

ARTICULOS

DE LA DISTENSION A LA NEO-CONTENCION: La doctrina exterior de la Administración Reagan

Fernando Flores Pinel

"No todo caso de aplicación firme del poder es un Viet-Nam en potencia"

JAMES E. CARTER, *Presidente de Estados Unidos.*

Cualesquiera sean las causas, a menos que las actuales tendencias sean revertidas, los años ochenta serán un período de vulnerabilidad como nunca lo hemos experimentado desde los primeros días de la República"

HENRY KISSINGER, *Ex-Secretario de Estado de Estados Unidos.*

RESUMEN

El autor sostiene la tesis de que desde fines de 1979 se comenzó a producir la tercera gran redefinición de la política exterior norteamericana en el período de la segunda postguerra. Explica que uno de los métodos posibles de entender esta redefinición es estudiar la doctrina que orienta tanto al nuevo rumbo como el planteamiento de las prioridades básicas en los años ochentas. Se argumenta que estudiar la doctrina desde la propia perspectiva de aquellos que directa o indirectamente han contribuido a elaborarla es más útil en una primera aproximación a este fenómeno.

El ensayo se preocupa por enfatizar en dónde se encuentran las diferencias substanciales del actual consensus de la élite norteamericana que hace política exterior en relación a la década anterior. Subraya cómo los norteamericanos sobre la crítica a la distensión elaboran un nuevo proyecto que pone en la óptica central a la Unión Soviética, y a la relación entre la Unión Soviética y el Tercer Mundo por lo que se refiere a la lucha por zonas de influencia en el mundo. Una de las novedades fundamentales de la nueva política exterior no es la contención a la influencia soviética en Europa sino en el Tercer Mundo.

Sobre esta base el autor avanza para tratar de entrever en términos prospectivos de qué naturaleza podrían ser las respuestas soviéticas a las nuevas iniciativas norteamericanas, y sostiene que en los años ochentas probablemente se percibirá un decaimiento en el activismo de la política exterior soviética acompañado de un incremento de la presencia e iniciativas norteamericanas en el mundo.

Finalmente, se entra a un balance general del proyecto Reagan enfatizando los límites dentro de los cuales este modelo tendrá que actuar.

En síntesis, el ensayo constituye uno de los primeros intentos por sistematizar en forma coherente y resumida el proyecto global de la Administración Reagan.

1. Marco de referencia analítica de la política exterior noreamericana

1.1. La doctrina como método para analizar la política exterior

Nos proponemos en este ensayo analizar el modelo de política exterior que guía las acciones internacionales de la Administración Reagan. Para abordar este problema podríamos haber elegido uno o varios de los métodos posibles en análisis de la política exterior. Sin embargo, creemos que para mayor autenticidad en el entendimiento de este fenómeno es mejor seguir en sus patrones más característicos los propios modos de análisis de aquellos que desde Estados Unidos han contribuido grandemente a proporcionar un sentido de racionalidad a la política exterior norteamericana.

El modo más efectivo de adentrarnos en una investigación de esta naturaleza es estudiar la esencialidad de la política exterior norteamericana a través de las doctrinas dominantes desde fines de la segunda guerra mundial. Esta formulación metodológica lleva implícita una premisa epistemológica: se asume que la naturaleza de la política exterior norteamericana puede ser científicamente estudiada en sus fines, propósitos, magnitud y alcances a través de las formulaciones doctrinales en que se ha sustentado. ¿Qué tan razonable es esta premisa? ¿Existen razones teóricas que permitan sostener que la premisa es confiable como "regla de medida" y válida en cuanto a la evidencia empírica? Los hechos tal y como han ocurrido después de 1947 (Doctrina Truman-Contención-Anticomunismo), ¿se prestan a ser interpretados razonablemente a través de las doctrinas estadounidenses sobre política exterior? Y en cuanto a las conclusiones a que se pueden llegar por medio de esas interpretaciones, ¿podemos afirmar que son una consecuencia lógica de las doctrinas? ¿Podemos afirmar que las doctrinas norteamericanas sobre política exterior en la segunda postguerra son compatibles con los hechos, que los hechos son compatibles con la doctrina y que las conclusiones de la investigación son compatibles también con la doctrina y los hechos?

