

LA RIVALIDAD SOVIÉTICO-NORTEAMERICANA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

I

CON PERIODOS DE mayor o menor intensidad, a partir de 1945 la Guerra Fría ha servido como marco de referencia y como orientación de la política exterior de los Estados Unidos, la política exterior de la Unión Soviética, las relaciones soviético-norteamericanas y, en términos generales, la dinámica de las relaciones internacionales y de la política internacional contemporáneas.

El término “guerra fría” ha sido definido como “la competencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética por alterar el equilibrio del poder internacional sin recurrir abiertamente al uso de la fuerza”.¹ La guerra fría surgió en torno a la suerte de Europa Central, pero ha sido peleada prácticamente en todos los confines del globo. Paradójicamente, a la sombra de la guerra fría Europa Central ha sido la región que menos ha sufrido debido a hostilidades bélicas después de 1945. A partir de esa fecha ha habido varias guerras convencionales en el mundo, aunque los dos países más poderosos y mejor armados han evitado una confrontación militar directa entre ambos.

La guerra fría ha sido una lucha por el poder, pero más que eso, ha sido también una rivalidad entre ideologías contrapuestas. Los Estados Unidos respondieron inicialmente a la “amenaza soviética” en términos de su seguridad nacional —manteniendo sus tropas en Europa después de la II Guerra Mundial a fin de evitar que el ejército soviético marchara sobre el otro lado del Elba— aunque gradualmente llegó a considerar el reto soviético como uno de carácter múltiple: militar, político económico, e ideológico. En esta forma, la rivalidad clásica por el poder se vio complementada por una confrontación ideológica.

Para combatir el comunismo los Estados Unidos fabricaron una contra-ideología: el anticomunismo. Al confundir el comunismo como ideología con el comunismo como una forma del expansionismo soviético, los norteamericanos asumieron que el avance de la ideología comunista en cualquier

¹ Marshall D. Shulman, “Toward a Western Philosophy of Coexistence”, en *Foreign Affairs*. Vol. 52, 1974, p. 35.

país o región representaba una ganancia automática para la Unión Soviética, y por tanto, una amenaza a su propia seguridad, a la cual había que combatir. Desde un principio, los métodos utilizados por los Estados Unidos para contender el comunismo fueron: la ayuda financiera, la asistencia militar y, en caso necesario, la intervención militar directa.

La guerra fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética puede ser considerada como la última y la más prolongada de las grandes rivalidades nacionales que se han presentado en el sistema de los modernos Estado-Nación. Esta guerra ha consistido básicamente en una lucha por el poder internacional, en una confrontación entre ideologías contrapuestas, y en una competencia por la superioridad económica. Ha sido una guerra en la que los estadistas y los políticos han combatido más que los militares, debido a que ambos contendientes están armados en forma excesiva, a la vez que mutuamente equilibrada.

El presente estudio tiene por objeto examinar el desarrollo de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética de 1945 a 1980, centrandó la atención en la rivalidad permanente entablada entre estos dos países. Algunos de los argumentos centrales de este estudio brevemente resumidos son: A partir de 1945 se establece una rivalidad directa, de carácter múltiple, entre los Estados Unidos y la Unión Soviética por alcanzar la supremacía en el terreno internacional. Esta rivalidad ha tenido períodos de alta y de baja tensión, ha dado lugar a una serie de crisis, y a subsiguientes esfuerzos de cooperación, pero en todo este periodo se ha mantenido en la base de las relaciones entre ambos países. Esta rivalidad, en sus diferentes niveles y aspectos, es inevitable, y de la forma en que la enfoquen Washington y Moscú depende la estabilidad del orden internacional. Siendo así, del estudio de esta rivalidad depende en buena medida la posibilidad de una explicación adecuada sobre la naturaleza de las relaciones internacionales y de la política internacional contemporánea.

II

A partir del reconocimiento del gobierno soviético por parte de los Estados Unidos, en 1933, las relaciones americano-soviéticas fueron formales, limitadas y distantes. Una de las consecuencias de la II Guerra Mundial fue la de poner a los Estados Unidos en estrecho contacto con la Unión Soviética, para lo cual no estaban preparados ni uno ni otro país. Al convertirse en aliados, cada uno de estos países se vio obligado a aprender a tratar con el otro, tarea complicada por el hecho de realizarse en medio de una guerra total.

Irónicamente, los dos países que hasta antes de la Segunda Guerra Mundial habían permanecido mayor o menormente alejados de los principales eventos de la política internacional, los Estados Unidos por propia elección, la Unión Soviética debido al ostracismo al que había sido sometida

hasta 1933 por las potencias europeas, se encontraban en 1945 con sus respectivas políticas confrontadas a lo largo y a lo ancho del planeta, sus intereses chocando prácticamente en torno a cualquier tema internacional, ya fuera este derivado de la guerra o generado por la turbulenta corriente de acontecimientos en el periodo de la postguerra.

La “guerra fría”² se inició en el desarrollo de los acontecimientos posteriores a la Conferencia de Yalta (febrero de 1945) cuando, con la victoria virtualmente segura, los Aliados empezaron a divergir en relación con ciertos temas, cuando un número creciente de disputas ocurrieron en torno a Polonia, las reparaciones de Alemania, la naturaleza de los gobiernos de Europa del Este, etc.³ Las disputas fueron suavizadas en conferencias de alto nivel y a través de otros medios de reacomodo diplomático, pero el problema central, el de la incapacidad de los Estados Unidos y de la Unión Soviética para comunicarse y entenderse en ausencia de un enemigo común, habría de continuar existiendo hasta nuestros días.

Ciertamente, la pretensión de la continuación de la alianza de guerra entre los Estados Unidos y la Unión Soviética habría de abandonarse para 1947. Después del anuncio de la Doctrina Truman (marzo de 1947) y del Plan Marshall (junio de 1947), las dos superpotencias entraron en lo que podría llamarse una “coexistencia competitiva” marcada por una serie de crisis internacionales en Berlín, en Corea y en otras áreas.⁴ Las esferas de interés, y por ende, de conflicto entre los dos países, abarcaban el mundo entero. Con la Doctrina Truman y con el Plan Marshall la “guerra fría” asumió el carácter de un enfrentamiento global de intereses. Washington y Moscú congelaron sus posiciones en el marco de una enemistad mutua. El enfrentamiento ya no era sólo una cuestión de diferencias políticas en torno a uno u otro tema, o resultado de territorios en disputa. Ahora era la totalidad de la política exterior de cada una de las partes la que se convirtió en objeto de ataque por el adversario.

Aunque el pleno impacto del cambio no se hizo evidente hasta años después, ya para 1945 era obvio que la configuración del poder y las prácticas internacionales que habían prevalecido hasta 1939 eran obsoletas, y a menos que se estableciera un nuevo orden el mundo habría de experi-

² Una narración histórica y un análisis bien fundamentado sobre los orígenes de la guerra fría se localiza en: Gaddis Smith, *American Diplomacy During the Second World War, 1941-1945*. (New York, 1965), en: Gabriel Kolko, *Politics of War*. (New York, 1968), y en: John L. Gaddis, *U. S. and the Origins of the Cold War 1941-1947*. (New York, 1972).

³ Pormenores sobre las posiciones de los Estados Unidos y de la Unión Soviética hacia el fin de la II Guerra Mundial y en los años inmediatos de la postguerra se encuentran en: Ernest B. Haas, *Tangle of Hoops American Commitments and World Order*. (Englewood Cliffs, N. J., 1969), y en: Charles Robertson, *International Relations Since World War II*. (New York, 1975).

⁴ La época de Truman es estudiada con objetividad y detalle por Barton J. Bernstein y Alien J. Matusow, *The Truman Administration: A Documentary History*. (New York, 1966). Ver también, Harry S. Truman, *Memoirs*. 2 vols. (New York, 1965).

mentar una anarquía cada vez más profunda, marcada por peligrosas crisis. De este modo, los intereses y la actuación de los Estados Unidos y de la Unión Soviética se convirtieron en indispensables y decisivos en las cuestiones de la guerra y la paz y en la discusión de los principales temas de política internacional. Nada ni siquiera la más elaborada y compleja organización internacional podría sustituir la posición determinante de las dos superpotencias en el equilibrio internacional del poder.

El ritmo de la política internacional entre 1945 y 1950 era febril, cargado de posibilidades pero también de grandes peligros para ambas superpotencias. Los soviéticos no tardaron en advertir que el sentido de la oportunidad era de suprema importancia. Una actuación apresurada en Europa del Este implicaba riesgos, pero las conquistas soviéticas debían ser consolidadas antes de que las políticas de Occidente se volvieran más abiertamente antisoviéticas.⁵ El bloqueo de Berlín, iniciado en julio de 1948, fue impuesto cuando aún parecía oportuno dar un golpe al prestigio de Occidente en Alemania, antes de que una Alemania Occidental viable, presumiblemente con sus propias fuerzas armadas, pudiera ser establecida.

En Polonia, Hungría, Rumania y Bulgaria el proceso de satelización estaba virtualmente terminado para fines de 1947, ya que para entonces los comunistas locales con ayuda del ejército soviético habían logrado un firme control de sus respectivos gobiernos. En Checoslovaquia, los comunistas conquistaron el poder con apoyo soviético a principios de 1948. Por otra parte, en Yugoslavia los comunistas llegaron al poder sin ayuda soviética, lo que les permitió una mayor autonomía frente a Moscú, misma que se convirtió en fuente de divergencias entre Stalin y Tito, y dio lugar a la escisión entre estos dos países en junio de 1948.

En todos estos acontecimientos en Europa del Este los Estados Unidos se vieron imposibilitados de desempeñar un papel significativo. Los recursos de Occidente se consumían en protestas diplomáticas y en las negociaciones de los tratados de paz con aquellos países que habían combatido en el campo enemigo. En 1947, con la firma de los tratados de paz con Bulgaria, Rumania, Hungría y Finlandia, los Estados Unidos aceptaron como un hecho consumado la dominación soviética sobre Europa del Este.

