

CONSENSO Y DESACUERDO EN LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA DE LA POSGUERRA *

SERGIO AGUAYO

EN LA POSGUERRA, la política exterior de Estados Unidos puede dividirse en dos grandes periodos. El primero, de 1945 a 1960 aproximadamente, en que se da un consenso entre público, gobierno y grupos económicos sobre el contenido y la forma de alcanzar los objetivos nacionales. El segundo, hasta nuestro días, en el cual una multiplicidad de factores crea un clima de cierto desacuerdo, la importancia del cual es que coincide con una pérdida relativa del poderío norteamericano en su capacidad para imponer su voluntad. En ambos, influye un contexto internacional en rápida transformación. El propósito de este ensayo es marcar, aunque sea brevemente, algunas de las causas, evolución, contradicciones y perspectivas de este periodo de la política exterior estadounidense.

Es claro que subyaciendo el periodo se mantienen una serie de objetivos, sólo modificados en algunos rasgos por la visión de la realidad de las diferentes personalidades que han administrado el poder norteamericano. Así, aun cuando sea obvio repetirlo, el objetivo central de la política exterior norteamericana en la Posguerra, ha sido el intento por contener, frenar, el avance y/o la consolidación de regímenes de corte socialista, para lo cual todas las medidas han sido válidas, en cualquier parte del mundo. Ya Woodrow Wilson, ante la revolución bolchevique triunfante, enunció claramente que el interés nacional de Estados Unidos lo obligaba a luchar (llegó a ordenar el envío de tropas norteamericanas a Arcángel, en la Unión Soviética) por un mundo seguro para la democracia liberal y el capitalismo económico, caracterizados, por ejemplo, por las elecciones directas de funcionarios, el parlamentarismo, la propiedad privada, la santidad de los contratos, el individualismo.

En consecuencia, es lógico, que todos los abundantes recursos naturales, industriales y militares se hayan orientado a defender la esencia de esta fe liberal concretizada en la extrapolación; al ámbito internacional, de estos principios; y justificados en su experiencia histórica, en la creencia de la libertad con responsabilidad individual, y en la justicia a través de la competencia

* En la elaboración de este trabajo fueron determinantes los comentarios, sugerencias y críticas del Profesor Jorge Lawton Casals, investigador visitante en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Economía de la UNAM.

y el libre juego del mercado que permitirían el desarrollo de las mejores cualidades del individuo. Lo extendido del consenso básico en objetivos y supuestos (inclusive en el periodo del desacuerdo) se comprueba en el debate norteamericano sobre política exterior. Con muy contadas excepciones, por lo general la discusión en este renglón se ha centrado en la mejor forma de alcanzar dichos fines.

Los funcionarios responsables de administrar esta política exterior utilizan un estilo afín al carácter norteamericano para el cumplimiento de los objetivos mencionados. Éste se caracteriza por el pragmatismo, las reacciones casuísticas a problemas ya desarrollados, la incapacidad para comprender en muchas ocasiones, culturas diferentes, una cierta arrogancia fundada, justo es decirlo, en la extraordinaria suerte histórica disfrutada hasta mediados del decenio de los años setenta (territorio inmenso y rico, ninguna potencia haciéndole contrapeso en este hemisferio, superioridad tecnológica, industrialización subsidiada por la migración, etc.), y la angustia casi patológica por mantener la "credibilidad" de Washington en el mundo (probablemente debido a lo históricamente juvenil del imperio).

Cuando vuelve la paz en 1945, Estados Unidos ocupa por derechos propios el papel de primer potencia mundial, reconocida por amigos y enemigos. Culmina, en ese momento, un largo proceso que no sólo tiene dimensiones políticas, económicas o militares. Al interior de Norteamérica se afianza y justifica la fe y el orgullo de la sociedad norteamericana en la excepcionalidad de su sistema político y económico, y en la benevolencia de sus instituciones.

Lo relevante de 1945 es que se sientan las bases estructurales globales para que la sociedad acepte, por primera vez y en contra de su tradicional tendencia al aislamiento, lo indispensable de una participación norteamericana explícita en el concierto internacional, para beneficio propio y del mundo. Al aceptarlo, por causas que revisaremos a continuación, lo hace con un fervor misionero, una gran seguridad en su poder para imponer su punto de vista (en 1968 empezó a ponerse en duda este supuesto), y un desconocimiento casi total del mundo u otras culturas por la tradición insular de su cultura. Y es que, por esos años, la voluntad norteamericana parecía no tener límites (el monopolio atómico era el símbolo último). El viejo proyecto wilsoniano (adoptado en lo esencial por Franklin D. Roosevelt), fundado en un orden económico internacional liberal-capitalista y una organización política que garantizara la seguridad internacional, la balanza del poder (concepto siempre orientado al mantenimiento del orden establecido), y el interés nacional norteamericano, parecía estar al alcance de la voluntad.

Pero tanto F. D. Roosevelt como Truman pensaban lograr lo anterior con una participación limitada de Estados Unidos, y esperaban contar con la indispensable colaboración soviética para la creación de esa organización internacional que evitaría otra guerra (una muestra del tono amistoso hacia Moscú puede verse en la revista *Life* de julio de 1945). Dados los aconte-

cimientos que siguieron, parece que ambos presidentes norteamericanos subestimaron las reivindicaciones que Moscú planteó claramente, una y otra vez, durante las diversas conferencias de la guerra: solución al problema del militarismo alemán, fronteras sin regímenes hostiles, y reparaciones adecuadas. En esa percepción errónea también influyó una exageración de la voluntad de cooperación soviética a cambio de ayuda económica y, en casos concretos como Polonia, las diferentes acepciones que términos como democracia tienen en ambos bandos.

La rápida evolución de la situación en Europa Central, el problema de la guerra civil en Grecia, la situación caótica en Turquía e Irán, el fantasma de una toma del poder por los partidos comunistas de Francia e Italia, y el deterioro de los ejércitos del aliado Chiang Kai-Chek y su *Kuomintang* frente a los comunistas en China, son los factores internacionales más relevantes que llevaron a la primera manifestación explícita de la Guerra Fría.

Pero antes de ello tuvo que consolidarse un consenso nacional acerca de las intenciones del antiguo aliado soviético. En ello, dicen algunos analistas, influyeron, tal vez por objetivar el espíritu norteamericano de la época, los informes del consejero presidencial Averill Harriman, el telegrama enviado por el diplomático norteamericano en Moscú, George Kennan, y el artículo que este último firma como "Mr. X" en *Foreign Affairs*. Ambos concluían que Rusia había sido expansionista durante toda su historia, y que la URSS reforzaba ese rasgo por su ideología, sistema dictatorial de gobierno y liderazgo. Estas ambiciones de Moscú creaban una amenaza directa al sistema de vida norteamericano, la seguridad del cual se basaba en la existencia de un mundo favorable a sus instituciones. Entonces, sugería Kennan, era necesario desarrollar una política de "contención".