Sin entrar a la discusión epistemológica de estas preguntas en su sentido más filosófico, creemos que en su totalidad las respuestas a ellas son afirmativas. ¿Acaso la formación de la OTAN en 1949, el Plan Marshall en 1947, el TIAR en 1947, la CENTO en 1955, el SEATO en

1954, la O.E.A. en 1948, las iniciativas en el Oriente Medio, la política hacia Turquía y Grecia como países estratégicos, no son hechos que pueden ser interpretados desde la Doctrina Truman que en su proceso de aplicación se transformó en contención al comunismo y específicamente en contención de la URSS? ¿Acaso la política exterior norteamericana de los primeros años de la década de los setenta no puede explicarse por el modelo Kissingeriano multipolar en un mundo en distensión? En la misma forma, la política exterior de los primeros años del Presidente Carter puede ser entendida a través de su énfasis doctrinario en interdependencia, derechos humanos y cambio social.

También existen casos previos en los que la política exterior norteamericana puede ser estudiada entendida a través de sus doctrinas. Sin embargo, el período en el cual se estrecha la relación doctrina-política se produce en la segunda postguerra a consecuencia de la posición norteamericana de superpoder mundial capaz de diseñar y re-diseñar las líneas fundamentales de la política mundial. Un superpoder si quiere influir preponderantemente en relación a su propio poder tiene que hacer ese poder creíble. ¿Y cómo lo hace creíble? Estrechando la vinculación entre las expectativas de su política —que se derivan de su doctrina— y sus acciones políticas concretas. Esto no sólo introduce racionalidad y consistencia para los que toman decisiones en el propio superpoder, sino que hace que los demás sectores puedan basar sus expectativas en grados mayores de certidumbre. Sin esta credibilidad que da la consistencia doctrina-política nadie puede ser ni temido ni creído en la política mundial. No se pueden lograr dos de los prerequisites básicos para conducir exitosamente la política exterior de una gran potencia.

1.2. Las prioridades de la política exterior norteamericana

Este marco es necesario pero no suficiente para iniciar el análisis de la política exterior norteamericana. Su insuficiencia proviene de que la política exterior y la doctrina en que se sustenta se dirigen fundamentalmente al contexto mundial. Para desenvolverse en ese contexto establecen prioridades. Preguntarse dentro de la doctrina cuáles son esas prioridades constituye una guía central para comprender la política exterior.

Desde fines de la segunda guerra mundial la prioridad central de la política exterior norteamericana

americana la ha constituido la URSS. De qué modo debe tratarse a la URSS, cómo entender los fines y propósitos de la URSS en regiones particulares y en el mundo, en dónde se perciben las fuerzas y las debilidades de la política exterior soviética, etc. han formado el inventario de los dilemas centrales de Washington. Sin embargo, como una generalización dentro de estos términos puede afirmarse que en el período de la segunda postguerra Estados Unidos ha establecido siempre las iniciativas, y la URSS ha reaccionado o explotado esas iniciativas como mejor le ha convenido, pero nunca ha podido establecer iniciativas propias sin que éstas hayan sido penalizadas más tarde o más temprano por los Estados Unidos. Las evidencias históricas en este sentido han sido múltiples. Esto no quiere decir, por supuesto, que la política que diseña Moscú depende de la política que diseña Washington. No obstante, esto significa que las iniciativas que conduce el Kremlin se han enmarcado reactivamente en la plataforma y contexto de las iniciativas globales que ha promulgado la Casa Blanca.

Algunos ejemplos ilustran estas proposiciones. Cuando Truman percibió como un expansionismo soviético la penetración de las fuerzas militares de Moscú en Europa del Este, Estados Unidos elaboró la doctrina de la contención que conllevó a la configuración de un conjunto de alianzas militares multilaterales. La URSS reaccionó más tarde con el Pacto de Varsovia. Como una reacción al lanzamiento del Plan Marshall tendiente a recuperar a Europa Occidental de la segunda guerra mundial, la URSS lanzó el COMECON. Como una reacción a las alianzas militares en Asia, la URSS reaccionó disipando sus diferencias con Mao-Tse-Tung para estrechar los lazos de cooperación y seguridad con China Popular.