El precio que la Unión Soviética hubo de pagar por estas conquistas fue un endurecimiento de la posición de Occidente en su contra, y la consiguiente adopción de medidas de contención que encontraron su expresión más elaborada en el Plan Marshall y en la Organización del tratado del Atlántico Norte (OTAN). Ambos instrumentos fueron esencialmente arreglos defensivos diseñados para impedir una mayor expansión soviética, y no para invertir o modificar su carácter en Europa del Este.

La doctrina de "contención" en la que cristalizó la oposición norteamer-

⁵ Amplia información y un análisis provocativo de la política exterior de la Unión Soviética en el periodo 1945-1950 se encuentra en: Adam B. Ulam, *Expansion and Coexistence: Soviet Foreign Policy, 1917-1973*. (New York, 1974). Ver también: J. F. Triska y David D. Finley, *Soviet Foreign Policy* (New York, 1968).

ricana al expansionismo soviético no era, con todo, una doctrina ofensiva, sino más bien de respuesta a lo que se percibía como una amenaza.⁶ Se pensaba que la actitud de la Unión Soviética cambiaría una vez que se le impidieran nuevos avances y que el mundo capitalista demostrara su viabilidad política y económica.

Ante el reconocimiento por parte de Gran Bretaña de que era incapaz de continuar apoyando a los gobiernos de Grecia y de Turquía en su lucha contra el comunismo, los Estados Unidos proclamaron la que llegó a ser conocida como la Doctrina Truman, la que en esencia establecía que este país debería intervenir activamente para contener la expansión soviética, ya fuera directa como en el caso de Turquía, o indirecta a través de los comunistas locales como en el caso de Grecia.

La Doctrina Truman fue seguida por otra iniciativa de la política exterior norteamericana: el Plan Marshall. Este gran esquema de ayuda y de reconstrucción de las economías de Europa Occidental fue diseñado y puesto en práctica a fin de hacer frente a lo que se percibía como la "amenaza comunista".⁷ La reconstrucción económica buscaba hacer de Europa una región capaz de defenderse a sí misma frente al exterior, y de contener a los partidos comunistas que emergieron fortalecidos de la guerra, particularmente en Italia y en Francia. El Plan Marshall no logró erradicar el comunismo en Europa Occidental, aunque sí limitar su avance.

Los soviéticos vieron al Plan como un intento por parte de Estados Unidos de restablecer a Gran Bretaña y a Francia en su papel de grandes potencias y de restaurar el orden internacional prevaleciente hasta 1939. Además, advirtieron las repercusiones desestabilizadoras que el mismo podía tener sobre los países del Este. El Plan tuvo una influencia directa en la política de Moscú. Los soviéticos crearon el Comintern en 1947, aceleraron la imposición de controles sobre los países de Europa del Este, y a principios de 1949 establecieron el Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON) como contraparte del esquema de colaboración económica promovido por los Estados Unidos.

La posesión de la bomba atómica por parte de los Estados Unidos no produjo aprehensiones ni temores excesivos en la Unión Soviética.⁸ El período del monopolio norteamericano de la bomba fue también un período de gran pujanza en la política exterior soviética, en el que se llevó a cabo el rápido control de los países de Europa del Este, y en el que por otra parte, los comunistas conquistaron el poder en China. Este monopolio duró hasta el otoño de 1949, escasos cuatro años, y no varias décadas, como algunos políticos y científicos norteamericanos habían calculado. Sin embargo, mientras duró los soviéticos minimizaron la importancia de la nueva

⁶ Ver: George Kennan, *Memoirs, 1925-1950*. (New York, 1969), pp. 354-357.

⁷ James L. Clayton (ed.), *The Economic Impact of the Cold War: Sources and Readings*, (New York, 1947), pp. 63-68.

⁸ A. G. Mileykovsky (ed.) *International Affairs After the Second World War*. (Moscú, 1962), p. 629.

arma y nunca manifestaron demasiada preocupación de que los Estados Unidos decidiera utilizarla en su contra.

La política soviética entre 1945 y 1949 descansaba sobre el supuesto, históricamente confirmado, de que los Estados Unidos no harían uso del monopolio de la bomba ni siquiera como un instrumento de intimidación. Como contraparte, la capacidad soviética para reunir varios millones de tropas en una guerra ofensiva contra los países de Europa Occidental representaba una de las mayores preocupaciones de los Estados Unidos.

El siguiente paso en la política norteamericana de contención fue la creación de la OTAN, en abril de 1949, pocos meses antes de la adquisición de la bomba atómica por parte de la Unión Soviética. Los propósitos iniciales de la OTAN eran, en primer término, el de contener una supuesta agresión soviética en Europa y, en segundo lugar, el de proveer a Occidente con una fuerza de tierra que inhibiera acciones tales como el bloqueo de Berlín sin que existiera la posibilidad de una amenaza de guerra nuclear en gran escala. Con la adquisición de la bomba por parte de los soviéticos este segundo propósito se volvió inmediatamente inoperante.

Para la Unión Soviética, el rearme de Alemania Occidental era el principal peligro en sus posiciones de postguerra, y el evitar dicha contingencia era uno de los objetivos centrales de su política exterior.⁹ En retrospectiva no es exagerado afirmar que el rearme de Alemania Occidental era considerado como un peligro mayor que el monopolio o la superioridad en armas atómicas de los Estados Unidos. Los grandes riesgos implicados en el Bloqueo de Berlín fueron asumidos en buena medida con la esperanza de disuadir a Occidente de establecer un Estado unificado en Alemania Occidental. Para la primavera de 1949 los esfuerzos soviéticos en ese sentido habían fracasado y el bloqueo fue levantado. La República Federal Alemana (RFA) se establece en mayo de 1949, aunque debido a la oposición de Francia la RFA no se adhirió a la OTAN sino hasta cinco años después, al mismo tiempo que se inicia un esfuerzo para integrar una fuerza armada alemana.

Hasta poco tiempo antes del establecimiento de la RFA la política exterior soviética parece haber operado con frecuencia sobre el supuesto de que los Estados Unidos, confrontados con negociaciones arduas y aparentemente improductivas, y debido a sus dificultades para mantener la atención y las energías centradas en Europa, terminarían renunciando a sus intereses en esa región. Después de todo, esa había sido la respuesta norteamericana en Europa del Este. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos en 1949 hizo que los soviéticos descartaran las expectativas de una retirada de los Estados Unidos. A partir de entonces el compromiso norteamericano de permanecer en Alemania y de defender a Europa Occidental fue considerado por los soviéticos como un aspecto central de la política exterior de Washington. El establecimiento de la OTAN era la expresión más

⁹ Ibid., p. 634.

concreta de esta política, y el medio a través del cual los Estados Unidos esperaban impedir la expansión de la esfera de influencia soviética.

III

El periodo entre junio y diciembre de 1950 fue uno de los más activos y cruciales en la diplomacia de las dos superpotencias, sólo superado por el periodo entre 1946-1947 que culminó con la Doctrina Truman y el Plan Marshall.

A raíz de la invasión a Corea del Sur por tropas norcoreanas, Washington imprimió un mayor dinamismo a su política exterior y puso en marcha una serie de iniciativas. Entre estas iniciativas se encontraban: el establecimiento de un compromiso norteamericano frente a Taiwan e Indochina, el comienzo del rearme de Alemania, el aumento al triple del presupuesto de defensa, y en un momento culminante, la invasión norteamericana a Corea del Norte, con la cual se buscaba manifestar la determinación de los Estados Unidos para la defensa de sus intereses.

Con base en un acuerdo soviético-norteamericano, en 1945 las tropas japonesas que ocupaban Corea fueron desarmadas al norte del paralelo 38 por los soviéticos, y al sur por los norteamericanos. Las conversaciones en las que se discutió la reunificación del país fracasaron debido al temor de Washington y de Moscú de que una Corea unificada pudiera alinearse con el campo contrario. Los Estados Unidos y la Unión Soviética evacuaron sus tropas de ocupación después del establecimiento de gobiernos independientes en sus zonas respectivas, y continuaron fortaleciendo su influencia a través de la ayuda económica y militar.

En junio de 1950 tropas nor-coreanas, siguiendo a tanques de fabricación soviética, cruzaron el paralelo 38 que dividía al país.¹⁰ Washington asumió que la invasión estaba dirigida por Moscú y que posiblemente era el principio de una ofensiva general chino-soviética en el área, aunque su reacción inicial fue cautelosa. Envío pertrechos militares para reforzar a las tropas sur-coreanas, y con miras a contener otros posibles ataques envió a la Séptima Flota a patrullar el estrecho entre China y Formosa, y otorgó asistencia militar adicional a las fuerzas contrarrevolucionarias en Indochina y Filipinas. En una sesión urgente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a la que no asistió el representante soviético, se aprobó una resolución presentada por los norteamericanos en la que se acusaba de agresión a Corea del Norte, se demandaba el cese de hostilidades y la retirada de las tropas invasoras al norte del paralelo 38.

Pocos días después, al empeorarse la situación militar, Washington puso

¹⁰ Para una excelente descripción del desarrollo de los acontecimientos en Corea y de la actuación de los Estados Unidos y de la Unión Soviética en torno a este caso, ver: Frank Baldwin, (ed.) *Without Parallel*. (New York, 1975), y David Rees, *Korea*. (New York, 1964).

en acción unidades aéreas y navales, a la vez que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó una resolución recomendando a sus miembros acudir en ayuda de Corea del Sur para restablecer la paz. Ante las pérdidas sufridas por el ejército del Sur, Washington decidió además enviar tropas de tierra apoyadas con ataques aéreos.

Las medidas norteamericanas tomaron por sorpresa a los soviéticos, quienes inicialmente respondieron acusando a las tropas del Sur de haber invadido al Norte. A los pocos días abandonaron esta acusación y señalaron que el conflicto era una guerra civil entre los coreanos, por lo que Moscú no podía hacer nada frente a esa situación.¹¹

Un total de 16 países contribuyeron con tropas a las fuerzas de las Naciones Unidas que participaron en la Guerra de Corea, aunque su contribución fue más bien simbólica. En realidad, los Estados Unidos aportaron el grueso de las tropas y casi la totalidad del equipo militar. Además, las fuerzas de las Naciones Unidas estaban bajo las órdenes directas de Washington.