Independientemente de la causalidad externa, el contexto doméstico también tuvo su relevancia. Una preocupación constante durante la guerra había sido el fantasma de otra Gran Depresión económica. Se temía que un mundo hostil pondría en peligro a la industria y a la economía nacional, recién y rápidamente crecida con la misma guerra. En síntesis, se pensaba que la economía norteamericana dependía del mercado externo (de ahí el temor al "mundo cerrado" planteado por los nazis) y había una preocupación generalizada por una disminución en el ritmo de crecimiento de los años bélicos. Esta posibilidad pareció confirmarse con la recesión económica de 1947. En estos temores también influía el problema de la reintegración a la vida productiva de parte de los 12'300,000 personas encuadradas en el ejército. En toda esta lógica, Europa era considerada indispensable, y la Unión Soviética, según Washington tenía todas las intenciones de dominarla.

Como reacción a los acontecimientos en Europa Central, y dadas las características del sistema político norteamericano, se inició, en contenido y forma, una cerrada competencia entre personalidades y partidos para ver quién presentaba más apocalípticamente el problema soviético y comunista. Como Richard Freeland ha demostrado en *The Truman Doctrine and*

the Origins of Containment, Truman tuvo una gran importancia en esta evolución del sentir de la opinión pública (anticomunista por tradición) ya que, con tal de lograr pasar en el Congreso algunas iniciativas, no vaciló en exagerar la dimensión del peligro.

Así, la fuerza de la dinámica desatada en diversos sectores llevó a que, en marzo de 1947, Harry Truman pronunciara ante el Congreso el Mensaje que se conoce como la Doctrina Truman. Eso, y el Plan Marshall hecho público en junio del mismo año, iniciaron formalmente lo que se conoce como la Guerra Fría. El esquematismo y simplicidad del discurso marcarían el consenso y el tono del debate en política exterior de los Estados Unidos durante los años por venir. A partir de un breve comentario sobre los problemas en Grecia y Turquía, afirmaba que "casi todas las naciones" tenían que elegir entre la libertad o la dominación por minorías armadas apoyadas por fuerzas extranjeras; el que estos países tuvieran la posibilidad de decidirse por la libertad, era vital para la seguridad estadounidense, para sus instituciones y para el mantenimiento de su estilo de vida. En síntesis, los Estados Unidos, por un idealismo vinculado necesariamente al interés, tenían la responsabilidad de dar el liderazgo y los recursos para la creación y solidificación de un "mundo libre". El que ese liderazgo tuviera "credibilidad" en el mundo se convirtió en una obsesión constante (fue el argumento más socorrido durante el conflicto en Vietnam).

En los siguientes años, la "pérdida" de cualquier país significaría el inicio del final, por la lógica de la teoría del Dominó, sistematizada por John F. Dulles para el caso indochino (si cae una ficha, caerán todas en rápida secuencia). El proceso se hizo irreversible por basarse en el supuesto de que esa seguridad nacional, tan ambigua y ampliamente definida (aspecto que, en el decenio de los años sesenta, generó debates muy acalorados en Estados Unidos), dependía del logro de una balanza de poder global que impidiera que cualquier otro país, o coalición de ellos, obtuviera la hegemonía total sobre áreas geográficas básicas. Con ese raciocinio de potencia, Washington reafirmó el *dictum* de Kennan de que la única solución viable era "contener" a la Unión Soviética y su cinturón de aliados. Al lograrlo, se repetía, se induciría un cambio interno en ese país (según Kennan, los elementos ya estaban dados para un colapso del sistema), lo que desembocaría en modificaciones en su política exterior, y permitiría llegar al mundo liberal por el que ya Woodrow Wilson soñaba y luchaba.

Es importante señalar que, en una primera y corta etapa, la teoría de la contención se apoyó, esencialmente, en medidas políticas y económicas. Falta el argumento militar. Este se presentó bajo la forma del *Informe nsc-68 al Consejo Nacional de Seguridad* redactado por los Secretarios de Estado y Defensa, en abril de 1950. La línea de razonamiento es básicamente la misma del Mensaje de Truman, salvo el énfasis en el armamento nuclear y el tono casi histérico de urgencia.

Vale la pena revisar algunos aspectos de estos dos documentos. Primero, aunque la principal "amenaza" se percibía en Europa, Central y Occidental,

y el Medio Oriente (Irán), la ambigüedad semántica en el planteamiento permitía que el expansionista Pentágono intentara extender el conflicto a todo el planeta (Kennan diría públicamente en 1968 que fue interpretado erróneamente, porque su planteamiento inicial se limitaba a Europa y a una postura *defensiva*). Segundo, la supuesta amplitud de la amenaza planteada por Moscú ignoraba en el análisis el nivel de destrucción dejado por la guerra (destrucción de 1 700 ciudades y pueblos y 70 mil aldeas, 25 millones sin hogar, 20 millones de muertes, etc.). Finalmente, la amplitud de los medios sugeridos para enfrentar la "amenaza roja". El discurso ignoró un aspecto que sería fundamental: la fuerza del nacionalismo y los deseos de independencia que aceleró el conflicto en muchos países. En suma, la inspiración de esta política parecería provenir de una pasaje del *Federalista* (No. 28): "los medios a emplearse deben ser proporcionales a la dimensión del agravio". Y el agravio soviético, según el NSC-68, era inmenso: "buscar imponer su autoridad absoluta sobre el resto del mundo".

Al igual que con la Doctrina Truman, el NSC-68 respondía a diversos factores. En lo internacional vale mencionar los problemas en Alemania y Europa Central, la primera explosión nuclear soviética en agosto de 1949, y la victoria de las tropas comunistas chinas en octubre del mismo año. Esto provocó que, en el plano doméstico, los dirigentes norteamericanos lograran que los ciudadanos identificaran su seguridad personal con la necesidad de frenar el "expansionismo soviético", frente al cual Estados Unidos parecía perder terreno. La explicación de esto no se daba en términos de factores externos, sino de que la voluntad norteamericana había sido debilitada por la infiltración de "rojos" en el Departamento de Estado y otras dependencias gubernamentales. Por esos años se da uno de los periodos más negros en la historia norteamericana: las erráticas listas de "comunistas infiltrados", siempre anunciadas por el senador Joseph McCarthy y jamás mostradas. El macartismo arruinó las carreras de artistas, escritores y muchos de los norteamericanos más sensibles y progresistas, y menos dispuestos a plegarse a la ideología oficial, y acentuó la represión de muchos países. Es posible que este fenómeno sólo reflejara y acentuara una actitud paranoica, fruto del temor de la culturalmente insular sociedad norteamericana a una participación que no acababa de aceptar, en un mundo difícil de comprender y con la esquemática rigidez de los "buenos" y los "malos" de la Guerra Fría.

La campaña presidencial del General Eisenhower en 1951 fue un fiel reflejo del ambiente de esos años. En lo político, un anticomunismo feroz que servía para criticar a Truman por su debilidad frente a Moscú; en lo económico, la búsqueda de un presupuesto balanceado. La manifestación en política exterior fue la reducción de las fuerzas convencionales y una dependencia casi absoluta en el armamento nuclear para contener a la URSS (estratégicamente manifestado en los conceptos de "disuasión" a través de la amenaza de una "represalia masiva"). Para resolver la amenaza en los países periféricos los hermanos Dulles (uno Secretario de Estado, el otro jefe

de la CIA) diseñaron la “pactomanía” (una serie de pactos militares regionales), y se encomendó a la CIA que, como brazo secreto y punitivo del Ejecutivo norteamericano, desarrollara “acciones encubiertas” (*covert action*).