Hacia fines de los años sesenta y principios de los setenta el gobierno de Nixon con Kissinger perciben que existe una paridad nuclear suficiente entre la URSS y E.U., y que por tanto, las posibilidades de transformar el poder militar en poder político habían disminuido en términos relativos y absolutos. Este modo de entender las cosas constituye —junto con otros factores concomitantes que analizaremos después— una de las razones básicas para lanzar una nueva doctrina: la distensión. El relajamiento de las tensiones con la URSS se presentaba a los ojos de Washington como una necesidad impostergable. Los Estados Unidos inician distensión, y sobre ella reacciona Moscú aprovechando las debilida-

des que contenía esa doctrina y esa política para llevar adelante uno de los períodos históricos más fructíferos para el kremlin en términos de expansión de su influencia.

Una vez que la distensión es puesta en tela de juicio, y los Estados Unidos inician desde fines de 1979 una nueva política —que llamaremos la neocontención— la URSS reacciona (por otras razones concomitantes que también analizaremos más tarde) con una política exterior de prudencia y retraimiento. El ejemplo más relevante en estos días ha sido la crisis del Líbano que ha tenido como una de sus características centrales la casi total ausencia de Moscú, una ausencia que no es aparente, sino real. Es de esperarse, por consiguiente, el retraimiento y ausencia de Moscú en otros escenarios de conflicto en los que ha sido tradicionalmente débil y en que Washington considera que sus intereses vitales están en juego.

Las prioridades de las doctrinas que han orientado la política exterior norteamericana se han mantenido en el período de postguerra por lo menos durante el período de una década. Este es el caso típico de la distensión iniciada con Nixon en 1969 y sepultado con Carter en 1979. La contención, por su parte, se mantuvo más de dos décadas, aunque estuvo mediada por la coexistencia pacífica. La coexistencia pacífica, no obstante, nunca desnaturalizó la esencialidad de la contención. Durante estos treinta y dos años, ambas doctrinas (contención y distensión) mostraron una regularidad histórica que la podemos caracterizar como una profundización de la doctrina en relación a sus alcances históricos iniciales: la profundización doctrina-política. Esto significa que la política ha tendido a ser más dura e integral de lo que inicialmente podía esperarse de las doctrinas.

La política exterior basada en la contención tenía como prioridad detener la expansión soviética en Europa Occidental. Sin embargo, su profundización llevó no sólo a extenderla hacia Asia sino a concretizarla con la intervención norteamericana en Viet Nam. La política exterior basada en la distensión, que inicialmente pretendía solamente relajar las tensiones internacionales, condujo en la profundización de ese relajamiento al abandono de las posiciones norteamericanas en el mundo y a un debilitamiento generalizado en la credibilidad del poder norteamericano. La política exterior basada en la neocontención, y que fue diseñada inicialmente para la defensa del golfo Pérsico después de la caída del Sha y la invasión a Afganistán, la vemos rápi-

damente profundizar en sus manifestaciones en Europa Occidental, Oriente Medio y la región centroamericana-caribeña.

1.3. El consenso: su papel en la formulación de doctrinas, prioridades y aplicación de las doctrinas

En todos estos casos la profundización en la aplicación de la doctrina no solamente ha obedecido a razones externas sino también a razones internas en la sociedad norteamericana. Si bien es cierto que la política exterior se diseña para el "mundo externo" ella se hace en el "mundo interno" del Estado que la promulga. En el caso de los Estados Unidos, la profundidad y extensión que han alcanzado las concreciones particulares de las doctrinas han dependido substancialmente del nivel de consenso sobre la doctrina y sus prioridades. Este consenso tiene nombre y apellido: es el consenso del sector de la élite que se dedica a hacer política exterior tanto en los niveles académicos y de grupos de presión como en el sector técnico de la burocracia especializada en relaciones internacionales. Es este grupo de la élite el que define cuáles son los problemas, dentro de ellos especifica cuáles son los grados de importancia de esos problemas, establece las alternativas y sus viabilidades, etc. Es este grupo el que "lee" para la presidencia las opciones norteamericanas y propone las soluciones, y es él el que ilustra al Congreso sobre la naturaleza de su papel en la formulación de la política exterior.

