuaderno semestral: Las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas, Nº 17, México, CIDE, 1er. semestre 1985

Murga Frassinetti, A. y L. Hernández Palacios
"Contrarrevolución, lucha de clases y democracia en América Latina", en: La crisis internacional y la América Latina, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 55, 1984

Núñez, Georgina y Enrique Escorza
"La política exterior de Estados Unidos: ¿Se vislumbran cambios?" (Sección Política Exterior), en: Carta mensual Estados-Unidos. Perspectiva latinoamericana, México, CIDE, Vol. 12, Nº 5, mayo 1987

Ordóñez Saleme, Latife E.
La política latinoamericana de los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial hasta Reagan, México, UNAM/ENEP-Aragón, serie: Cuadernos, Nº 7, enero 1989 - (1a. reimpresión)

Ordóñez Saleme, Latife E.
La política exterior de los Estados Unidos en el contexto de la ALPRU y su análisis comparativo con la política contemporánea, México, UNAM/ENEP-Aragón, serie: - Estudios Monográficos, Nº 8, abril 1988

Ordóñez Saleme, Latife E.
"La Iniciativa para el Proyecto de las - Américas: ¿Nueva estrategia económica de los Estados Unidos hacia América Latina - para los noventas?, en: Una economía sin fronteras, colección: Ciencias Sociales, serie: Relaciones Internacionales, México, Lasser Editores, S. A., 1991

Pastor, Robert
"El gobierno de Reagan y América Latina: La búsqueda implacable de la seguridad", en: Foro Internacional 105, México, - COLMEX, Nº 1, Vol. XXVII, julio-septiembre 1986

Petras, James F. y Morris H. Morley
"La nueva Guerra Fría: Política de - Reagan hacia Europa y el Tercer Mundo", - en: Cuaderno semestral: Estados Unidos-Unión Soviética-América Latina, Nº 12, - México, CIDE, 2º semestre 1982

Rico Ferrat, Carlos M.
(Selección de Luis Maira)*
"Interdependencia y trilateralismo: Orígenes de una estrategia", en: Estados - Unidos, Una visión latinoamericana, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 53,* - 1984

s/a. Sección Editorial y de Política Exterior
"La Doctrina Reagan", en: Carta mensual - Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana, Vol. II, Nº 3, marzo 1986

Sección Política Exterior y/o Editoriales de Cartas mensuales Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana, correspondientes a: Junio 1980, septiembre 1980, octubre 1980, febrero - 1981, marzo 1981, octubre 1981, febrero - 1982, Junio 1982 y agosto 1982

Shelton, Sally
"Estados Unidos y América Central", en: - Cuaderno semestral: Carter y América Latina II, México, CIDE, 2º semestre 1979

Stolowitz, Beatriz, et. al.
"América Latina en el nuevo gobierno de - los Estados Unidos", en: Carta mensual - Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana, México, CIDE, Vol. 14, Nos. 2 y 3, febrero-marzo 1989

Van Klaveren, Alberto
"La crisis de la hegemonía norteamericana y sus repercusiones en América Latina. - Antecedentes y proyecciones futuras", en: Cuaderno semestral: Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana: Economía política y política económica de la crisis norteamericana II, Nº 8, México, CIDE, 2º - semestre 1980

Varios autores
Carta mensual: Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana, México, CIDE, Vol. - 14, Nº 4, abril 1989

Varios autores
Editorial en: Cuaderno semestral: Carter y América Latina II, Nº 6, México, CIDE, 2º semestre 1979

Vega Islas, Claudia, et. al.
"El legado de Ronald Reagan al Partido - Republicano", en: Carta mensual: Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana, México, CIDE, Vol. 13, Nº 10, octubre 1988

Vega, María Teresa y Georgina Sánchez
"América Latina: ¿Continuidad con cambios?" (Sección Política Exterior), en: Carta mensual Estados Unidos, Perspectiva latinoamericana, México, CIDE, Vol. 9, Nº 9, septiembre 1984