Pero la hegemonía mundial y la determinación norteamericana no sólo se manifestaba en discursos o documentos orientados a contener a la Unión Soviética. Más importante fue la concretización de ese consenso sobre la necesidad del dominio norteamericano, en una serie de instituciones internacionales, cuya relevancia y funciones dentro del esquema global de la política exterior de Washington todavía no ha sido comprendida o estudiada en su totalidad. Esa “Pax Americana” se instrumentó en organizaciones como el GATT, la USIA (hoy ICA), el FMI, el BIRD, el Banco Mundial, la OEA, el TIAR, la OTAN, el Pacto de Bagdad, la SEATO, la CIA, en la Organización de las Naciones Unidas de aquellos días felices, cuando Washington no denunciaba la “dictadura de las mayorías” en la Asamblea General porque controlaba a dos terceras partes de ésta, etc.

La importancia de estas organizaciones en la política exterior estadounidense es evidente si se recuerda, a manera de ejemplo, que fue bajo la cobertura de una resolución de la Asamblea General de la ONU, como Estados Unidos participó en la Guerra de Corea. La importancia de este conflicto para la evolución futura de la política exterior de Washington es aceptada por la mayor parte de los estudiosos. Pese a que el triunfo no fue de ninguna manera total (lo que provocó los famosos exabruptos del General MacArthur), Estados Unidos sí “contuvo” el avance del comunismo en Asia. La acción directa, la técnica bélica, la reacción oportuna, la fuerza, parecían funcionar. Sin embargo, también es generalmente aceptado que la Doctrina Truman, la contención, incluyó a Asia en su lógica, lo que, según algunos estudiosos norteamericanos, distorsionó el diseño original de Kennan, su autor intelectual, extendiendo los compromisos norteamericanos mundialmente.

Por otro lado, el evento no sólo reafirmó la importancia de las materias primas latinoamericanas, o la función tan importante de las guerras en la reactivación de la economía capitalista, ejemplificado con la recuperación económica norteamericana durante la guerra, después de la Gran Depresión. También, y esto es fundamental, señaló claramente que los conflictos se presentarían, principalmente, en los países pobres. Pero en algunos de ellos, las triquiñuelas de la CIA tuvieron una gran efectividad en el postergamiento de los procesos de cambio, como en Irán y Guatemala en 1954, aunque en otros la magnitud de las contradicciones rebasó la capacidad de intervención de ésta y otras organizaciones, que objetivaban el consenso a nivel práctico.

Estas grandes contradicciones, ya presentes en la política exterior norteamericana, se acentuaron en los siguientes decenios. En primer lugar, la estrategia de la Contención, de la disuasión a través de la Represalia Masiva, de los pactos militares regionales, era demasiado rígida y totalizadora para

enfrentar conflictos localizados en países donde el armamento nuclear tenía poca importancia militar, y cuyas dinámicas no podían ser comprendidas con la simplista esquematización de la Guerra Fría. Por otro lado, aun cuando la sociedad norteamericana y sus dirigentes todavía no aceptaran explícitamente la "interdependencia", estos países tenían, en lo general, una importancia económica para los niveles de hiperconsumo y privilegio norteamericanos. Ya en lo concreto, estos países eran vitales para grupos económicos, como el petrolero, que influyen directamente sobre la formulación de la política exterior.

Así, por una mezcla de razones principalmente económicas, aunque también estratégicas o ideológicas, Washington fue desliziándose lentamente a los pantanos asiáticos, mientras se iniciaba un proceso de distanciamiento con sus aliados europeos (en lo cual influyó la recuperación económica de éstos y la frustración por su papel de socios menores). En el desarrollo de estas tensiones también fue determinante el Tercer Mundo. El incidente del Canal de Suez de 1956 mostró las divergencias en la forma, el estilo, de ejercer la hegemonía sobre los países dominados. Mientras que Europa se resistía a perder sus colonias, el Estados Unidos liberal se sentía obligado, a veces, a respaldar, aun cuando fuera retóricamente, las luchas por la independencia política. Pero al mismo tiempo, surgía el temor de que esta independencia se permeara de ideas antagónicas y que se plantearan modelos alternativos de desarrollo y organización política que debilitaran el propuesto por los países capitalistas. En todo caso, el Tercer Mundo, más que cualquier otro actor, rompía el esquema bipolar tan rígido diseñado en Washington, además de mostrar una opinión cada vez más independiente, en movimientos como el de los no-alineados.

Desde otro punto de vista, se debe recalcar que la atención de los países pobres se ha concentrado en los problemas del desarrollo, al cual subsumen muchas consideraciones ideológicas. Es decir, las convulsiones políticas que se dan en ellos no han sido creadas por conspiraciones maquinadas en algún oscuro sótano del Kremlin o Pekín, sino por causas internas bien concretas. En este sentido, la ironía de la situación es que las mismas potencias aliadas, cuando la contradicción principal era derrotar a los países del Eje, alentaron, armaron y organizaron muchos de los cuadros que luego encabezarían, en Asia y África, algunos de los movimientos que iban contra la dominación europea.

Entretanto, la URSS atravesaba por profundos cambios internos a raíz de la muerte de Stalin en 1953. La actitud conciliadora de Malenkov y Krushev, quienes deseaban reducir los gastos militares para dedicar más recursos a la resolución de problemas domésticos, y el "discurso secreto" de este último en el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética denunciando oficialmente los "excesos" de Stalin, marcaban un cambio sustancial en la política exterior soviética. Y aun cuando las tensiones con Estados Unidos no terminan, sí se reducen. Y es a partir de 1955 cuando se puede hablar de un enfriamiento en una guerra más bien caliente. A

este nuevo espíritu también contribuyó la muerte de Dulles en 1958, y el enfoque más pragmático de Eisenhower.

En síntesis, mientras la derrota francesa en Indochina, en mayo de 1954, aumentaba el debate que involucraría a Estados Unidos en Vietnam, Austria se neutralizaba con la colaboración soviética en 1955, se creaba el “espíritu de Ginebra”, conciliador, y surgía la era de la coexistencia pacífica. Este ánimo parece evaporarse cuando el orgullo norteamericano se ve profundamente sacudido por un reto a su monopolio tecnológico en el momento en que los soviéticos ponen en órbita el Sputnik en 1957, por la crisis de Berlín, y por el abatimiento del u-2 norteamericano sobre cielo ruso en 1959.

En 1960, Eisenhower deja la presidencia. Con él se va el decenio, la Guerra Fría se aleja de los encabezados de la prensa diaria, el macartismo como movimiento ya se había debilitado, Nixon se retira a rumiar sus resentimientos contra América Latina después de su desastroso periplo por la región en 1958 y de sus otras crisis, y empieza a manifestarse públicamente el malestar de las minorías étnicas más discriminadas. También se avizora el final del consenso en política exterior. Pese a Corea, Irán, Guatemala, el Canal de Suez, Líbano, entre otros casos, el balance de un decenio de Guerra Fría no era tan satisfactorio para los norteamericanos. Esto se hizo claro en el contenido del programa del nuevo presidente, John F. Kennedy: revitalizar “América”, conquistar el espacio exterior, resolver el problema del subdesarrollo. Pero esos mil días de Kennedy también agudizan las contradicciones de la política exterior.