Cuando se rompe el consenso sobre una agenda básica de política exterior en este grupo se pierde la direccionalidad de la política exterior y contradicciones substanciales tanto como exóticos avances y retrocesos se convierten en las principales manifestaciones empíricas de la política exterior. Los dos ejemplos fundamentales de esta ruptura del consenso en el siglo XX han sido el periodo entre guerras (I-II guerras mundiales) y la etapa de la distensión.

A su vez, los periodos de consenso y rupturas del consenso, pueden evaluarse en función del ascenso o descenso en los límites que el Congreso pone a la política exterior que conduce la administración en el poder. En periodos de crisis de consenso el Congreso ha adquirido casi niveles ejecutivos en la formulación de la política exterior. Esto se debe a la flexibilidad del ordenamiento constitucional norteamericano. Si bien es cierto que la presidencia es el órgano encargado de formular y dirigir la política exterior, el

Congreso cuenta con una serie de instrumentos que viabilizan u obstruyen la política de la presidencia. La noción de que la vigilancia continua y los balances de los distintos poderes del Estado son indispensables para la elaboración de políticas sanas que beneficien los "intereses nacionales" es una concepción que tiene un enorme peso en el sistema político estadounidense. Los poderes del Estado tratan de corregirse mutuamente en lo que consideran errores y abusos de poder.

Todos los signos parecen indicar que la etapa de la neo-contención es un período que marca el fin de la ruptura del consenso que dominó la etapa de la distensión en los años setenta, y que un nuevo período se inicia en el que aparecen como rasgos substanciales un nuevo consenso en el cual nuevamente la presidencia se convierte en el órgano central en la formulación y ejecución de la política exterior. Cuáles han sido los puntos centrales que han llevado al restablecimiento del consenso, y cuáles son los puntos fundamentales que doctrinariamente marcan este consenso, constituye la segunda parte de este ensayo. Debe quedar bien claro, no obstante, que la ruptura del consenso no ha impedido en las administraciones norteamericanas establecer doctrinas y conducir la política exterior, pero esas doctrinas y esas políticas no cuentan con el apoyo suficiente de la élite en relaciones internacionales. Por razones obvias de necesidad práctica —si llevamos esto a su extremo último— un gobierno tiene que mantener funcionando el aparato del Estado y justificar ese funcionamiento aunque carezca del apoyo y la simpatía de importantes sectores de las élites dominantes. En este sentido, la distensión es un período de ruptura del consenso sobre la contención sin que diese lugar a la emergencia de una doctrina que tomara —en términos de consenso— el lugar de la contención. De aquí que lo que llamamos doctrina de la distensión es la manifestación histórico-político-factual de la ruptura del consenso sobre la contención, ruptura que comienza a superarse hasta inicios de los años ochentas. El eje central, por tanto, para analizar la política exterior sobre la base de sus doctrinas en la segunda postguerra tiene como pivote fundamental de comparación la doctrina de la contención y como base de medida el consenso que esa doctrina generó.

2. La política exterior norteamericana: 1947-1979

Robert W. Tucker, uno de los más presti-

giados analistas estadounidenses en política exterior, resume la importancia de la nueva etapa de las relaciones exteriores de Washington así:¹

“Una vez más estamos alcanzando un punto de viraje en la política exterior norteamericana. Sobre esto, al menos, existe un amplio consenso. La convicción de que nuestra nación ha llegado a una coyuntura crítica en sus relaciones exteriores es ampliamente compartida por todos aquellos que pueden estar en desacuerdo en todo lo demás. Por todas partes los signos apuntan a la conclusión en que por tercera vez en el período posterior a la segunda guerra mundial estamos en los dolores de un vasto cambio en nuestra política exterior. Lo que estos signos aún no divulgan son los eventuales alcances y magnitud del cambio”.