Reportes de inteligencia norteamericanos definieron la Guerra de Corea como un "asunto local" que al parecer no estaba vinculado a la posibilidad de una ofensiva soviética en Europa.¹² Sin embargo, Washington actuó rápidamente para fortalecer sus alianzas militares en esa región. Por entonces, se pensaba que los problemas políticos de Europa eran más serios que los problemas militares, aunque al ver a los primeros estrechamente vinculados a los segundos, se intentaba hacerles frente con medidas de tipo militar. Fue en ese contexto, y no debido a la amenaza de un avance soviético, que los Estados Unidos decidieron enviar de cuatro a seis divisiones de tropas norteamericanas a Europa Occidental, aumentar la ayuda financiera a los países de la región, y activar los planes para el rearme de Alemania.

En Asia, los norteamericanos se preocuparon por estrechar sus vínculos militares con Japón a través de un nuevo tratado de paz, firmado en septiembre de 1951. En un acuerdo adjunto, Japón autorizaba el estacionamiento de tropas y aviones norteamericanos en su territorio. Ese mismo mes los Estados Unidos firmaron, junto con Australia y Nueva Zelandia el llamado tratado de ANZUS (Australia, New Zeland, United States) que establecía compromisos de cooperación y asistencia militar entre estos tres países en caso de cualquier amenaza a su seguridad. Asimismo, un tratado de defensa mutua fue firmado con Filipinas. En suma, los Estados Unidos se estaban preparando en Asia para contener a China.

En opinión de Washington, "la amenaza mundial" que representaba la Unión Soviética hacía necesaria la contención de las fuerzas comunistas en Corea.¹³ Este país asiático era considerado como parte integral del sistema de seguridad colectiva de Occidente, por lo que no era posible desvincular

¹¹ Truman, *op. cit.*, Vol. n, p. 341.

¹² Dean Acheson, *Sketches From Life of Men I Have Known*. (New York, 1959), p. 103.

¹³ U. S. Senate, Committee on Foreign Relations, 82nd Cong., 1st. Sess. *Hearings to Conduct and Inquiry into the Military Situation in the Far East.*, p. 10.

lo que allí ocurría de la escena europea. Así, el avance comunista sobre Corea del Sur debía ser eliminado a riesgo de que dicho avance se extendiera en Asia, en Europa y aún hasta el Continente Americano.

La decisión norteamericana de cruzar hacia el norte del paralelo 38 a principios de septiembre se basó, al parecer, sobre el cálculo de que los soviéticos no atacarían ni en Asia ni en Europa debido a la superioridad nuclear de los Estados Unidos, y por otra parte, de que los chinos no estaban preparados militarmente para enfrentarse a las tropas norteamericanas.¹⁴ Después de algunas victorias iniciales las fuerzas de las Naciones Unidas iniciaron un rápido avance hacia el norte, habiendo declarado que los Estados Unidos no tenían intenciones agresivas sobre China. A mediados de octubre los primeros "voluntarios" chinos cruzaron hacia el territorio de Corea del Norte, y a fines de noviembre inflingieron una severa derrota y obligaron a retirarse hacia el sur de la línea divisoria a las fuerzas intervencionistas. En enero de 1951, ante una situación militar estancada, Washington empezó a contemplar la posibilidad de entablar negociaciones con los chinos, las cuales se iniciaron en el verano de ese mismo año. En febrero de 1951, el resultado de una votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló a los chinos como agresores.

Washington aprovechó con éxito las oportunidades que generó la Guerra de Corea para crear la estructura dentro de la cual se llevarían a cabo las relaciones europeas y, en general, las relaciones entre el Este y el Oeste durante la próxima década.

Para el tiempo en que se acordó el armisticio *de facto*, en julio de 1953, la Guerra de Corea había tenido un fuerte impacto en la política exterior de los Estados Unidos. El rearme de Alemania, el envío de tropas adicionales a Europa, y la reorganización de la estrategia ofensiva-defensiva de la OTAN frente a la eventualidad de un avance soviético sobre Europa fueron repercusiones directas del clima de contención imperante entre 1950 y 1953. Poco tiempo después los Estados Unidos buscaron reproducir el esquema de la OTAN en el Tratado de la Organización del Sudeste de Asia (septiembre de 1954), y en el Pacto de Bagdad (febrero de 1955), alianzas militares cuyo propósito era crear una sólida banda de resistencia frente a la Unión Soviética.

Como contrapartida de estas medidas, y a fin de reforzar la seguridad del campo socialista, tanto en el terreno político como en el militar, en mayo de 1955 la Unión Soviética y los países de Europa del Este firmaron en Varsovia el Pacto de Asistencia Mutua y Mando Unificado, mejor conocido como Pacto de Varsovia, con base en el cual se establecía una alianza militar defensiva entre estos países. Además, la amenaza que podría representar una Alemania remilitarizada proporcionó a los soviéticos un argumento útil para afirmar su control sobre los países de Europa del Este.

¹⁴ Glenn D. Paige, *The Korean Decision*. (New York, 1968), pp. 54-62.

IV

Hasta 1954 los Estados Unidos y la Unión Soviética habían demostrado su determinación para eliminar los vacíos de poder y ejercer gran presión sobre aquellos países que se resistían a ser sometidos a la influencia dominante de una u otra superpotencia. Sin embargo, con la muerte de Stalin y especialmente al terminar la Guerra de Corea, la que antes había sido una posición difícil y condicionada, pasó gradualmente a convertirse en una posición privilegiada. El relajamiento de la tensión entre las dos superpotencias, reflejado en la Conferencia de Ginebra de 1955, ofreció a otros actores del sistema la oportunidad de seguir una política exterior más independiente. El movimiento de países "no alineados", surgido en la Conferencia de Bandung, de 1955, empezó muy pronto a figurar como una fuerza importante en los asuntos internacionales.

Los nuevos Estados de Asia y África tenían muy poco interés en la confrontación ideológica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Dichos Estados buscaban consolidar su independencia y mejorar su precaria situación económica. Para conseguir esto, estaban dispuestos a tratar con los dos campos y a aprovechar las ventajas que les ofrecía la competencia que por conseguir su alineamiento y sus recursos mantenían Washington y Moscú. Así, les era conveniente evitar un compromiso directo con cualquiera de las dos superpotencias y permanecer en lo que se empezaba a perfilar como un "tercer mundo".

Para mediados de los años cincuenta las dos superpotencias habían iniciado una competencia por conquistar adeptos entre los nuevos Estados, pues consideraban que, en alguna medida, la fuerza de sus respectivos sistemas dependía de la orientación que éstos siguieran. De este modo, la rivalidad por conquistar la simpatía y la cooperación de los nuevos Estados habría de intensificar las tendencias expansionistas de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, tendencias que se pretendía racionalizar, justificar y encubrir con base en el "anticomunismo" y en el "antimperialismo".¹⁵

Los dirigentes soviéticos advirtieron que la tesis sobre la existencia de dos campos irreconciliables, mantenida por Stalin, obstaculizaba los intentos de Moscú para ejercer influencia sobre los nuevos Estados. Siendo así, decidieron seguir una línea más flexible que permitiera, a través de la ayuda económica, la difusión de la ideología y el énfasis en los logros del socialismo, conciliar los intereses de los líderes nacionalistas con los objetivos de la política exterior de la Unión Soviética.

Poco tiempo después de la primera conferencia de países no alineados,

¹⁵ La política exterior norteamericana durante el periodo de Eisenhower es revisada con detalle en: Dwight D. Eisenhower, *The White House Years*. 2 vols. (New York, 1963, 1965). Ver también, Robert L. Branyan y Lawrence H. Larsen, *The Eisenhower Administration: A Documentary History*. 2 vols. (New York, 1971). Respecto a la política exterior soviética en este periodo se recomienda consultar: Myron Rush, *The Rise of Krushchev*. (Washington, 1958), y Edward Crankshaw, *Krushchev*. (New York, 1966).

celebrada en Bandung, los soviéticos señalaron que la tesis de los dos campos había sido reemplazada por la confianza de que los comunistas y las fuerzas nacionalistas eran capaces de colaborar en beneficio mutuo y de luchar conjuntamente contra el imperialismo.¹⁶ Ese mismo año Moscú inició programas de ayuda económica y de asistencia militar para los países de Asia, África y el Medio Oriente. A partir de entonces, los soviéticos lograron avanzar su influencia sobre el mundo árabe, especialmente sobre Egipto y Siria, y en países como la India, Birmania, e Indonesia.

A su vez, Washington reaccionó con inquietud ante el surgimiento de la no-alineación, aunque no dejaron de expresarse algunas dudas acerca de si este fenómeno era en realidad tan inquietante como parecía serlo.¹⁷ En cualquier caso, los norteamericanos no tardaron en llegar a dos conclusiones: la primera era la de que cualquier intento de recurrir a la coerción contra los países no alineados sería peligroso y posiblemente inútil. En forma similar, otro tipo de presiones sólo serviría para acercarlos a los soviéticos. La segunda era la de que el objetivo mínimo de la política norteamericana debía ser el de mantener la no alineación de esos Estados. Ciertamente era que los no alineados guardaban una distancia frente a los Estados Unidos, pero también lo era que se mostraban cautelosos hacia la Unión Soviética. Dentro de los límites establecidos por estas dos conclusiones fue tomando forma la política norteamericana.

Por otro lado, en el 20o. Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, celebrado en febrero de 1956, se introdujeron varias modificaciones trascendentales en la estrategia global y en la política exterior:¹⁸ en primer término, se adoptó la “coexistencia pacífica” como el principio fundamental de la política exterior; en segundo lugar, se estableció que en las nuevas condiciones históricas “las guerras no son fatalmente inevitables”; tercero, se señalaron las crecientes posibilidades de “transición pacífica” al socialismo; cuarto, se aceptó la existencia de “diferentes vías de acceso al comunismo”; por último, se consolidó la actitud de confianza y aceptación hacia los gobiernos nacionalistas que adoptaban una política de no alineación entre el campo socialista y el capitalista.