Esta administración es una de las más ilustradoras del carácter norteamericano, y del estilo que imprime a su política exterior. Esto tal vez se deba a que Kennedy llevó a un límite extremo los rasgos mencionados inicialmente. Con la bandera de un activismo liberal mesiánico, optimista, que no conocía, ni quería conocer, obstáculos en este mundo o el espacio exterior, intentó recrear en Washington el legendario “espíritu de Camelot”. Acompañándolo estuvieron los que el periodista y autor David Halberstam bautiza irónicamente como “los mejores y los más brillantes” (*the best and the brightest*). El ánimo de este grupo lo ejemplifica el economista Walt Rostow, quien, con su teorías sobre las “etapas de crecimiento”, presentó una fórmula directa para “resolver” el problema del subdesarrollo con la técnica, el *know-how*, el pragmatismo norteamericano. Con la aplicación de una serie de sencillas medidas se sentarían las bases de una industrialización capitalista de forma lineal, a imagen y semejanza del proceso norteamericano. Se superarían, así, los obstáculos al desarrollo que creaban tantos dolores de cabeza a Washington, por proveer el caldo de cultivo para el avance del comunismo antagonico.

Muchos de los argumentos repetidos por el núcleo kennediano, provenían de las administraciones de Truman y Eisenhower. Por ejemplo, se mantenía el consenso sobre: el carácter agresivo de la URSS y el comunismo, la conveniencia de evitar cambios violentos que sólo beneficiaban a las minorías

armadas por el Kremlin, el mantenimiento de la balanza de poder mundial a través de la carrera armamentista, lo esencial de Vietnam para el mundo libre e, inclusive, la necesidad de ayuda económica a los países pobres. Lo novedoso del periodo era la grandiosidad de las "soluciones", estructuradas a partir de una crítica a Eisenhower por su debilidad ante los rojos, los cuales se habían adelantado en la recientemente iniciada carrera espacial, y se metían peligrosamente en Asia, África, y América Latina (ejemplificado en Vietnam, el Congo, Chile y Cuba, respectivamente).

Las soluciones se permearon de un tono de urgencia. En consecuencia, se acuñó el concepto de "respuesta múltiple"; responder, adelantándose, en todos y cada uno de los campos, a la amenaza comunista. En la realidad, las esferas de acción eran básicamente militares y económicas, aunque se interrelacionaban. Surgen los "boinas verdes" y los cuerpos de paz y crece Fort Braggs y la Escuela de las Américas en la Zona del Canal, en Panamá, para entrenar a los militares nativos que pondrían en práctica lo aprendido en técnicas de contrainsurgencia y todo Washington se afana en la lectura de los teóricos de la guerrilla. Kennedy mismo prueba toda la parafernalia militar a usar en el cálido trópico y encarga a su joven asesor, Richard Goodwin, menor de treinta años y sin experiencia latinoamericana, que se reúna con el grupo de Puerto Rico (Muñoz Marín, Teodoro Moscoso) a formular el esquema básico de la Alianza para el Progreso (inspirado en Rostow) y dar, así, respuesta al desafío presentado por la Revolución Cubana. Se desarrolla, además, a todo vapor una política africana para lidiar con, y luego asesinar a, Patrice Lumumba, en el Congo, y viene Vietnam.

La realidad de los resultados no coincidió con la intención original. Los proyectos más ambiciosos acabaron tan trágicamente como su arquitecto principal. En el caso de la Alianza para el Progreso, ni Rostow, ni Kennedy, tomaron en consideración, entre otros factores, las resistencias de las oligarquías locales (la ALPRO era en favor de, para, y con las burguesías locales), ni las dificultades con que salieron los fondos. En el episodio de la ALPRO se manifestó una de las debilidades de la política exterior norteamericana en sus tratos con el Tercer Mundo: la incapacidad de promover cambios desde fuera, para que todo funcione mejor domésticamente (el gatopardismo requiere de un pulso de cirujano y del conocimiento y comprensión a fondo del funcionamiento del cuerpo que se opera). Es relevante el hecho de que esas reformas entraban en conflicto directo con los intereses económicos locales o internacionales, los que tienen una gran influencia en la elaboración de la política exterior. Así, el despegue lineal predicado por Rostow nunca se realizó, ni cedió el paso el militarismo que Robert McNamara y Dean Rusk veían como una etapa previa necesaria.

Otro aspecto útil de mencionar fue la incapacidad para comprender que los líderes de los países en proceso de liberación (de cualquier tipo) anteponian, en muchos casos, el nacionalismo al marxismo (Ho Chi Minh es ilustrador), y lo económico a lo ideológico. En esta carencia es importante la tradición gubernamental e intelectual norteamericana de evitar el

debate ideológico realmente serio (lo que William A. Williams describe como la “gran evasión” en su libro del mismo nombre). Tal vez esto se deba a que, en el proceso de discutir la existencia de alternativas económicas, políticas y sociales viables, se corre el riesgo de comprenderlas y modificarse a sí mismo. A lo que llegó Estados Unidos fue a descalificar antes de conocer. Lo anterior también se explica por el proceso de mediación por el cual rehúyen la flagrante contradicción existente entre su fe liberal, que los impulsa a simpatizar en el abstracto con la inspiración de los movimientos de independencia, y los intereses creados de los grupos que invierten y venden los excedentes de capital y producción norteamericanos en ellos y colaboran, así, al elevado nivel de vida norteamericano. Y estos grupos no sólo son determinantes en el proceso de elaboración de la política exterior, sino también de la forma en que se empaca y vende una ideología oficial que aleja lo internacional del interés de una sociedad sin fuentes de información independientes sobre la realidad mundial, y el papel de Estados Unidos en ella.

La interrelación de estos factores estructurales, y otros coyunturales, desembocó en el mayor fracaso de la política exterior norteamericana: Vietnam. Después de China y Corea, la Doctrina Truman se extendió al Sudeste Asiático. Sin embargo, el republicano Eisenhower nunca aceptó enviar tropas a Indochina, pese a que en 1955 el Pentágono ya manejaba la cifra de las 16 divisiones que supuestamente resolverían el conflicto desde una perspectiva meramente militar. En 1960 todavía se mantenía el consenso en torno a la versión oficial sobre el caso Vietnam: el apoyo al dictador vietnamita en turno debía ser total; el mantenimiento de ese país económica y políticamente en el mundo libre era fundamental para no perder toda Asia (la Teoría del Dominó de Dulles); la credibilidad mundial en la firmeza de los compromisos norteamericanos era fundamental (este argumento se convertiría en el más socorrido durante la mayor parte del conflicto); y, finalmente, que no se enviarían tropas norteamericanas, salvo bajo el manto protector de una resolución de las Naciones Unidas. Éste y otros propósitos, como es sabido, no resistieron el paso del tiempo.