La política exterior norteamericana ha cambiado. Esto es una idea que se escucha con insistencia. No obstante, la primera pregunta es interrogarse con respecto a qué es lo que ha cambiado. No vamos a repetir aquí una sucinta historia de la política internacional en el período 1947-1979² pero sí nos vamos a concentrar en enfatizar los cambios cualitativos básicos que ocurren en lo que podemos configurar como los tres estadios de la política exterior norteamericana, en la segunda postguerra, de acuerdo a sus doctrinas: contención (1947-1968), distensión (1969-1979) y neo-contención (1980-?).

2.1 La Doctrina de la Contención (1947-1968)

La doctrina de la contención, iniciada oficialmente con la Doctrina Truman en 1947, buscaba prevenir lo que Estados Unidos consideraba como el expansionismo soviético usando instrumentos militares, económicos, políticos e ideológicos. Ello contribuyó a la constitución de un mundo bipolar con dos potencias hegemónicas: la URSS y E.U. Desde el lado de los Estados Unidos la contención logró lo que básicamente buscaba: bloquear la expansión soviética primero en Europa Occidental, y después en aquellas áreas que, aún siendo periféricas, Washington entendía que formaban parte de sus intereses estratégicos vitales: América Latina. Con la excepción de Cuba, las expectativas centrales de la doctrina se cumplieron. Cuba, aún y con todo el impacto psicológico que produjo en Estados Unidos, nunca fue un caso que pusiera en entredicho el consenso básico alrededor de la contención. Más aún, la aplicación de la contención por

parte de Kennedy, si bien no bloqueó la expansión política de los soviéticos, sí neutralizó lo que esa expansión llevaba de amenaza estratégica al obligar a la URSS a retirar en 1962 los misiles de mediano alcance.³ Además, durante la crisis de los misiles, la aplicación de la contención por la Administración Kennedy aparecía suficientemente justificada. Desde el punto de vista soviético la reacción norteamericana fue inesperada. Fue inesperada comenzando por el descubrimiento de las instalaciones hasta la dureza con que la Administración Kennedy actuó. Desde el lado soviético la crisis fue planteada en un momento equivocado (los años sesenta son los años de la globalización de la contención), en un lugar equivocado (un área considerada como zona exclusiva y vital por los E.U.) y a una administración equivocada (la administración Kennedy se consideraba a sí misma como una nueva generación empeñada en expandir la “democracia” y la “libertad”).

Hubo varias razones que llevaron al equipo de Kruschev a intentar establecer la base de misiles. Una nos interesa enfatizar para los fines de este ensayo: el desequilibrio estratégico⁴ a favor de E.U. y en contra de la URSS. Moscú intentó disminuir ese desequilibrio poniendo cohetes de alcance intermedio en posición de poder atacar los E.U.

Cualesquiera sean las interpretaciones que se hagan sobre este fenómeno, el hecho fue que la URSS no pudo mantener esas armas allí. Esto dejó una lección a los líderes soviéticos: si se quería negociar en condiciones de mayor paridad con los E.U., la URSS tenía que reconstruir y hacer avanzar su arsenal de armas estratégicas con un empeño mayor que aquel con el que lo había hecho desde fines de la década de los cincuenta.

2.2. Críticas a la contención

Hacia fines de la década de los sesenta la posición estratégica soviética había mejorado en forma tal que la nueva administración norteamericana (primera administración de Nixon), con Kissinger como asesor presidencial en seguridad nacional, planteó una nueva iniciativa: el relajamiento de las tensiones entre el Este y el Oeste. El armamento nuclear, al nivel a que había llegado, hacía irracional un enfrentamiento militar entre la URSS y E.U. El poder militar, por tanto, no se traducían más en poder político.