Con base en el principio de la “coexistencia pacífica” la política exterior soviética empezó a insistir en la cooperación y en la amistad hacia los Estados Unidos. Moscú buscaba colocar sobre una nueva base sus relaciones con Occidente y sustituir la hostilidad y las amenazas por la cooperación y las negociaciones. A partir de entonces se convirtieron en temas de discusión seria y abierta problemas tales como el desarme, la seguridad europea, el libre tránsito de personas, y otros que antes habían sido intocables. Más importante aún que los temas discutidos era el ambiente en el que se rea-

¹⁶ *Documents on International Affairs, 1955*, (London, 1958), p. 88.

¹⁷ Department of State, *American Foreign Policy: Current Documents, 1956*. (Washington, 1960), p. 924.

¹⁸ N. S. Krushchev., *Informe del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética ante el XX Congreso del Partido 14 de febrero de 1956*. (Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1956).

lizaban. Sin embargo, la política exterior soviética continuaba manteniendo los mismos objetivos que anteriormente. El relajamiento de la tensión no implicaba una reconciliación total con los Estados Unidos, ya que el desacuerdo ideológico entre ambas superpotencias era inevitable. En concreto, Moscú se proponía competir pacíficamente en la lucha por la supremacía.

En un principio no fue clara la reacción de Washington frente a la política de coexistencia pacífica propuesta por los soviéticos.¹⁹ Acelerar la intensidad del conflicto sería contraproducente y demasiado costoso, y darlo por terminado, por mutuo consentimiento, parecía imposible. Era necesario hacer frente a las nuevas circunstancias con medidas adecuadas a sus dimensiones. Ciertamente, era probable que Washington aceptaría tarde o temprano la coexistencia competitiva, aunque sólo fuese en razón de la falta de una alternativa más atractiva. Hasta cierto grado, los norteamericanos habían aceptado la iniciativa soviética en el sentido de establecer una mayor comunicación y cooperación en las relaciones entre ambos países, lo cual empezó a manifestarse en un mejoramiento del clima internacional. Sin embargo, de los procedimientos más cordiales no había surgido ningún acuerdo sustantivo. Los problemas que desde un principio habían dividido a los Estados Unidos y a la Unión Soviética continuaban sin ser resueltos, por lo que prosiguió la guerra fría, aunque a un nivel de tensión más reducido.

En la Crisis de Suez, de noviembre de 1956, se empezaron a manifestar algunas de las nuevas variables en las relaciones internacionales: la comunicación entre las dos superpotencias con miras a la cooperación, y la capacidad de maniobra de un país como Egipto, hasta entonces subordinado a la bipolaridad del poder.

En julio de ese año el gobierno de Nasser nacionalizó la compañía británica que operaba el Canal de Suez y asumió el control del mismo, lo cual dio lugar a la intervención militar de Gran Bretaña y Francia. Moscú advirtió a Londres y a París que, de no retirar sus tropas, haría uso de la fuerza, a la vez que propuso a Washington que ambos actuaran en conjunto para imponer un acuerdo sobre la región. Por su parte, Washington procuró evitar el ser identificado con los intereses de las antiguas potencias coloniales y presionó a éstas a través de la ONU para que retiraran sus tropas, mientras que se abstuvo de ejercer presión sobre Egipto.

La Crisis de Suez fue un ejemplo gráfico de cómo, en un ambiente internacional en transformación, nuevos actores y nuevas fuerzas empezaban a influir sobre el equilibrio del poder.

La respuesta de los Estados Unidos frente a éstas transformaciones en el ámbito internacional fue lenta e insegura, en parte debido a la confusión provocada por los giros en la política exterior soviética, y en parte como resultado de los temores alentados por el McCarthyismo. El comunismo soviético continuaba siendo considerado por Washington como un enemigo

¹⁹ Ver Adlai E. Stevenson, *The New América*. (New York, 1957), pp. 26-35.

irreconciliable. Para Eisenhower, la amenaza soviética era básicamente de carácter ideológico, y era también indivisible, por lo que representaba un peligro en todos los rincones del mundo.²⁰ Esta percepción implicaba que los problemas de Europa estaban vinculados a los de Asia, y que éstos últimos podían ser abordados con una estrategia similar. Además, implicaba que la ideología soviética en sí representaba una amenaza, independientemente de que la Unión Soviética tuviera los recursos militares, políticos y económicos para apoyar esta ideología globalmente.

Las especulaciones sobre la relación entre la ideología y el poder se manifestaron en múltiples formas y ocasiones. El Secretario de Estado John Foster Dulles calificó la política norteamericana de "contención" como una política puramente defensiva que estaba destinada a fracasar ante la política agresiva de la Unión Soviética.²¹ Así, Washington reafirmó la tesis de la vinculación de los problemas en las distintas regiones y enfatizó la necesidad de reforzar sus defensas militares en cada una de ellas.

V

A principios de octubre de 1957 la Unión Soviética lanzó al espacio el primer satélite artificial, el "Sputnik". El lanzamiento demostraba el avance logrado por la ciencia espacial soviética e indicaba su capacidad de enviar armas a grandes velocidades y a través de largas distancias. Los Estados Unidos reaccionaron con desconcierto y confusión. Washington puso en alerta unidades de su Fuerza Aérea Estratégica, instaló misiles en Turquía e Italia, destinó grandes sumas a programas de desarrollo de misiles y de bombardeos, y empezó a descubrir la existencia de supuestas "brechas" de atraso norteamericano frente al avance soviético.

Los norteamericanos se mostraron particularmente temerosos del impacto que el lanzamiento del satélite soviético pudiera tener en los asuntos internacionales. Los nuevos países de África y de Asia podían interpretar el hecho como un resultado de la pujanza del sistema soviético y, también, como un giro dramático en el equilibrio militar internacional en favor de Moscú.

En agosto de ese mismo año los soviéticos probaron con éxito el primer misil balístico intercontinental, al cual se refirió Krushchev como "el arma decisiva". De hecho, la supuesta ventaja soviética en capacidad ofensiva no estaba fundamentada en la realidad. En 1957 Moscú tomó la decisión básica de no desarrollar una modesta primera generación de misiles balísticos intercontinentales (MBC) y de esperar hasta los modelos de la segunda y de la tercera generación. Ello significaba que durante los próximos años la política exterior de la Unión Soviética intentaría explotar una premisa sólo aparente. Ese era un intento riesgoso que habría de provocar se-

²⁰ Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace, 1956-1961*. (New York, 1965) pp.324-325.

²¹ *Ibid.*, p. 327.

rias repercusiones, tales como una profundización de la pugna chino-soviética y, tiempo más tarde, propiciaría el desarrollo de la crisis de los misiles en Cuba.²²

Al considerar que el poder estratégico de los Estados Unidos había sido neutralizado por los avances de la Unión Soviética, China esperaba que los soviéticos adoptaran una actitud más enérgica y brindaran un mayor apoyo a las guerras de liberación nacional en los nuevos países, un apoyo que Moscú no estuvo dispuesto a prestar en la medida esperada, causando así la irritación de los chinos.²³ Las relaciones entre la Unión Soviética y China continuaban deteriorándose.

Si la supuesta superioridad de la Unión Soviética en misiles de largo alcance proporcionaba una cobertura a la creciente actividad soviética en los nuevos países, dicha supuesta superioridad representaba un peligro considerablemente mayor para los países de Europa Occidental. Moscú amenazó con utilizar misiles balísticos de mediano alcance en contra de los países de la OTAN en cualquier crisis futura, y subrayó particularmente que la RFA no tendría oportunidad de sobrevivir en el caso de una guerra entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

En Washington se llegó a considerar un plan de “desvinculación”, que en esencia proponía utilizar la amenaza de la posibilidad de proporcionar armas nucleares a la RFA, a fin de conseguir que Moscú aceptara la neutralización de Europa Central y del Este, incluyendo la retirada de las tropas norteamericanas y soviéticas. Sin embargo, continuó prevaleciendo la tesis de que si se retiraban las tropas norteamericanas de Alemania y de Europa Occidental, tarde o temprano los soviéticos acabarían con la independencia de esos países.²⁴ Esta tesis reflejaba la visión norteamericana de como la OTAN influía en la configuración de la vida política interna de los países europeos, así como en la estrategia militar global.

La posesión por parte de la RFA de artillería y de equipo aéreo con una potencial capacidad nuclear, acentuó en la Unión Soviética el temor de una Alemania remilitarizada y económicamente fuerte. Siendo así, a fines de 1958 Moscú llamó de nuevo la atención de Occidente sobre su creciente arsenal de MBIC; y demandó que los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia retiraran sus tropas de Berlín, hicieran de ésta una ciudad libre, y entablaran negociaciones con el gobierno de la República Democrática Alemana (RDA) —al cual no reconocían ninguna de las potencias Occidentales— en relación con el acceso a Berlín Occidental. En caso de que no se alcanzara un acuerdo, Moscú amenazó que transferiría a la RDA el control de las rutas de acceso. Al parecer los soviéticos consideraban a Berlín Occidental como el elemento que podría hacer cambiar el equilibrio de poder en Europa.

²² Ver: Eisenhower, *The White House Years*. Vol. II, pp. 178-182.

²³ Ver: Donald S. Zagoria, *The Sino-Soviet Conflict: 1956-1961*. (Princeton, 1962) pp. 54-58.

²⁴ George F. Kennan, *Russia, The Atom and the West*. (New York, 1957), pp. 72-75.

Washington rechazó las exigencias de Moscú, se rehusó a considerar el reconocimiento de la RDA, e insinuó que si se bloqueaban las rutas de acceso a Berlín Occidental la OTAN tomaría represalias, en caso necesario, incluso de índole militar. Los soviéticos reaccionaron ampliando el plazo para las discusiones en torno al caso. En septiembre de 1959 Krushchev viajó a los Estados Unidos. La visita produjo escasos resultados diplomáticos. Se hicieron planes para la celebración de una conferencia cumbre en Ginebra en la primavera de 1960, después de la cual Eisenhower visitaría la Unión Soviética. Como consecuencia de subsiguientes declaraciones por parte de Washington y de Moscú reiterando sus respectivas posiciones en torno a Berlín, las esperanzas de alcanzar un acuerdo se habían erosionado para abril de 1960.²⁵

La Conferencia de Ginebra de 1960 fracasó como resultado de la creciente intransigencia sobre Berlín, la disputa chino-soviética y las evidencias sobre los vuelos de reconocimiento de los aviones norteamericanos U-2 sobre territorio soviético. Por lo menos durante los últimos cuatro años los norteamericanos habían llevado a cabo vuelos de reconocimiento, como resultado de los cuales pudieron indagar la verdad acerca de la capacidad de los misiles soviéticos. Después de algunas vacilaciones Washington aceptó plena responsabilidad por los vuelos y ofreció que estos no se repetirían en lo futuro.