Aunque menos espectacular, el caso cubano es bien importante. Kennedy estructuró el bloqueo económico, dio luz verde al patético fiasco de la invasión a Playa Girón, aisló a Cuba en el Hemisferio con excepción de México, y enfrentó la crisis de los misiles. En ello, es evidente, influían consideraciones de orden más general e internacional, como la obsesión por evitar el surgimiento de “otra Cuba” en América Latina y frenar la aparición de una alternativa al desarrollo diferente a la propuesta por el Estados Unidos oficial (esta última consideración, aunque no se haya planteado explícitamente en muchos sectores de Washington, ha tenido una importancia determinante en la elaboración de la política exterior estadounidense).

Cuba es el país que provoca más irritación en Washington. Existen varias razones para ello: el haber demostrado que existen caminos alternativos al desarrollo capitalista en América Latina; el haber sobrevivido, pese a los

incesantes esfuerzos de tres presidentes norteamericanos (Eisenhower, Kennedy y Johnson);¹ el mantener una estrecha alianza con la URSS, y el permitir la presencia de tropas soviéticas dentro del hemisferio occidental; y, finalmente, el que los norteamericanos no cuenten con ninguno de los instrumentos de presión, económicos o políticos (debido al bloqueo y a la ausencia de relaciones) utilizados en el concierto de las naciones.

Algo interesante es que, pese a todos estos fracasos, la figura de Kennedy haya mantenido su popularidad, tal vez por haber muerto a tiempo. En el momento de su desaparición ya es evidente el final del consenso generalizado sobre política exterior. A ello contribuyó el vigoroso movimiento a favor de los derechos civiles de la población negra, antecesor del movimiento chicano, y la penetración de la televisión mostró a la sociedad norteamericana que existían terribles desigualdades internas. En consecuencia, el público concede una atención preferente a problemas domésticos. Lyndon B. Johnson elabora y plantea su proyecto de una Gran Sociedad y de la Guerra contra la Pobreza, por medio de la cual pretende acabar con la discriminación racial, la pobreza y el crimen en las grandes ciudades, antes de que ellas acabaran con la sociedad norteamericana.

Este proyecto, cualitativamente más importante para la sociedad norteamericana que muchos anteriores, se vio frustrado por la herencia en política exterior. Vietnam no sólo arruinó la Gran Sociedad, sino que agravó la situación económica de los grupos marginados y consumió una porción desproporcionadamente elevada de sus hijos en la guerra. La economía se deterioró por una serie de factores: problemas de competitividad comercial, recuperación de los socios europeos y del Japón, erosión gradual del dólar, y los crecientes déficits, agravados por el financiamiento inflacionario de la guerra en Vietnam (el costo directo del conflicto, entre 1961 y su finalización, fue de 141 mil millones de dólares). Gradualmente, Vietnam se convirtió en el centro, no sólo del tradicional debate sobre la forma de ejecutar la política exterior, sino de la disensión interna.

Por su lado, la Alianza para el Progreso murió de sus propias contradicciones irreconciliables y la sustituyó, en la percepción norteamericana de América Latina, la pesadilla de la intervención cubana en los movimientos guerrilleros. Se incrementa la ayuda militar y se recurre a intervenciones directas, como la de Santo Domingo en 1965, o indirectas pero significativas, como la toma del poder por militares en Brasil, El Salvador y Honduras. Todo para evitar el surgimiento de "otra Cuba" u otro Vietnam.

Este periodo es relevante en otro aspecto de la política exterior: el surgimiento y popularización de una corriente interpretativa de la política exterior divergente. A las versiones tradicionales de escritores como George Kennan o Samuel Flagg Bemis, sobre la moralidad e idealismo de ésta, nuevos investigadores argumentan que tras ella también se encuentra presente el interés económico o la cruda ambición del poder. El papel de Woodrow

¹ En este sentido ver *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders*, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1975.

Wilson, Franklin D. Roosevelt y Harry S. Truman es puesto en tela de juicio. A la visión ortodoxa sobre los orígenes de la Guerra Fría, responden que es Estados Unidos quien debiera llevarse la carga mayor de responsabilidad.

Es indudable que existían antecedentes sobre críticas de este tipo, como el influyente libro de William A. Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*. Sin embargo, su acceso a los medios de comunicación masiva y su impacto en la sociedad había sido mínimo. La corriente revisionista, radical, o de nueva izquierda, como se le conoce, tuvo un gran vigor en un círculo restringido de intelectuales norteamericanos y de líderes estudiantiles de la generación de 1968, y sacudió muchos de los supuestos sobre la fundación del Estado norteamericano, y los motivos tras su expansión territorial y económica en los siglos XIX y XX. Aunque a últimas fechas la novedad de esta corriente ha disminuido, su impacto final deberá evaluarse en el futuro; algunos de los actuales asesores de la política exterior norteamericana estuvieron expuestos a este tipo de ideas. Un aspecto relevante es que gran parte de esta escuela no puso en duda las bases mismas de la sociedad norteamericana y su política exterior, sino que criticó tal política en términos del efecto negativo que ejercía sobre las instituciones norteamericanas. La mayoría censuró la forma y los medios, no la esencia.

Vietnam arruinó miles de vidas y carreras políticas en Estados Unidos (ni qué decir del inmenso costo humano en Indochina). Entre estas últimas cabe destacar la de Johnson, quien se vio obligado a retirarse antes de las primarias de su propio partido en la primavera de 1968. Llegaba la era de Nixon, quien, al igual que sus dos antecesores, tuvo un final trágico en su carrera política. Junto a él iba Kissinger, quien marca toda una época de transformaciones en la política exterior de Washington.

Para comprender estas modificaciones es útil referirse al contexto internacional, porque éste influyó determinantemente en la pérdida relativa del poder norteamericano referida inicialmente. Es decir, más allá de las personalidades que administraron el poder estadounidense durante la posguerra, existen tendencias históricas que son difíciles de contener o manejar. Así, la URSS alcanzaba paridad estratégica con Estados Unidos, en 1969. China ingresó, en 1964, al todavía entonces reducido club nuclear, y acentuó sus diferencias con Moscú. El éxito económico de la Comunidad Económica Europea implicaba una dependencia menor frente a Estados Unidos, y Charles de Gaulle evidenciaba las diferencias con medidas económicas y políticas en contradicción con el esquema global norteamericano, hasta retirar la participación francesa en la OTAN. Japón, aunque todavía inseguro y restringido en su política exterior, se convertía, en el decenio de los años sesenta, en una potencia económica que cada vez más había que tomar en consideración. Surgieron nuevos centros de poder, como las empresas transnacionales, nuevas naciones dentro de las organizaciones internacionales cambiaron la correlación de fuerzas en éstas, y los bloques tercermundistas planteaban nuevas demandas y complicaban aun más el concierto mundial

de naciones. Nuevos problemas exigieron atención: la estructura de la producción alimenticia, el patrimonio del mar, la inestabilidad en los precios de los productos primarios, la ecología.