Concomitante con el equilibrio militar redefinido había emergido un “relajamiento” en las

líneas de bloques tanto en el Este como en el Oeste.⁵ Además, el equilibrio militar redefinido estaba contribuyendo a ese relajamiento. Esto constituyó lo que Kissinger denominó, desde la perspectiva norteamericana, bipolaridad militar combinada con multipolaridad política. Este fenómeno, de acuerdo con Kissinger, estaba contribuyendo a desintegrar la estructura internacional de la segunda postguerra.

De acuerdo con esta concepción, el mundo era bipolar porque sólo los E.U. y la URSS tenían un poder militar que se podía considerar pleno. Sin embargo, la rigidez e inflexibilidad de esta bipolaridad había llevado a los aliados más débiles de ambos bloques a creer que su defensa tenía un decisivo interés para su socio más fuerte. "De ahí —decía Kissinger— que no sientan la necesidad de comprar su apoyo por medio de una aquiescencia a las políticas [de URSS y E.U.]. Las nuevas naciones se sienten protegidas por la rivalidad existente entre las superpotencias, y su nacionalismo conduce incluso a más audaces afirmaciones de terquedad. La utilización tradicional del poder se ha hecho menos factible, y como resultado de las lealtades transnacionales y las débiles estructuras internas, han aparecido nuevas formas de presión". Por tanto, "la bipolaridad militar no sólo ha fracasado en su intento de prevenir la multipolaridad política, sino que en realidad la ha aumentado".⁶

Este es el primer paso decisivo hacia la distensión. Un paso que no solamente trataba de crear marcos nuevos para la política exterior norteamericana sino que contribuyó decisivamente a que otros actores del sistema internacional dedujeran tanto concepciones como acciones políticas que se encaminaban cada vez más por el relajamiento de las tensiones.

A la vez, fenómenos internos en la sociedad norteamericana jugaron su papel en labrar aún más el camino de la distensión. El primero de ellos fue las repercusiones domésticas de la guerra de Viet-Nam.

La guerra del Viet-Nam puede considerarse hoy como el punto cúlmine de la doctrina de la contención. A diferencia de Europa y América Latina en donde los E.U. pudieron con éxito mantener el consensus interno sobre la contención. Viet Nam aparecía como un "estiramiento" abusivo de la contención. Ni intereses estratégicos ni intereses económicos norteamericanos estaban en juego en viet-Nam.⁷ Cultural y geográficamente, Viet-Nam era considerado como "muy alejado de casa". El conflicto había sido

desde sus orígenes una cuestión colonial en la que Franklin D. Roosevelt había disentido fundamentalmente con Francia. Francia misma había "comprado" el apoyo norteamericano en Indochina antes de Diem-Bien Phu a condición de apoyar a la diplomacia norteamericana en Europa en contra de la URSS. Para colmo de males, en el proceso, E.U. tuvo que asumir los costos de un conflicto que no creó, y pagar el precio de la derrota en un conflicto que heredó.

Por cualquier lado que se mire Viet-Nam desde la perspectiva norteamericana, hoy o en el pasado, aparece siempre como un conflicto que no merecía la pena haberlo llevado hasta donde se le llevó, especialmente cuando se considera que hacia fines de la II guerra mundial E.U. era partidario de la independencia vietnamita.

En todo caso, lo que importa aquí es subrayar la incapacidad de las sucesivas administraciones por demostrar que la contención era necesaria en Viet Nam porque "intereses vitales" norteamericanos estaban en peligro. Las administraciones no pudieron demostrar lo que no podía ser demostrado.

Los costos que Viet-Nam estaba imponiendo en comparación con los beneficios que se podrían obtener comenzaron a presentarse como "inflacionarios". Durante la administración Johnson, Viet-Nam se convirtió en *The President's war*. El análisis de GELB —citado antes— es importante al subrayar cómo los administradores de la seguridad nacional en E.U. fueron capaces de mantener una guerra sin apoyo alguno, por más de dos décadas, hasta convertirla en la obsesión primera de la Administración Johnson.