Velasco Grajales, Raúl
"Las tendencias ideológicas de la Nueva Derecha", en: Cuaderno semestral: ¿Un nuevo proyecto nacional?, Nº 19, México, CIDE, 1er. semestre 1986

Wolfe, Alan y David A. Gold
"La política económica de la posguerra en los Estados Unidos", en: Cuaderno del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Nº 41; serie: Estudios, México, UNAM/FCPyS, 1981

Wolfe, Alan y Jerry, Sanders
(Selección de Richard R. Fagen)*
"El renacimiento de la ideología de la Guerra Fría: El caso del Comité sobre el Peligro Presente", en: Estado y clases sociales en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, México, CIDE/FCE, serie: Lecturas, Nº 54,* 1984

C) Material hemerográfico

1) Revistas

Arnaud, Jean Louis (Doc.)
"Reagan dans un fautevil", Le Matin, Paris, France, 7 decembre 1984

Bogdanowicz-Bindert, Christine A.
"Deuda mundial: Estados Unidos reconsidera, en: Contextos, Año 3, Nº 64, marzo 1986

Bovin, Alexander
"Una diplomacia cambiante", en: Contextos, México, SPP, Año 2, Nº 39, 7 de noviembre de 1984

Castellanos Moya, Horacio
"Delinea Washington su estrategia militar para los próximos 20 años", en: Proceso, México, Nº 607, junio de 1988

De Frank M., Thomas and Ann McDaniel
"Bush: The Secret Presidency", in: Newsweek, Newsweek House, Slough, England, January 8, 1990

Editorial (Doc.)
"And still champion", The New York Times, USA, N. Y., December 7, 1984

Editorial (Doc.)
"Beyond US Shores", The Christian Science Monitor, USA, Boston, Massachussets, December 7, 1984

Editorial (Doc.)
"Four more years", The Times, United Kingdom, November 8, 1984

Editorial (Doc.)
"Four more years", The Wall Street Journal, USA, Novembre 8, 1984

Editorial (Doc.)
"The Reagan Triumph", The Washington Post, USA, Washington, D. C., November 7, 1984

Financial Times (Doc.)
"Los desafíos posteriores al triunfo", en: Contextos, México, SPP, Año 2, Nº 41, 7 de diciembre de 1984

Hogg, Sara
"Un juego peligroso", en: Contextos, Año 3, Nº 64, marzo 1986

Hughey W., Michael
"El nuevo conservadurismo", en: Contextos, México, SPP, Año 1, Nº 18, 30 de diciembre de 1983

Klare T., Michael
"La Doctrina Reagan", en: Contextos, México, SPP, Año 2, Nº 33, 7 de agosto de 1984

Knoll, Erwin
"El segundo período de Reagan", en: Contextos, México, SPP, Año 2, Nº 46, 28 de febrero de 1985

Loomis, Carol J.
"¿Por qué no tendrá éxito el Plan Baker?", en: Contextos, Año 3, Nº 64, marzo de 1986

Lucbert, Manuel (Doc.)
"L'election du président des Etats-Unis", Le Monde, Paris, France, Octobre 24, 1984

Schneider, William
"La nueva configuración de la política norteamericana", en: Facetas, USA, Washington, D. C., US Information Agency # 78, 4/87

Talavera Simoni, Rosa
"Estados Unidos: el gobierno de Bush y los desafíos de la política económica", en: Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 40, Nº 1, enero 1990

Wieland , Leo
"El Curso después de la Victoria", en: Contextos, México, SPP, Año 2, Nº 41, 7 de diciembre de 1984

Witznitzer, Louis
"L'Amerique choist la continuité", Le Nouvel Economiste, Paris, France, 12 Novembre, 1984

2) Periódicos

AFP
"América Latina clama por una nueva política que todavía no toma cuerpo en la Casa Blanca", en: Excélsior, continuación de la segunda parte de la Sección A, jueves 22 de marzo de 1990

Auerbach, Stuart (Corresponsal de: The Washington Post)
"Sudamérica, una gran promesa para los exportadores de Estados Unidos", en: Excélsior, tercera parte de la Sección A, sábado 23 de junio de 1990