En este contexto, el mundo según Kissinger y su discípulo Nixon exigía que Norteamérica se adaptara y que las demás naciones del mundo capitalista avanzado sumergieran sus diferencias con Washington para formar un frente común ante la nueva "amenaza" del sur. Pero esta reorientación pretendía que Estados Unidos se mantuviera en el vértice del sistema, algo cada vez más difícil dadas las tendencias estructurales de la Posguerra. En este proyecto se hacen evidentes los rasgos esenciales del estilo norteamericano en política exterior. A manera de ejemplo revisemos el pragmatismo. No dejó de ser curioso observar por televisión al mismo Richard Nixon, acólito de Joseph McCarthy en la *House for Unamerican Activities Committee*, brindando cordialmente con Chou En-Lai en Pekín, en 1972.

Por otro lado, el objetivo coyuntural más significativo fue la resolución del problema de Vietnam, pero manteniendo la credibilidad en Estados Unidos. Finalmente, lo lograron, aunque después de echar mano de todos los recursos militares a su alcance (salvo la bomba nuclear y algunos gases tóxicos). Al hacerse patente la derrota, Nixon intentó manejar políticamente el problema en el frente interno. Eso no aminoró el impacto de la realidad. La cual ilustra Frank Snepp en *Decent Interval*, cuando describe al Embajador de Estados Unidos, Graham Martin, trepando al helicóptero posado en el techo de la Embajada, en vísperas de la liberación de Saigón.

La aplicación de su esquema a otras regiones tuvo una suerte variada. Incluyeron a China en el ajedrez internacional, e intentaron aprovechar en su beneficio las diferencias de ésta con la Unión Soviética. Parcharon la situación en el Medio Oriente. La distensión con la URSS se aceleró. Las tensiones con Europa y el Japón aumentaron por causas económicas. Hacia América Latina aplicaron una línea dura, acorde con el resentimiento de Nixon, quien se dedicó a todo vapor a la destrucción de la vía chilena, pacífica y constitucional al socialismo, y a alentar a los militares para que tomaran el poder en el Cono Sur. Es útil detenerse en el caso de Chile porque ilustra una hipótesis mencionada con anterioridad en el caso de Cuba.

¿Por qué, desde la perspectiva de Washington, la elección constitucional de Salvador Allende y su programa de transición pacífica al socialismo representaba una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos? Aunque con diversos matices la pregunta también se aplica al caso de Cuba. Es decir, más allá del rencor de Nixon contra América Latina esta pregunta es fundamental para comprender la posible reacción de Washington a casos similares. A este respecto vale citar a Jorge Lawton Casais quien afirma que "es más que claro en las administraciones de Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford y Carter que el Washington oficial hizo todo lo posible para evitar el surgimiento de una alternativa clara al sistema capitalista dependiente de América Latina. De ahí la obsesión de las administraciones norteamericanas por *desprestigiar* y *desestabilizar* las alternativas no-capita-

listas de Cuba y Chile. La rabia irracional de Nixon-Kissinger en el caso de la Unidad Popular llegó a igualar, y hasta a superar en algunos momentos, la furia de Eisenhower, Kennedy y Johnson contra Cuba, precisamente por el poder de ejemplo y antecedente de la transición chilena [seguida con atención en todo el mundo]. Al ser más limpia, era más reproducible y, en consecuencia, más peligrosa. Existe evidencia firme de que Nixon y Kissinger *frenaron* el golpe de Estado en Chile hasta que lograron desprestigiar el experimento haciéndolo ver como incompetente en el mundo y polarizando mucho más a la sociedad chilena en el proceso. Sólo después de esto vino el golpe de gracia”.²

Pese a un costo humano tan grande en países como Chile, debe aceptarse que, desde una perspectiva exclusivamente norteamericana, Nixon y Kissinger obtuvieron éxitos relativos en el aspecto político. Sin embargo, la situación económica de Estados Unidos se deterioró doméstica e internacionalmente. Al desligar el dólar del patrón oro e imponer la sobretasa del 10 por ciento, anunciada por Nixon en agosto de 1971, se hace claro el fin de la época de Bretton Woods, del auge del sistema capitalista internacional, y marca el acentuamiento de la inestabilidad financiera internacional, en donde el dólar pierde solidez y credibilidad. Esto repercute, por fuerza, en la pérdida relativa del poderío norteamericano.

En páginas anteriores ya mencionamos algunos de los factores que llevaron a esta situación. Aquí debemos recalcar que el proceso se agravó por el embargo petrolero decretado por los países árabes contra Occidente, en 1973. La causa inmediata fue una de las periódicas guerras entre Israel y sus vecinos. Sin embargo, el problema del resentimiento árabe tiene sus antecedentes en el marco de la política de colonización europea; en el surgimiento del nacionalismo; y en los intentos por obtener mejores precios para sus materias primas, ante el intercambio crecientemente desigual con los países industrializados.

Las tribulaciones económicas se imbricaban con una de las crisis más severas del sistema político norteamericano. Durante la primera parte del período de Nixon, la atención se concentró en la forma de salir del embrollo vietnamita. Cuando se logra, la disensión interna retrocede, porque la atención se concentra en el escándalo de Watergate que desembocaría en la renuncia de Nixon. Sobre este incidente, tan conocido en el mundo, cabría

² Lawton C., Jorge, “La política exterior de Nixon y Kissinger hacia el gobierno de la Unidad Popular en Chile”, Conferencia, Institute for Policy Studies, Washington, D. C., julio de 1978. Las actividades de la CIA son tan fundamentales en la política exterior norteamericana hacia los países periféricos que la lectura de los informes del Senado sobre las actividades de este organismo son indispensables para cualquier analista serio de la política de ese país. Pese a que el lenguaje oficial hace la lectura difícil, estos volúmenes contienen una gran cantidad de información sobre las técnicas y el alcance de la penetración de la CIA. Para el caso de Chile ver a Treverton, Gregory, Jorge Lawton y Karl Inderfurth, *Cover Action in Chile, 1963-1973*, volumen 7 del Select Committee of the United States Senate to Study Governmental Operation with Respect to Intelligence Activities (“Church Committee”), Washington, D. C., Government Printing Office, diciembre, 1975.

plantear una interrogante, ¿debe verse como indicio de decadencia o de vitalidad del sistema político norteamericano? Aunque la pregunta esté ligada a una discusión, ya vieja, sobre la decadencia de occidente como civilización, viéndola en términos norteamericanos la respuesta tiende a ser ambivalente. Por un lado, es indiscutible la vitalidad de un sistema político que permite un papel tan determinante a la prensa (por más que ésta se mueva dentro de los límites obvios del "interés nacional", y represente, en muchos casos, intereses económicos muy concretos), e intenta modificaciones muy profundas en su organización institucional.