Entretanto, el problema de Berlín, aún sin solución, parecía haber perdido urgencia y prioridad ante el desarrollo de un clima político en América Latina que reclamaba la atención de los Estados Unidos y despertaba el interés de la Unión Soviética.

El triunfo de la Revolución Cubana, en 1959, pareció abrir el camino a las fuerzas que luchaban por un cambio político y económico en América Latina. Los acontecimientos en Cuba fueron vistos como una demostración de que los Estados Unidos estaban perdiendo capacidad para controlar las estructuras políticas existentes dentro de su propia área de influencia y por consiguiente, se preveía el surgimiento de nuevas oportunidades para un cambio revolucionario.

Inicialmente, el gobierno cubano mantuvo una posición cautelosa, poco definida, frente a los Estados Unidos, país que de inmediato manifestó sus reservas frente al programa de reformas anunciado en la Isla. Fidel Castro intentaba eludir un enfrentamiento directo con los norteamericanos y se mostró dispuesto a entablar negociaciones tendientes a lograr un reacomodo entre los intereses de ambos países. Pese a los intentos de acercamiento de uno u otro gobierno, las relaciones cubano-norteamericanas fueron deteriorándose ante la determinación de La Habana de llevar a la práctica las medidas revolucionarias programadas. Consciente de las dificultades que habrían de afrontar para contrarrestar la presión de los Estados Unidos, el gobierno cubano se propuso obtener bases de apoyo en los países socialistas. A diversos niveles se desplegó una campaña en busca del respaldo de la

²⁵ Ver: Eisenhower, *The White House Years* Vol. II, pp. 206-210.

Unión Soviética, la que hasta entonces había respondido en forma reservada frente al curso seguido por la revolución cubana.

Washington adoptó una actitud conciliadora hacia La Habana a fines de enero de 1960, un momento en que el régimen de Fidel Castro carecía de todo apoyo externo. Al parecer, el temor de un entendimiento entre ambos gobiernos precipitó un cambio en la postura de Moscú. Ese mismo mes los soviéticos firmaron un convenio de comercio y de crédito con Cuba, y a principios de mayo se restablecieron las relaciones diplomáticas entre ambos países, suspendidas desde 1953. En julio, el presidente Eisenhower redujo la cuota cubana de azúcar para ese año en 70 000 toneladas, a lo cual respondió Krushchev ofreciendo comprar todo el azúcar cubano que los norteamericanos rechazaban o pudieran rechazar en el futuro. La actitud norteamericana facilitó a los dirigentes soviéticos una excelente ocasión para manifestar la amplitud de su espíritu internacionalista, el que para entonces era ya cuestionado por los chinos.

En contrapartida, sujeto a diversas presiones internas Washington había decretado el embargo de mercancías con destino a Cuba desde el 19 de octubre de 1960, y en los primeros días de enero de 1961 el Presidente Kennedy, recién llegado a la Casa Blanca, suspendió las relaciones con La Habana, abonando así el terreno para la invasión de Playa Girón a mediados de abril. Los sucesos de Playa Girón dieron lugar a enérgicas protestas por parte de Moscú las que, al decir de los mismos soviéticos, hicieron desistir a los norteamericanos de intervenir directamente en Cuba.²⁶ En esta forma, la victoria de Playa Girón se constituía en un triunfo tanto cubano como soviético y así lo pregonó Krushchev ante el mundo.

La crisis de los misiles en Cuba de octubre de 1962, recalalizó las políticas de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, y afectó muchos de los aspectos de la política internacional.²⁷ La retirada de los misiles soviéticos de Cuba introdujo una nueva tónica en la política exterior de Moscú. En el verano de 1963 los Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron el primer acuerdo para la limitación de la carrera armamentista, el cual prohibía las pruebas nucleares en la superficie terrestre. En junio de 1964 Krushchev declaró que la paz era esencial para la victoria de las fuerzas del socialismo. Aún el apoyo militar soviético a las guerras de liberación nacional se volvió más restringido.

Estas medidas irritaron a los chinos e intensificaron el conflicto entre Pekín y Moscú. Los chinos temían el creciente reacomodo entre los soviéticos y los norteamericanos y criticaron duramente el tono conciliador de la política soviética. Para 1963, se había resquebrajado seriamente el monolitismo del campo socialista, reduciéndose con ello el peligro que el mismo representaba para Occidente.

²⁶ Ver: Robert F. Smith, *What Happend in Cuba?: A Documentary History*. (New York, 1963), pp. 260-278.

²⁷ La política exterior de los Estados Unidos durante los periodos de Kennedy y Johnson es discutida con detalle en: Jim F. Heath, *Decade of Disillusionment: The Kennedy-Johnson Years*. (Washington, 1975).

La crisis de los misiles influyó desfavorablemente sobre la posición personal de Krushchev. El debilitamiento de su poder, combinado con la pugna chino-soviética, y el gradual mejoramiento de las relaciones Este-Oeste, abrieron a los países de Europa del Este oportunidades para alcanzar una mayor autonomía. Esta serie de factores crearon una delicada situación de poder al interior del Kremlin. En contraste con el debilitamiento de la posición de Krushchev, el presidente Kennedy surgió de las crisis con mayor prestigio y apoyo político.

Los Estados Unidos lograron imponerse a la Unión Soviética debido a la decisiva superioridad naval del primero en la zona del Caribe. La confrontación de octubre representó una prueba crucial para las dos superpotencias, en la cual ambas manifestaron claramente su reticencia a hacer uso de la fuerza nuclear. En el curso de los meses siguientes los representantes de ambos países acordaron establecer una comunicación más amplia y directa a fin de buscar un relajamiento de las tensiones.

La crisis de los misiles reforzó la creencia norteamericana de que Washington sabía bien como amenazar con la aplicación o, en caso necesario, aplicar realmente en la práctica su poderío militar convencional frente a la Unión Soviética.²⁸ Esta creencia habría de acelerar trágicamente la intervención norteamericana en Vietnam a partir de 1962. En el Sudeste de Asia los norteamericanos buscarían también contener el supuesto expansionismo de China, al que percibían como una amenaza para toda esa región.

Por otro lado, el lento crecimiento de la economía soviética a partir de 1958 se agregó a la serie de factores internacionales antes mencionados para debilitar aún más la posición de Krushchev en el Kremlin, quien finalmente fue sustituido en octubre de 1964 por Leonid Brezhnev, como Secretario General del PCUS, y por Alexei Kosygin, como Primer Ministro. Este cambio ocurrió al mismo tiempo que los Estados Unidos aumentaban su intervención en Vietnam.

La respuesta soviética a la escalada norteamericana fue mesurada, debido en alguna medida a que los nuevos dirigentes soviéticos tenían enfocada la atención en los asuntos internos. No obstante que la influencia soviética sobre Hanoi se incrementó entre 1965 y 1966, Moscú no hizo nada para mediar entre los Estados Unidos y Vietnam del Norte, en parte porque ambos combatientes eran irreconciliables, pero también debido a que mientras la guerra continuara dentro de ciertos límites, ésta favorecía los objetivos soviéticos.

La Unión Soviética fue tal vez el único país que se benefició con la intervención de los Estados Unidos en Vietnam. Con la atención y los recursos norteamericanos comprometidos en el Sudeste de Asia, los soviéticos tuvieron la oportunidad de realizar una substancial recuperación en el terreno internacional entre 1965 y 1972.²⁹

²⁸ Ver: Walter Lafeber, *América, Russia, and The Cold War: 1945-1975*. (New York, 1976), pp. 226-232.

²⁹ Ver: Adam B. Ulam, *Expansion and Coexistence: Soviet Foreign Policy, 1917-1973*. (New York, 1974).

Por otra parte, la Unión Soviética llevó a cabo un rápido desarrollo de misiles balísticos intercontinentales hasta que, para 1968, se aproximó a la paridad con los Estados Unidos.³⁰ Al mismo tiempo, los soviéticos empezaron a buscar la celebración de un acuerdo bajo el cual los países poseedores de armas nucleares no las utilizarían en contra de países no nucleares, ni ayudarían a éstos a desarrollar tales armas. Un acuerdo de este tipo inhibiría a los norteamericanos a utilizar armas nucleares en Vietnam del Sur e impediría a países como la RFA y Japón el adquirir un arsenal nuclear. En 1968 Washington y Moscú negociaron dicho tratado.

VI

En el curso de la segunda mitad de la década de los años sesenta, después de una generación de guerra fría, los Estados Unidos entraron a una nueva era de política internacional. Su capacidad para influir sobre los acontecimientos mundiales disminuyó conforme se incrementaba el poder de la Unión Soviética, de China, de Europa Occidental, y del Tercer Mundo. La efectividad de los tres principales instrumentos utilizados por Washington para ejercer una influencia dominante en el terreno internacional: 1) la superioridad nuclear; 2) la fortaleza del dólar; y 3) un respaldo interno unificado y decidido a las acciones del Presidente en el exterior, se encontraba ahora muy reducida. La declinación del poderío de Estados Unidos hubiera ocurrido aún y cuando no hubiera participado en la guerra de Vietnam. Sin embargo, la intervención en ese conflicto precipitó su debilitamiento al someter a la sociedad y al gobierno norteamericano a intensas presiones.

A principios de 1969 Richard Nixon llegó a la presidencia.³¹ Desde un primer momento Nixon estaba convencido de que "no había forma de ganar la guerra",³² y uno de sus principales objetivos fue el de terminar la participación de los Estados Unidos en ese conflicto y detener la declinación de su poderío.