Baudin, Guillen (de Le Monde)
"Bush triunfa en América al conjugar democracia y liberalismo", en: Excélsior, miércoles 10 de julio de 1991

Berrios Martínez, Rubén
"La confrontación ideológica entre los Estados Unidos y la América Latina", en: El Día (suplemento especial del 25 aniversario), México, junio 1987

De la Madrid Hurtado, Miguel
"Los ochenta, década perdida, pero también de reformas: MMH", en: Excélsior, partes I y II, miércoles 19 y jueves 20 de junio de 1991

Der Spiegel de Hamburgo
"Cambian estrategia los republicanos al concluir la Guerra Fría", en: Excélsior, México, tercera parte de la Sección A, miércoles 27 de junio de 1990

Dowd, Maureen y Thomas L. Friedman (de The New York Times Magazine)
"Bush y Baker: Destinos entrelazados durante tres décadas", en: Excélsior, continuación de la segunda parte de la Sección A, sábado 12 de mayo de 1990

EFE, ANSA, AP, AFP y UPI
"El plan de Bush abre la puerta a la integración de América Latina", en: Excélsior, México, domingo 1º de julio de 1990

Financial Times
"Renovado interés por las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 1992", en: Excélsior, lunes 13 de mayo de 1991

Gelb H., Leslie
"Gates, profesional de carrera de la CIA y Director con agallas que no gusta de la burocracia de Estados Unidos", en: Excélsior, sábado 18 de mayo de 1991

Gómez, Ricardo (Corresponsal exclusivo de Salpress)
"El cambio en la correlación interna de fuerzas llevó al diálogo entre el gobierno y los rebeldes", en: Excélsior, tercera parte de la Sección A, jueves 21 de junio de 1990

Halperin, Marcelo
"Comienza a promoverse la idea de una asociación económica entre los países de América Latina y Washington", en: Excélsior, tercera parte de la Sección A, sábado 23 de junio de 1960

Hiatt, Fred (Corresponsal de The Washington Post)
"Nueva era marcada por una reducida presencia de Estados Unidos en Asia", en: Excélsior, continuación de la segunda parte de la Sección A, sábado 3 de marzo de 1990, pp. 4 y 6

Julius, Djuka
"Disensiones", en: Excélsior, jueves 21 de febrero de 1991

Julius, Djuka
"Durezas", en: Excélsior, lunes 8 de abril de 1991

Julius, Djuka
"Espirales", en: Excélsior, jueves 25 de julio de 1991

Julius, Djuka
"Frenos", en: Excélsior, jueves 16 de mayo de 1991

Julius, Djuka
"Paralelas", en: Excélsior, jueves 7 de marzo de 1991

Julius, Djuka
"Reagrupamientos", en: Excélsior, lunes 11 de marzo de 1991

Julius, Djuka
"Transformaciones", en: Excélsior, lunes 3 de junio de 1991

Lewis, Anthony (Corresponsal de The New York Times)
"La Derecha erró al criticar a Bush por no ser 'duro'. Funcionan las tácticas de George e indican a la URSS la vía correcta", en: Excélsior, tercera parte de la Sección A, jueves 21 de junio de 1990

Lubetkin, Mario
"Esboza Bush nueva doctrina de diálogo con América Latina", en: Excélsior, tercera parte de la Sección A, jueves 14 de junio de 1990

McQuillan, Lawrence
"Bush intenta contribuir a la caída de Fidel Castro en Cuba", en: Excélsior, continuación de la segunda parte de la Sección A, miércoles 28 de marzo de 1990

Nava, José Manuel
"Sistema de libre mercado a escala continental; comercio con América Latina, no ayuda: Bush", en: Excélsior, México, jueves 28 de junio de 1990

Nye, Joseph S., Jr.
"Mantener su liderazgo en el siglo XXI, el desafío para Estados Unidos", en: Excélsior, jueves 21 de febrero de 1991

s/a. Sección Escena Mundial
"Pasividad de Estados Unidos frente a los acelerados cambios mundiales", en: Excélsior, lunes 7 de enero de 1991