Pero por el otro, estas reformas se han hecho sin iniciar un debate sobre las premisas básicas de la sociedad. La ausencia de esta discusión provoca las rigideces mencionadas, sobre las cuales volveremos. Pese a lo anterior, es indudable que, el actual, es un periodo de profundas transformaciones de la sociedad norteamericana. Aunque una discusión a fondo del proceso de modificaciones institucionales rebasa los límites de este ensayo, vale la pena distinguir algunas de las repercusiones que ha tenido sobre la política exterior. Si tomamos como ejemplo la serie de investigaciones sobre las actividades de la CIA en el extranjero, pareciera que durante estos años se da un gigantesco examen de conciencia, en el proceso del cual surgen dudas acerca de la viabilidad de muchas instituciones y del destino final y moralidad de la participación de Estados Unidos en el mundo. Viéndolo desde la perspectiva de la vitalidad del sistema, pareciera que el pragmatismo, la acción directa, que tan aciagos resultados le diera a Estados Unidos en algunos eventos de su política exterior, le permite, al mismo tiempo, intentar resolver la crisis de las instituciones (manifestada en índices tan claros como el creciente abstencionismo electoral).

Entre estas reformas, vale la pena destacar la creciente participación del Congreso en la elaboración de la política exterior. Entre otros mecanismos largos de enumerar, el recuerdo de Vietnam los impulsó a fijar límites mucho más específicos al Ejecutivo en su capacidad para enviar tropas al exterior. En el frente doméstico, en un afán por contener la corrupción política, tan extendida en la campaña de Nixon, se impusieron algunos límites más estrictos a los mecanismos de financiamiento que habían permitido una influencia desmedida de grupos económicos con intereses creados, doméstica e internacionalmente. Sin embargo, estos controles no se extienden a las elecciones locales o federales para integrar el Congreso. Por esa razón es que a partir de 1976 aumentaron, hasta en un 200 o 300 por ciento, las contribuciones a las campañas de políticos menores. Todo hace suponer que estos incrementos provienen de "donativos" de las grandes compañías. Es decir, si se combinan ambos procesos, los conglomerados económicos tienen la posibilidad de seguir influyendo sobre los centros de decisión de política exterior más importantes; aunque en este caso, acentúen su intervención en un Congreso fortalecido en sus atribuciones de política exterior.

Otro aspecto a resaltar es la popularización, en ciertos sectores, del concepto de "interdependencia". La idea en sí misma, no es novedosa. En

1953, un Comité nombrado por Eisenhower concluyó que Estados Unidos y el mundo eran "interdependientes". Sin embargo, la sociedad norteamericana no estaba preparada para aceptar ese hecho que contradecía los supuestos sobre la superioridad e independencia de acción de su país. Los fracasos en política exterior, y sobre todo el embargo petrolero, hicieron evidente que Estados Unidos depende, en algunos aspectos, del resto del mundo. La ecuación propuesta por la teoría de la dependencia (el subdesarrollo es función del desarrollo y viceversa) se aceptaba, aunque con lógica y finalidades diferentes (es interesante hacer notar el creciente interés por esta teoría en la ciencia social norteamericana). En esta aceptación también fueron importantes algunos planteamientos de Kissinger quien, como dijimos, intentó adaptar la política de Washington a una nueva realidad internacional, y la labor de divulgación, dentro del *establishment* de política exterior, de nuevas revistas como *Foreign policy*.

Algunos analistas han explicado el sorprendente triunfo de James Carter, virtual desconocido en muchos círculos, con base en el deseo de la sociedad norteamericana de profundas reformas en todos los órdenes. Aunque la explicación no sea del todo satisfactoria porque Carter contó con el apoyo de grupos políticos y económicos muy poderosos, lo cierto es que su mensaje era básicamente reformista a todos los niveles. Era un mensaje de esperanza. No es de sorprender, pues, que ante la concepción descarnada del poder sostenido por Kissinger, propusiera, hacia el Tercer Mundo, una política fundada en el respeto a los derechos humanos. Estos propósitos, aunque facilitaron el triunfo sandinista en Nicaragua (Carter eligió a Somoza como un ejemplo concreto de su oposición a dictaduras violatorias de los derechos humanos), también chocaron con tantos intereses creados y concretos de Estados Unidos. La fuerza de los acontecimientos hizo resurgir el ya conocido realismo en la política exterior estadounidense.

La importancia del movimiento revolucionario sandinista es indudable por muchas razones.³ En Estados Unidos ha surgido un debate sobre el efecto que ese énfasis en los "derechos humanos" tuvo para el triunfo sandinista. Así, los asesores ultra-derechistas del candidato republicano Ronald Reagan culpan a Carter por la "pérdida" de Nicaragua, mientras que liberales como William Leogrande de la American University consideran que la política de Carter hacia Somoza fue "demasiado poco, y demasiado tarde" (*Foreign Affairs*, otoño de 1979). Sin embargo, como otro estudioso de la realidad nicaragüense señala, "el trágico error de Carter no fue únicamente el indiscutible desfase de sus medidas super-estructurales y temporales para separar al general Somoza dejando al somocismo como sistema. La raíz del error, como en Guatemala, 1954; Cuba, 1959; Brasil, 1964; República Dominicana, 1965; Chile y Uruguay, 1973; Argentina, 1976; y seguramente

³ Sobre este proceso ver algunos de los trabajos del ya citado Lawton Casals. *Le Monde Diplomatique en Español*, enero y abril de 1979; *Cuadernos Semestrales del CIDE*, Segundo Semestre de 1979, No. 6.

El Salvador y Guatemala en 1980-1981 —para mencionar sólo los casos latinoamericanos— descansa en la tenacidad de la percepción de Washington de lo indispensable de impedir el surgimiento de amplios movimientos populares que contradigan el mantenimiento de su hegemonía”. En cualquier análisis de la política exterior norteamericana de este siglo no debe ignorarse este objetivo central. Pese a no estar declarada, existe una guerra, y no precisamente fría.

Un aspecto de la política exterior de Carter que ha recibido gran atención en el mundo, ha sido la Comisión Trilateral. La intención fundamental de esta junta de notables de países desarrollados ha sido la de recrear la alianza Estados Unidos-Europa-Japón, y regresarle vitalidad a la democracia liberal como forma de gobierno, la cual, según Samuel Huntington —uno de sus teóricos más relevantes— pierde vigor en el mundo ante el avance de formas dictatoriales y autoritarias de gobierno (es interesante hacer notar que el fantasma del comunismo en sí, pierde fuerza en este discurso). Es la opinión de algunos analistas norteamericanos que la importancia que se atribuye a esta comisión es excesiva. Tal vez sea cierto, porque el nuevo contexto internacional resistirá, seguramente, los intentos de cualquier país o grupo de individuos, por más poderosos o sofisticados intelectualmente que puedan ser. La historia corre en otra dirección.

Lo relevante de este proyecto es que explicita una preocupación que puede dar indicios sobre la evolución de la política exterior de los países desarrollados. En él se objetiva la preocupación del bloque de países desarrollados por las reivindicaciones tercermundistas y los supuestos avances soviéticos en el mundo. En este sentido habría que recordar de pasada que las tendencias mundiales también han afectado el poderío soviético, aunque de diferente manera (su política hacia los países en vías de desarrollo ha sido más sensible hacia los intereses de éstos). La disputa sino-soviética es ilustradora a este respecto.