The President's war creó la más profunda crisis de consensus —tanto de la población como de las élites— que los E.U. habían sufrido en el último cuarto de siglo. Cada vez más, el poder presidencial era acusado de haber mantenido una guerra que en términos de intereses concretos era artificial para los E.U. Cuando Nixon sustituye a Johnson en la presidencia, la guerra de Viet-Nam era una cuestión política interna que demandaba una urgente solución. El relajamiento de tensiones internacionales con el mundo socialista, inicialmente planteado por razones estratégicas, aparecía como una política adecuada para sacar a los E.U. del conflicto.

Mientras la guerra de Viet-Nam transcurría, y con ella el debilitamiento del poder presidencial en política exterior, otro acontecimiento de especial importancia terminó por dar el "tiro de gracia" a la contención: Watergate. Watergate no

solamente ahondó la ilegitimidad presidencial en la conducción de la política exterior, sino también erosionó la legitimidad en la conducción de la política interior. No sólo la presidencia, sino también la de por sí empuñada vicepresidencia había sido sometida a ataque: Spiro Agnew —Vice-Presidente de Nixon— fue obligado a renunciar. El poder ejecutivo norteamericano entró en un período de profunda crisis interna que le impidió desempeñar el rol que desde Franklin D. Roosevelt había tenido en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior.

Los ataques y las críticas en contra de la doctrina de la contención se exacerbaron a la par que se criticaba los abusos de un poder presidencial que se consideraba como imperial. El punto central del sistema de gobierno norteamericano, que no es el de la separación de poderes sino el de la separación de instituciones que comparten poder, fue puesto en entredicho y sometido a crítica. En el nivel de la política exterior, esta crítica asumió la modalidad de que la contención en su proceso de aplicación histórica (doctrina-profundización política) era una manifestación más del abusivo poder presidencial.⁸

Después de la renuncia de Nixon, la presidencia norteamericana entró en uno de sus períodos de mayor declive político, y al frente de ella se encontraba un presidente que no había sido electo: Gerald Ford substituyó a Spiro Agnew primero, y a Nixon después. Gerald Ford no podía en ningún momento esgrimir que tenía el mandato del electorado para conducir su política exterior en un cierto sentido. Además, la presidencia de Ford, tuvo que cargar con el retiro completo de E.U. de Viet-Nam.

2.3. La doctrina de la distensión (1963-1979)

Entretejido y condicionado por estos componentes históricos tomó cuerpo la primera etapa de la distensión bajo la sombra doctrinaria de Kissinger. Hoy, con el tiempo, y a la luz del momento histórico que le dio nacimiento, es posible plantear esquemáticamente los puntos centrales de esta doctrina. Su pregunta capital era la siguiente: si ya no era racional tratar de contener a la URSS tanto por razones estratégicas (equilibrio nuclear) como por razones políticas internas (ruptura del consensus sobre contención), ¿qué mecanismos podían ser viables para moderar la conducta soviética en el exterior de modo que la URSS no aprovechara a su favor

conflictos localizados en el mundo?

Varios aspectos de una misma doctrina dieron respuestas a esta pregunta.

En primer lugar, era necesario relajar las tensiones internacionales sobre la base de un acuerdo sobre ciertas reglas legítimas de operación en la política internacional. Estas reglas serían respetadas por los actores del sistema internacional como habían sido respetados en el concierto europeo del siglo XIX.

En segundo lugar, era indispensable —como parte del relajamiento de tensiones— reestablecer vínculos con China Popular. Además, estos vínculos entre Washington y Pekín, teniendo como telón de fondo el conflicto chino-soviético, contrabalancearían a la URSS en Asia ante el eventual retiro norteamericano de Viet-Nam.

En tercer lugar, era importante crear mecanismos que permitieran presionar a la URSS a través de una red de lazos económicos entre el Este y el Oeste (intercambio comercial, financiamiento y préstamos, etc.) así como vínculos tecnológicos en áreas que no fueran substantivas a la seguridad nacional norteamericana.

En cuarto lugar, había que dar "carta de nacimiento" a una multipolaridad mundial. Ella se basaba en el relajamiento de la disciplina intrabloque y la recuperación de los países devastados por la segunda guerra mundial y sus secuelas (como la guerra civil en China). Cinco polos de poder eran identificables: E.U., URSS, China, Europa Occidental y Japón. con un sistema internacional pentagonal, el establecimiento de un equilibrio del poder como el del concierto europeo era históricamente probable, y además conllevaba la posibilidad de ejercer moderación sobre la conducta de los actores como lo habían hecho sistemas de equilibrio de poder previos.