No obstante el tono conciliador de la política exterior de la Unión Soviética, Nixon y Kissinger consideraban que este país continuaba representando la mayor amenaza para los objetivos de los Estados Unidos. La Unión Soviética estaba a punto de alcanzar la paridad con los Estados Unidos en armas nucleares. Sin embargo, Washington no podía responder al reto soviético en la misma forma en que lo habían hecho una o dos décadas atrás, esto es, con una carrera armamentista o con una Doctrina Truman. El declinar del poderío norteamericano ya no permitía una respuesta de

³⁰ Ibid. p. 742.

³¹ Una revisión completa de la política exterior norteamericana durante la época de Nixon se encuentra en: Marvin and Bernard Kalb, *Kissinger*. (Boston, 1974). Ver también: Henry Brandon, *The Retreat of American Power*. (New York, 1973).

³² Citado en: Richard J. Whalen, *Catch the Falling Flang*. (Boston, 1972), p. 137.

este tipo. Ante las nuevas circunstancias, Washington buscaría aplicar a profundidad la estrategia del “equilibrio del poder”, tan apreciada por Kissinger, enfrentando unos contra otros a los actores de un mundo que empezaba a dibujarse como multipolar, y creando contrapresiones políticas frente a la Unión Soviética y cualquier otra potencia que se resistiera a tratar en buenos términos con los Estados Unidos.³³ La estrategia del equilibrio de poder podría compensar el creciente poderío de los soviéticos. Al mismo tiempo, Washington estaría dispuesto a proporcionar a la estancada economía soviética transfusiones de tecnología y de bienes agrícolas, a cambio de concesiones políticas por parte de Moscú.

El enfoque Nixon-Kissinger parecía haber eliminado la ideología de la política exterior norteamericana. Los nuevos dirigentes estaban dispuestos a negociar ampliamente con la Unión Soviética, e incluso con China, haciendo a un lado el énfasis en el conflicto capitalismo-comunismo. Ello representaba un marcado giro en la diplomacia de Estados Unidos. En lugar de ser anti-comunistas, Nixon y Kissinger eran antirrevolucionarios. De acuerdo con Kissinger,³⁴ era posible tratar en forma racional con los soviéticos y con los chinos. Sin embargo, no era factible hacer lo mismo con los líderes revolucionarios del Tercer Mundo quienes, en su opinión, tendían a hacer uso de la política exterior como un instrumento para escapar de los graves problemas internos que los acosaban. Los países de Asia, África, el Medio Oriente y América Latina tenían escasa importancia en el terreno internacional, eran inestables y difíciles de tratar. Además, estos países carecían de poder económico y político, elementos de vital interés en el esquema de política exterior diseñado por Kissinger. Siendo así, Washington enfocaría primordialmente su atención en las grandes potencias, aplicando una diplomacia del poder en el más clásico estilo.

Los Estados Unidos continuaban siendo la primera potencia económica en el mundo, pero gastaban exageradamente en el renglón militar, abusaban de sus créditos, y su complejo industrial no podía continuar pagando los costos a través de un control de los mercados mundiales. La era de la dominación del dólar había terminado, y con ella se consumió también mucho del poderío norteamericano. En el terreno internacional, habiendo fracasado los intentos por salir de Vietnam —la “Doctrina Nixon” y la “Vietnamización” de la guerra— y poder así hacer frente al reto que le presentaban las otras potencias, los Estados Unidos invirtieron el procedimiento y decidieron recurrir a la Unión Soviética y a China para facilitar su retirada de Vietnam.

Para 1969 China consideraba a la Unión Soviética, y no a los Estados Unidos, como su principal enemigo, por lo que Pekín se mostró receptivo a los avances amistosos de Washington, buscando contraponer a los Estados Unidos frente al peligro que le representaba la Unión Soviética. En julio de 1971 Nixon anunció su visita a Pekín, y en agosto de ese mismo

³³ Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*. (New York, 1974).

³⁴ *Ibid.*, p. 39.

año Washington declaró que dejaría de oponerse al ingreso de China en la Organización de las Naciones Unidas, a lo cual siguió el establecimiento de relaciones *de facto* entre Washington y Pekín.

Por su parte, Moscú también se mostró receptivo a la *détente* propuesta por Washington. El acercamiento chino-norteamericano empujaba a los soviéticos a adoptar una actitud más cordial, a fin de evitar que el mismo llegara a constituirse en una amenaza. Además, los soviéticos requerían de ayuda norteamericana en el área de la tecnología y en la de productos agrícolas. Finalmente, los soviéticos acogieron la *détente* con la esperanza de que en la atmósfera creada por ésta se aflojaran los compromisos entre los Estados Unidos y Europa Occidental, volviendo a ésta última más independiente y abierta a la influencia de Moscú.

El viraje decisivo de la política soviética y de la relación soviético-norteamericana ocurrió durante los primeros meses de 1971.³⁵ Fue entonces cuando Brezhnev se hizo cargo personalmente de la conducción de las relaciones con los Estados Unidos y con la República Federal Alemana, y de la posición soviética en las negociaciones SALT, (Strategic Arms Limitation Talks), iniciadas en noviembre de 1969. Se estableció un canal de comunicación confidencial entre Brezhnev y Nixon a través del cual se alcanzó el acuerdo de mayo de 1971 que logró romper el estancamiento en que se encontraban las negociaciones SALT.

En agosto de 1971 se logró un avance significativo en las relaciones Este-Oeste cuando la Unión Soviética y la RFA superaron diferencias en torno a Berlín y acordaron el acceso a la parte Este de la ciudad, facilitando con ello la solución del "problema alemán" —esto es, el reconocimiento *de facto* por parte de Occidente de la división entre las dos Alemanias. Por ese entonces, los países del Mercado Común Europeo empezaron a mejorar sus relaciones con los países de Europa del Este, sancionando tácitamente en esta forma el control soviético sobre el área.

La política y la economía siempre han estado estrechamente vinculadas en las relaciones soviético-norteamericanas. Si la Unión Soviética deseaba obtener ayuda económica de los Estados Unidos, ésta debía a cambio cooperar políticamente. Sobre éstos términos la visita de Nixon a Moscú a mediados de 1972 fue un éxito para ambas partes. Durante esa visita se firmó la "Declaración sobre los Principios Básicos de las Relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética" en la cual los norteamericanos reconocieron la "coexistencia pacífica", con todos sus alcances y limitaciones, como el marco general de las relaciones entre ambos países. Con base en esta Declaración se estableció de hecho un entendimiento especial entre Washington y Moscú. Además, se firmó el "Acuerdo sobre limitación de Armas Estratégicas" (SALT I) que limitaba el número de misiles defensivos antibalísticos, y varios acuerdos de cooperación económica en los que se otorgaban importantes concesiones a los soviéticos.

³⁵ Y. Nikolayev, "URSS-USA", en *International Affairs*. (Moscú) August, 1972, pp. 3-8.

Como un resultado más de la visita, la línea de política exterior defendida por Brezhnev, basada en una aceptación de la *détente*, se vio fortalecida en contra de los partidarios de la línea dura en el Kremlin que preferían seguir combatiendo en los viejos términos de la guerra fría.³⁶ En marzo de ese año, durante la celebración del 24º Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, Brezhnev comprometió su prestigio personal con la línea de “normalización” de las relaciones con los Estados Unidos. A su vez, los Estados Unidos lograron la cooperación política que requerían de la Unión Soviética, particularmente en torno a la guerra de Vietnam. Tanto los soviéticos como los chinos se abstuvieron de reaccionar en público ante los bombardeos de los norteamericanos. La política de Nixon y Kissinger parecía estar dando efectivos resultados.

Los Estados Unidos, al igual que la Unión Soviética, consideraron el esfuerzo para mejorar sus relaciones como una oportunidad para reducir los peligros de una rivalidad ilimitada y los de la proliferación de armas nucleares, y ambas partes eran conscientes de la necesidad de hacer progresos en esa dirección. A partir de la visita de Nixon a Moscú fue posible hablar de una creciente comunidad de intereses entre Washington y Moscú. Ciertamente, continuaban existiendo diferencias ideológicas entre ambos países, pero la importancia de éstas había disminuido considerablemente.

En el otoño de 1973 el conflicto árabe-israelí hizo estallar de nueva cuenta una guerra en el Medio Oriente que estuvo muy cerca de provocar un enfrentamiento armado entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.³⁷ La posibilidad de una confrontación entre las dos superpotencias se hizo aparente en razón de la cercanía de bases marítimas y de buques soviéticos en el área del Mediterráneo y del Océano Índico. Washington declaró que no toleraría la intervención soviética en el conflicto, puso en alerta sus fuerzas nucleares, y advirtió a Moscú que permaneciera fuera de la región. Los norteamericanos buscaban restablecer la paz en forma unilateral, sin permitir la participación soviética en los asuntos de el Medio Oriente. Si se les facilitaba su presencia en la región, los soviéticos obtendrían nuevas rutas de acceso a África, Europa Occidental, y a los campos petroleros de los cuales dependía Occidente. En esa región la política exterior norteamericana continuaba enfatizando la “contención”, más que la *détente*.

Washington buscaba también evitar el peligro de que los países árabes adoptaran una posición anti-Occidental. Durante la guerra los Estados Unidos proveyeron de armas a Israel, utilizando las bases de la OTAN en Europa Occidental como puntos de transportación. En represalia, la Organización de Países Exportadores de Petróleo impuso un embargo que representó muy serias presiones a las economías de Europa y de Japón. El embargo creó una crisis de energía en estos países, y los obligó a cambiar su política pro-

³⁶ Ibid., pp. 11-12.

³⁷ Una interesante discusión sobre la guerra de 1973 y la actuación de los Estados Unidos y la Unión Soviética en torno a este caso se localiza en: Walter Laccœur, *Confrontation: The Middle East and World Politics*. (New York, 1974).

Israel hacía una política pro-árabe. A su vez, este cambio introdujo tensiones entre los Estados Unidos y sus aliados.