Starr, Frank (Corresponsal de The Baltimore Sun, de The New York Times Service)
"Revalúa Washington su política sobre control de armamentos", en: Excélsior, continuación de la segunda parte de la Sección A, jueves 8 de marzo de 1990

The Baltimore Sun
"Abre las puertas continentales la oferta de Estados Unidos de coordinar la ayuda de Occidente para CA", en: Excélsior, tercera parte de la Sección A, México, sábado 30 de junio de 1990

The Baltimore Sun
"Mantener a Estados Unidos en Europa, condición para reorganizar a la OTAN", en: Excélsior, jueves 6 de junio de 1991

Thomas, Evan; John Barry; Douglas Waller, Rich Thomas y Robert J. Samuelson (Corresponsales de Newsweek)
"El ejército de Estados Unidos se muestra ansioso por demostrar su utilidad", en: Excélsior, continuación de la segunda parte de la Sección A, sábado 27 de enero de 1990

Tiwari, Rajiv
"En un mundo unipolar pierde razón el no realineamiento", en: Excélsior, jueves 7 de marzo de 1991

Vázquez Carrizosa, Alfredo (Corresponsal de Prensa Latina)
"Bush coloca a la Doctrina Rambo en el centro de la acción diplomática", en: Excélsior, continuación de la segunda parte de la Sección A, miércoles 24 de enero de 1990

Ines, Michael
"Tendrá nuevas labores la Agencia Nacional de Seguridad de EU", en: Excélsior, tercera parte de la Sección A, México, sábado 30 de junio de 1990

D) Documentos

Carll Ladd, Everett
"Public Opinion: Force for stability in US Foreign Policymaking", in: How US Foreign Policy is made, (Special Features Service 049, Nº 2), United States Information Service (USIS), Embassy of the United States of America, Mexico, 1989

Cohen, Stephen D.
"The making of US Trade Policy", in: How US Foreign Policy is made, (Special Features Service 049, Nº 2), United States Information Service (USIS), Embassy of the United States of America, Mexico, 1989

Del Castillo, Gustavo
"Procesos únicos o procesos generalizados en la toma de decisiones en Washington: dos casos de estudio", Ponencia presentada en el Coloquio Estados Unidos: Un proyecto de investigación, 18-21 de abril de 1983, Programa Universitario Justo Sierra, UNAM

Donovan, Robert J.
"The Media and Foreign Policy", in: How US Foreign Policy is made, (Special Features Service 049, Nº 2), United States Information Service (USIS), Embassy of the United States of America, Mexico, 1989

Natoli, Marie D.
"Presidential-Congressional Relations in the United States: Checking and Balancing Powers", in: How US Foreign Policy is made, (Special Features Service 061, Nº 2), United States Information Service (USIS), Embassy of the United States of America, Mexico, 1989

Peñaloza Welbb, Tomás
"El sistema político norteamericano y algunos de sus mecanismos de decisión", Ensayo presentado en el Coloquio Estados Unidos: Un proyecto de investigación, 18-21 de abril de 1983, Programa Universitario Justo Sierra, UNAM

s/a USA Embassy, Shultz, George
"Meeting our Foreign Policy Goals", United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D. C., March 10, 1988

s/a USA Embassy, Whitehead, John C.
"Principal realism: A foundation for US Foreign Policy", United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D. C., March 16, 1988

Schneider, Jerrold E.
"The US Congress: Challenging executive dominance in foreign policy", in: How US Foreign Policy is made, (Special Features Service 049, Nº 2), United States Information Service (USIS), Embassy of the United States of America, Mexico, 1989

Schott Stevens, Paul
"The US National Security Council: Past and Prologue", from: Strategic Review, United States Strategic Institute, USA, Winter 1989

Seaman, Barret
"The President and the Ejecutive Branch: 'Primary Responsability'", in: How US Foreign Policy is made, (Special Features Service 049, Nº 2), United States Information Service (USIS), Embassy of the United States of America, Mexico, 1989