Como decíamos anteriormente, la fuerza de los eventos reorientó la política exterior de Carter. El problema del Medio Oriente, la participación cubana en África, la “pérdida” de Indochina, la revolución nicaragüense y los vigorosos movimientos liberadores centroamericanos, la pérdida del gendarme norteamericano en el Golfo Pérsico, Irán (y sobre todo el secuestro de los representantes norteamericanos en ese país), la intervención soviética en Afganistán, y el subsecuente boicot olímpico, han traído como consecuencia el resurgimiento de un nacionalismo xenofóbico, anti-comunista, en Estados Unidos, y el endurecimiento de la política exterior de Carter. Las viejas premisas sobre la naturaleza expansionista de la URSS se reactivan, lo cual ha hecho especular sobre una posible nueva Guerra Fría. En esta actitud influyen, qué duda cabe, factores electorales muy coyunturales, como la ya conocida competencia retórica anti-comunista entre demócratas y republicanos. Pese a esta “derechización” norteamericana y aun cuando sea difícil prever la causalidad de los acontecimientos, pensamos que el contexto doméstico e internacional es diametralmente distinto al mundo de los

decenios de los años cuarentas o cincuentas. De ahí que una nueva guerra fría, si no imposible, sí tendrá rasgos diametralmente opuestos.

Lo cierto es que la evolución del sistema internacional, en todos los sectores y regiones, ha implicado una pérdida relativa del poder norteamericano en el mundo. Así, el problema fundamental que enfrenta su política exterior es el diseño de formas que les permitan adaptarse a esta nueva realidad, aunque no hay duda de que lo harán buscando mantener su hegemonía. En ese proceso, un endurecimiento hacia los movimientos que luchan por el cambio en países latinoamericanos y del Caribe (esfera natural de influencia norteamericana), parece una de las consecuencias más obvias. No se debe olvidar que Estados Unidos sigue siendo la primera potencia mundial, que sus recursos son más que abundantes, y que, en la evolución de su futura política exterior, será determinante la forma en que se interrelacionen dos factores: la suerte que corra el desacuerdo interno en política exterior (ligada a la pérdida de confianza en las instituciones) que bien puede transformarse en consenso, y la nueva situación internacional, caracterizada por actores más poderosos, en términos absolutos y relativos.

El problema esencial para los administradores del poderío norteamericano parece radicar en su capacidad de adaptación a esta nueva realidad. En aceptar que Norteamérica ya no puede moldear al mundo a su antojo, sino que éste es quien cada vez más influye sobre su país. Que la hegemonía tan absoluta lograda en 1945 fue el producto de un contexto histórico excepcional y difícilmente repetible. Este desfase internacional debido a la guerra se ha ido cerrando gradualmente y, en la actualidad, existen otros centros de poder, con bases bien sólidas, que resistirán cualquier reacción extrema de Washington.

Lógicamente, esto implica que la arena de los principales conflictos que enfrentará la política exterior norteamericana continuarán siendo los países en vías de desarrollo (el principio del eslabon más débil visto desde otra perspectiva). Y por las tendencias domésticas más recientes, es hacia ellos que se manifestará más claramente el actual endurecimiento norteamericano. Es decir, la aceptación de la "interdependencia" por amplios sectores norteamericanos es un arma de doble filo para los países débiles. Por un lado, la experiencia adquirida durante la Posguerra podría llevar a un intento por comprender las dinámicas propias de estos países; a un reformismo moderado, indudablemente mejor que la otra posibilidad. Por el otro, puede aceptarse explícitamente la necesidad, para el sistema de vida norteamericano, de un control más directo de estos países. Pueden llegar a aceptarse oficial y socialmente tesis como las de George Liska (*Imperial America* entre otras obras) quien afirma que Estados Unidos es un imperio, y que como tal debe aceptar que tiene que pagar un costo en sangre y recursos propios y ajenos. En otras palabras, que el crudo interés surgido de necesidades de consumo y producción, someta las tesis más moderadas. No hay duda que, en el rumbo que tome la política aplicada a casos específicos, influirá la forma en que los países en proceso de cambio sean capaces de aprovechar

las contradicciones al interior de Estados Unidos, y volcar a su favor el apoyo de la corriente progresista o moderada. El sandinismo es también ilustrador en este sentido.

En estas posibles salidas (presentadas en su forma extrema, de hecho lo más probable es una combinación de ambas) influyen la pobreza del actual liderazgo norteamericano y una vieja preocupación de Occidente: la decadencia de Occidente como civilización. La obra de Spengler sobre el tema ha influido en muchas generaciones de europeos y norteamericanos (entre ellos Kissinger). Es decir, desde una perspectiva histórica más amplia, el horizonte cultural occidental enfrenta un problema más fundamental: su posible ocaso como líder cultural de la humanidad. En ese sentido, las contradicciones con otros horizontes culturales, como el islámico, adquieren una perspectiva más global. Con este enfoque se llega por otro camino a la hipótesis sobre la esencia del dilema actual de la política exterior norteamericana: cómo va a reaccionar ante esta realidad en problemas coyunturales, que afectan a países y regiones específicos.

Y en este punto vale la pena hacer algunos comentarios finales sobre el lugar que México ha ocupado en las prioridades de la política exterior norteamericana. Hasta fecha muy reciente, la importancia de México ha sido mínima por una serie de razones. Durante la mayor parte de la Posguerra, México mantuvo una paz social excepcional con relación a América Latina. Su estilo de desarrollo ha sido acorde a la respuesta teórica oficial que se dio en Estados Unidos al problema del subdesarrollo. Su aparente éxito en este renglón confirmó a Washington la posibilidad de una "modernización" y un "desarrollo" dentro del sistema capitalista. De ahí que el "milagro mexicano" haya sido presentado durante muchos años como ejemplo a seguir. Hubo problemas por ciertas decisiones de la política exterior mexicana (relaciones con Cuba, movimiento a favor de un Nuevo Orden Económico Internacional, entre otras), pero eso no evitó la imagen altamente positiva que Washington ha tenido sobre el desarrollo de México. Lo cual llevó, de igual manera, a una política de baja prioridad hacia nuestro país, por considerarlo como un amigo firme, como algo dado, como un "patio trasero confiable".

El embargo petrolero de 1973 modificó drásticamente este orden de cosas. No hay que olvidar que el petróleo ha sido hasta ahora la base del aparato industrial y productivo, del estilo de vida norteamericano. Eso le concede una importancia estratégica. Y como Richard Fagen ha señalado, la preocupación de Washington se centra en contar con una fuente de abastecimientos *segura*. La posición geográfica de México, y el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y gas asociado, lleva, de manera natural, a un aumento en la jerarquía de prioridades de Washington. Por otro lado, eso ha coincidido con un cambio gradual en el tono de la política exterior mexicana: de jurídicamente defensiva, a cada vez más agresiva. Eso llevará casi naturalmente a contradicciones y fricciones inevitables en torno a problemas viejos y nuevos. En síntesis, un México pasando por transiciones pro-

pías tiene el dudoso honor de ser considerado tema de interés del Consejo Nacional de Seguridad norteamericano, en un momento en que Estados Unidos atraviesa por una época de tránsito hacia el consenso o el mantenimiento del desacuerdo. Las modalidades que revistan estas tendencias son determinantes para el futuro de Estados Unidos y, dado su peso específico, para el del mundo entero.