Entretanto, la situación en Vietnam había venido evolucionando en forma significativa. Entre 1969 y 1972 las tropas norteamericanas en ese país se redujeron de 550 000 a 50 000, con lo cual se debilitó irremediablemente la capacidad de defensa del Sur. A principios de 1973 Kissinger logró que se firmaran los Acuerdos de París celebrados entre Vietnam del Norte y Vietnam del Sur. Los prisioneros de guerra norteamericanos fueron puestos en libertad, finalizando con ello la etapa más difícil de la retirada de los Estados Unidos.³⁸ Los Acuerdos de París, que estipulaban el establecimiento de negociaciones conducentes a la reunificación del país "sin coerción o anexión por ninguna de las partes", nunca fueron efectivos en la práctica. A fines de ese año las fuerzas comunistas iniciaron una ofensiva total contra el Sur, al mismo tiempo que Washington reducía considerablemente su ayuda financiera y en pertrechos militares. Finalmente, en abril de 1975 Vietnam del Sur fue liberado por los comunistas, terminando así una guerra de treinta años.

La derrota de los Estados Unidos en Vietnam ilustró claramente el declinar del poderío norteamericano y evidenció la incapacidad de este país para continuar configurando un orden internacional de acuerdo a sus propios intereses.

Para el tiempo del fin de la guerra la indiscutida superioridad nuclear de los Estados Unidos era cosa del pasado.³⁹ Esa superioridad le había permitido imponerse sobre la Unión Soviética en la crisis de Irán en 1946, en Berlín entre 1958 y 1961, y notablemente en la crisis de los misiles en Cuba en 1962. Sin embargo, para principios de la década de los años setentas el rápido desarrollo de la fuerza nuclear soviética había obligado a Nixon a aceptar el principio de la "paridad" o el de la "suficiencia" en lugar de la superioridad en armas nucleares.

Con el fin de la superioridad militar, los Estados Unidos dependían ahora cada vez más del poder económico a fin de ejercer su influencia internacional. Al mismo tiempo, el poder del dólar que desde 1945 había sido uno de los principales instrumentos de la política exterior de Washington, se había deteriorado sensiblemente para 1975, al grado de que empezaba a ser abandonado como medio de pago internacional por los países de Europa Occidental y los de el Medio Oriente.

Los excesos en el uso del poder practicados por Nixon en relación a la guerra de Vietnam dieron lugar al inicio de la inversión de un largo proceso de centralización del poder en el Ejecutivo, que hasta entonces no había sido criticado seriamente. Desde la época de Truman, las decisiones críticas de la política exterior norteamericana habían sido adoptadas en un crecien-

³⁸ D. Gareth Porter, "Vietnam: Politics of The Paris Agreement", en *Current History*. December, 1973, pp. 247-251.

³⁹ Lawrence Martin, *Arms and Strategy: The World Power Structure Today*. (New York, 1973), pp. 73-77.

te aislamiento por el Presidente, lejos de la supervisión del Congreso y de la opinión pública. Irritado por la ausencia de consultas por parte del Ejecutivo, el Congreso aprobó en 1973 el "Acta de Poderes de Guerra", que introdujo limitaciones al poder del Presidente, y poco después los legisladores empezaron a hacer uso de sus atribuciones sobre la conducción de la política económica exterior para imponer un mayor control sobre la actuación del Ejecutivo.

La reducción de la autoridad del Presidente en materia de política exterior ha afectado las decisiones, la conducción, y más seriamente, la efectividad de esta política, contribuyendo en esta forma a la debilidad de la posición de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética.

VII

Al asumir el poder, el Presidente Carter intentó reducir el alcance de las relaciones con la Unión Soviética en el contexto general de la política exterior norteamericana, y reorientar la atención hacia otros temas importantes. Después de más de treinta años de obsesión por la rivalidad —primero en la forma de la guerra fría, y después a través de la *détente*— éste parecía ser un propósito razonable. Sin embargo, la actuación internacional de la Unión Soviética, por un lado, y la determinación de Washington de adoptar una actitud más enérgica frente a Moscú, en contraste con la actitud que habían asumido Nixon y Kissinger, impidieron la realización del propósito inicial. Lo que habría de hacerse después, continúa siendo aún materia de definición.

En Washington se pensó por un tiempo que la posición del Presidente Carter respecto a la Unión Soviética era la combinación adecuada de aperturas amistosas y de advertencias de que los Estados Unidos no abandonarían su histórico papel de "campeón de la democracia".⁴⁰ El nuevo gobierno parecía haber abandonado la vieja obsesión anticomunista —se decía dispuesto incluso a discutir el establecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba y con Vietnam. Al mismo tiempo, su defensa de los derechos humanos llevaba implícita la advertencia al mundo comunista de no confundir los avances amistosos por signos de debilidad. Ciertamente, Moscú hubiera preferido que la política exterior norteamericana continuara siendo conducida por aquellos que habían llegado a conocer, y cuyas reacciones hacia la Unión Soviética podían ser calculadas con cierta aproximación.

Cualesquiera que fueran las virtudes de la posición del gobierno de Carter frente a la Unión Soviética, cualesquiera que fueran los beneficios que se pudieran obtener como resultado de su inexperiencia, éstos se veían más que compensados por el hecho de que el nuevo gobierno introducía elemen-

⁴⁰ Adam Ulam, "U.S.-Soviet Relations: Unhappy Coexistence", en *Foreign Affairs*. Vol. 57, 1979, p. 556.

tos de incertidumbre en la política exterior norteamericana, una política ya de por sí bastante impredecible.

El primer año del gobierno de Carter erosionó la mayor parte del inicial optimismo norteamericano, sin disipar muchas de las originales aprehensiones soviéticas. Antes de entablar negociaciones sobre temas específicos, se esperaba que Carter estableciera los términos generales de las relaciones entre ambos países, ya fuera ratificando la "Declaración de Principios Básicos" —firmada por Nixon y Brezhnev en 1972— o formulando nuevas proposiciones.

Sin embargo, Carter procedió sobre el supuesto de que su primera prioridad era lograr un rápido acuerdo sobre la limitación de armas estratégicas (SALT II) y posteriormente, en base al éxito resultante de este acuerdo, abordar los otros temas pendientes en una reunión en la cumbre con los dirigentes soviéticos. Desde un principio, los Estados Unidos habían considerado la limitación de armas estratégicas como la piedra de toque de la *détente*.⁴¹ Con todo, el marcado interés y la premura de Carter harían que los soviéticos, por encima de su interés sobre el tema, endurecieran su posición y aumentarían sus demandas.

Algunas de las subsecuentes medidas de Carter, tales como su inicial vacilación y luego la cancelación del bombardero B-I, y la postergación de la decisión sobre la bomba de neutrones debieron haber reforzado la impresión soviética sobre la inseguridad del gobierno norteamericano. Este comportamiento perjudicó la posición negociadora de Washington frente a Moscú, y sus efectos posteriores se han manifestado en la diplomacia norteamericana hasta nuestros días.

Además de la impaciencia y la vacilación, la política exterior del gobierno de Carter mostraba otra característica negativa: la inconsistencia. No obstante la enérgica reacción de la opinión pública norteamericana sobre la intervención de la Unión Soviética en África, de Washington sólo surgieron voces tibias y discordantes y no las serias advertencias que esperaban los soviéticos, lo cual debió haberlos tranquilizado sobre la posibilidad de seguir avanzando su influencia en ese continente.

Por otra parte, el gobierno de Carter sorprendió a los dirigentes soviéticos con la intensidad de sus protestas sobre la violación de los derechos humanos en la Unión Soviética. Ni siquiera en los tiempos en que la superioridad de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética había sido considerablemente mayor, el gobierno de este país se había mostrado tan obstinado en relación con un problema de esta naturaleza. Ciertamente, los soviéticos no podían mostrarse susceptibles a semejantes presiones, lo que hubiera tenido repercusiones desastrosas sobre los países de Europa del Este. No resultaba fácil de entender el hecho de que los norteamericanos parecían haberse reconciliado ante el creciente avance de la influencia soviética, y por otra parte, reaccionaran en forma ruidosa frente a un tema tan discutible como el de los derechos humanos.

⁴¹ Ibid., p. 557.

Como consecuencia de las frustraciones frente a la Unión Soviética, los funcionarios norteamericanos empezaron a considerar la conveniencia de jugar la "carta china".⁴² Sin embargo, muy pocos, si es que alguno entre ellos, sabía bien a bien lo que esta carta representaba y cómo debía jugarse. Aunque intentándolo, y con la colaboración de Pekín, podrían indagar la forma de hacerlo. Ante esa situación, Moscú empezó a buscar un reacomodo con Washington a fin de conceder un soplo de vida a la *détente*, antes de que los coqueteos entre los norteamericanos y los chinos se transformaran en una relación sólida, con todo lo que ello podía representar en términos de ayuda para el desarrollo de la capacidad defensiva de China.

Los soviéticos mostraron mayor interés en las negociaciones del SALT II, reconocieron la preocupación de Occidente respecto a la superioridad de las fuerzas del Pacto de Varsovia, y ofrecieron aceptar el principio de un tope máximo común entre las fuerzas del Pacto y las de la OTAN, conforme a la propuesta de los países Occidentales. Simultáneamente, con el obvio propósito de reafirmar la idea de que la Unión Soviética no habría de tolerar ninguna interferencia en el manejo de sus asuntos internos, los soviéticos impusieron severas sentencias sobre un grupo de disidentes cuyo encarcelamiento había generado ya protestas oficiales del gobierno norteamericano.

La política seguida por la Unión Soviética en el curso de los últimos años ha contribuido ampliamente al acercamiento entre los Estados Unidos y China y ha propiciado el surgimiento de nuevas y mayores oportunidades de colaboración entre estos dos países. Frente al avance de la influencia soviética en Angola, Etiopía, Yemen del Sur, Vietnam, y Afganistán, los norteamericanos han estrechado vínculos con los chinos en el terreno estratégico y en el económico, y eventualmente la colaboración podría extenderse al terreno militar.

Mientras mayores sean las ganancias soviéticas, y por ende las pérdidas de Occidente, mayor es el peligro de una confrontación entre las dos superpotencias y mayor la posibilidad de una virtual alianza entre los norteamericanos y los chinos. A mediados de diciembre de 1978, el Presidente Carter anunció que los Estados Unidos establecerían plenas relaciones diplomáticas con la República Popular China y terminarían sus relaciones y el pacto de defensa con Taiwán. La reacción soviética ante las relaciones chino-norteamericanas ha oscilado entre dos expectativas: la primera, que la posibilidad de que los Estados Unidos jueguen "la carta china" es una amenaza vacía, y la segunda, que los Estados Unidos pueden intentar abusar de dicha carta y crear una situación que representaría un grave peligro para la Unión Soviética. Los soviéticos no están del todo convencidos acerca de la capacidad de los norteamericanos para jugar hábilmente en el "triángulo estratégico del poder internacional". Si cualquier otro cálculo resulta equivocado, Moscú podría aprovechar la silenciosa persuasión de las estadísticas de sus misiles balísticos intercontinentales y de sus tanques como una

⁴² Stanley Hoffmann, "Muscle and Brains", en *Foreign Policy*, Spring, 1979, pp. 20-23.

presión sobre Washington, para que éste se abstenga de buscar una colaboración demasiado estrecha con Pekín.

Sea como fuere, los soviéticos han declarado que seguirán muy de cerca el desarrollo en la práctica de esa relación, y con base en esta observación adoptarán las medidas pertinentes para la política exterior soviética.⁴³

Al presente, no existen evidencias de que Moscú haya sido influido por el acercamiento chino-norteamericano al grado de modificar la estrategia general de su política exterior. Los soviéticos consideran que las actuales tendencias internacionales favorecen a la Unión Soviética y que en el futuro previsible los Estados Unidos no serán capaces de invertir estas tendencias.

No se puede establecer con precisión si la actuación de la Unión Soviética en los últimos años obedece a un plan prestablecido de avanzar su posición en el terreno internacional, o si es resultado de la inteligente explotación de oportunidades, muchas de las cuales surgen espontáneamente. Lo cierto es que los soviéticos han venido avanzando, aunque en forma cautelosa. Los acontecimientos en Angola, Etiopía, Yemen del Sur, Vietnam, y Afganistán tienen dos características en común: riesgos moderadamente bajos, y oportunidades provistas por las derrotas, los errores, o la indiferencia de Occidente.

Una serie de evidencias recientes señalan que la política exterior de los Estados Unidos se encuentra en un predicamento, aunque es difícil precisar cuál es la naturaleza del mismo. Ciertamente, existe una fuerte tentación de pensar que la actual posición de los Estados Unidos es el resultado de una paulatina retirada, en parte voluntaria y en parte forzada, ante el creciente poderío y avance de la Unión Soviética en el terreno internacional. No obstante que esta tesis resulta esquemática y superficial, al no tomar en cuenta a profundidad la compleja gama de factores que configuran la situación, es útil para ilustrar a grandes rasgos los parámetros de una impresión más o menos generalizada.

Muchas de la incoherencia de la política exterior de Carter —su fragmentación, sus contradicciones, sus frecuentes cambios de dirección, la falta de oportunidad de las decisiones, la falta de iniciativa— se deriva de un hecho central: la ausencia de una política clara y bien definida hacia la Unión Soviética.⁴⁴ El gobierno de Carter no ha sido capaz de llegar a un consenso sobre la naturaleza del reto soviético, ni sobre la orientación que debería darse a las relaciones entre Washington y Moscú. De este modo, la política exterior norteamericana se ha visto afectada por la improvisación y por la falta de dirección. Por otra parte, la ausencia de una estrategia bien definida ha afectado la política norteamericana en otras regiones del mundo: principalmente en África, en Asia, en alguna medida en el Medio Oriente, e incluso en América Latina.

⁴³ Citado en *The New York Times*, 22 de diciembre, 1978.

⁴⁴ Hoffmann, *op. cit.*, p. 3.

Los problemas básicos de las relaciones soviético-norteamericanas continúan sin solución. Aparte de los temas concretos que separan a las dos superpotencias, es la propia naturaleza de su política exterior lo que hace tan difícil para los Estados Unidos y la Unión Soviética llevar a cabo un diálogo diplomático significativo, menos aún resolver algunas de sus profundas diferencias. En el lado soviético, el secreto obsesivo en el que se desarrolla la formulación de decisiones de política exterior, y el encubrimiento de sus verdaderas expectativas y temores, y en el lado norteamericano, el carácter abierto de la política exterior, y la difusión de la responsabilidad de su conducción, se entremezclan para erosionar la credibilidad mutua que es una condición central para las negociaciones productivas. Resulta tan difícil para Washington creer en las promesas de Moscú, como para Moscú tomar en serio las advertencias de Washington.

VIII

Profesando retóricamente su rechazo a la guerra fría los norteamericanos y los soviéticos la han mantenido vigente debido a una oposición diametral entre sus respectivas condiciones para superarla. Ello ha ocurrido no obstante que el propósito central de las estrategias de una y otra parte coincide en torno a la idea del establecimiento de un condominio en el terreno internacional entre ambas superpotencias. Los norteamericanos contemplan a la Unión Soviética convirtiéndose en un socio confiable y leal en el mantenimiento del *status quo* internacional, mientras que los soviéticos esperan que los Estados Unidos se muestren dispuestos a hacer mayores concesiones en favor de los objetivos de su política exterior. Eventualmente, tanto Washington como Moscú han adoptado conceptos que denotan un abatimiento de la guerra fría de acuerdo a sus respectivas versiones para la superación de la misma. Los soviéticos han propuesto el concepto de "coexistencia pacífica", y los norteamericanos el concepto de "*détente*" —término del idioma francés que significa relajamiento de tensión. Estos dos conceptos se han utilizado prácticamente como sinónimos en la discusión cotidiana, lo cual ha generado cierto grado de confusión. En realidad, cada uno de estos conceptos representa una versión distinta y contrapuesta de solución a la guerra fría.

El utilizar el tiempo pasado para referirse a la guerra fría empezó a generalizarse entre los estadistas, los analistas de la política internacional y los periodistas, a partir del viaje de Nixon a Moscú, en mayo de 1972. Esta práctica no es nueva ya que, de hecho, las primeras referencias en estos términos se formularon en 1953, el año de la muerte de Stalin y del fin de la Guerra de Corea. A lo largo de los años cincuentas y sesentas tanto políticos como observadores de la política internacional señalaron en repetidas ocasiones, con mayor o menor fundamento, el fin de la guerra fría. Evidencias recientes, sin embargo, parecen indicar que esta peculiar guerra

ha tenido fases de alta y de baja intensidad, más nunca ha terminado del todo.

Durante la primera mitad de la década de los años setentas, el trauma de Watergate y de Vietnam activó y fortaleció un clima de opinión favorable a la *détente* en los Estados Unidos. En ese tiempo, la actitud de tolerancia frente a los propósitos y la creciente capacidad de la Unión Soviética fue resultado, por un lado, de la desmoralización y el cansancio de la sociedad provocados por el escándalo de Watergate y la guerra de Vietnam, y por el otro, de la reticencia del gobierno a adoptar medidas enérgicas frente a una situación internacional poco favorable. Sin embargo, las presiones internas en contra de la *détente* nunca estuvieron ausentes, y eventualmente fue necesaria una decidida articulación por parte de Washington sobre la necesidad de mantener la cooperación con Moscú a fin de continuar esta política.

Durante el periodo de acercamiento en las relaciones soviético-norteamericanas, el cual se extendió por cerca de una década, se desplazaron algunas de las tensiones de la guerra fría y se redujeron los riesgos de una confrontación militar directa y de una guerra nuclear entre las dos superpotencias. Sin embargo, los acontecimientos recientes sugieren que este periodo está por terminar, o ya ha terminado. La cooperación, la comunicación, y el ánimo político que caracterizaron este periodo se habían suspendido para principios de 1980.

La intervención militar directa de la Unión Soviética en Afganistán, en diciembre de 1979, bien puede haber significado el fin de la *détente*. La incursión en este país representó la primera vez que fuerzas soviéticas eran emplazadas fuera de su esfera de influencia tradicional en Europa del Este. El desarrollo de los acontecimientos en Afganistán ha dado lugar a cambios no sólo en la política soviética, sino también en la norteamericana, en el sentido de que ambas potencias se encuentran ahora más abiertamente dispuestas a hacer uso de su capacidad militar a fin de defender sus intereses y de obtener ventajas. En ambos países se está generando un nuevo consenso, una nueva actitud respecto a la afirmación de sus objetivos y a la efectividad del uso de la fuerza a fin de conseguir los mismos.

En los Estados Unidos ha venido creciendo la preocupación acerca de la "amenaza soviética".⁴⁵ En el curso de los últimos meses la cooperación con Moscú se ha percibido nuevamente como inconveniente y antipatriótica. En círculos políticos y en la opinión pública se manifiesta la impresión de que la *détente* ha tenido resultados contraproducentes para los intereses de Occidente. Para empezar, la mayoría de los observadores coinciden en señalar que el equilibrio militar se ha modificado en contra de los Estados Unidos, como consecuencia, en parte, de que la autorestricción observada por los norteamericanos en la esfera militar no ha sido correspondida por los soviéticos. En segundo término, en varias ocasiones recientes la Unión

⁴⁵ Ver: Dimitri K. Simes, "The Anti-Soviet Brigade", en *Foreign Policy*. Fall, 1979, pp. 28-29.

Soviética ha recurrido al uso directo o indirecto de la fuerza para avanzar sus posiciones. Tercero, la evaluación soviética de los riesgos que conllevan sus acciones en el terreno internacional, aunque todavía conservadora, se ha vuelto considerablemente más flexible y audaz debido, por un lado, a su nueva capacidad militar y, por el otro, a la inseguridad norteamericana.

El término *détente* en sí mismo ha caído en desgracia entre los norteamericanos, en medio de un clima de desconcierto que plantea la urgencia de una reevaluación general de las relaciones con la Unión Soviética. Irónicamente, el escepticismo norteamericano ha surgido al mismo tiempo que los dirigentes soviéticos despliegan una amplia campaña de declaraciones en favor de la *détente*.

El período de acercamiento en las relaciones soviético-norteamericanas parece haber llegado a su fin, al tiempo que una nueva etapa, más allá de la *détente*, se está iniciando. No puede preverse con claridad el carácter de esta nueva etapa en la que estarán ausentes muchos de los supuestos y de las expectativas de principios de los años setentas. En la actualidad, sin embargo, no existe una alternativa viable a la de agregar el elemento cooperación a la relación esencialmente conflictiva entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.