Se asumió que lográndose estos cuatro pilares fundamentales se garantizaba una moderación en la conducta soviética en el mundo a un costo menor que aquel que se había pagado en el pasado.

Las críticas hechas a la contención a consecuencia de Viet-Nam, la crisis de legitimidad de la presidencia iniciada con Viet-Nam y fortalecida por Watergate, la idea de la distensión de relajar las tensiones con la URSS, y el constante incremento de la participación del congreso en la formulación y control de la política exterior, fueron factores que históricamente conjugados llevaron a una creciente paralización de la presidencia en la conducción de la política exterior.

La aprobación de la ley de poderes de guerra en 1973, así como el sometimiento, por parte del Congreso, al escrutinio público de la CIA el mismo año, eran, por una parte, síntomas claros del debilitamiento del poder presidencial en materia de política exterior, y por la otra, restaron al presidente el uso de instrumentos claves en sus relaciones exteriores.

Cuando Carter asumió la presidencia en enero de 1977 no solamente se encontró con una presidencia sumamente atada, sino la doctrina interpretativa que promovió condujo a profundizar la distensión, y a debilitar aún más la posición norteamericana en el mundo. La Administración no entendió la crisis norteamericana en sus relaciones exteriores como un problema coyuntural, sino como uno de naturaleza estructural, y la estructuralidad indicaba profundidad y larga duración.

Vista desde la regularidad que hemos señalado doctrina - profundización política de su aplicación, la Administración Carter no substituyó la distensión sino que la hizo avanzar sobre todo por el ángulo que esta tenía de debilitamiento de la política exterior norteamericana. En términos de Kissinger y Nixon, la distensión era la doctrina del retraimiento, pero un retraimiento que no comprometiera intereses substanciales de los E.U. en el mundo. En términos de la Administración Carter, la distensión también significó retraimiento pero sin reparar en los costos de ese retraimiento para los intereses norteamericanos.

Los aspectos básicos de esta doctrina, que interesan para este ensayo, pueden resumirse en los siguientes puntos:⁹

- 1o. El modelo Kissingeriano de la distensión conllevaba el retorno al esquema policentrista del equilibrio del poder europeo del siglo XIX. La perspectiva de la Administración Carter en la distensión asumía que ese modelo estaba superado históricamente. Por el contrario, la nueva administración pensaba articular un proyecto de distensión que reflejara las nuevas realidades a las cuales la humanidad estaba entrando: intereses globales en vez de estrechos intereses nacionales, interdependencia en vez de dependencias unidireccionales, sistemas menos jerárquicos de dominación internacional en vez de las viejas jerarquías de las grandes potencias, etc.
- 2o. El modelo Kissingeriano suponía que la distensión como multipolaridad de equilibrio de poder, implicaba el reajuste de los desbalances entre los centros de poder emergentes,

encaminado a darles carta de reconocimiento público a los nuevos actores: China, Japón y Europa Occidental. La administración Carter, por el contrario, asumió que un vasto cambio histórico estaba ocurriendo en la mayor parte del mundo. Sobre esta base, la preocupación esencial fue cómo los E.U. jugarían un rol constructivo en el proceso de cambio. El problema era, entonces, cómo estar del lado del cambio en vez de oponerse a él.

De estas dos premisas fundamentales se derivaron tres corolarios centrales que orientaron la Administración Carter entre 1977-1979:

- a) Los E.U. como potencia mundial se encontraban en un proceso de declive histórico cuyas raíces se fincaban en un movimiento general de cambio hacia la interdependencia y la justicia internacional entre las naciones. Se suponía que el sistema internacional se había vuelto interdependiente, y por tanto menos jerárquico, en un grado tal que esa interdependencia solamente podía quebrarse a costos exorbitantes.
- b) Los instrumentos tradicionales de la política del poder habían perdido vigencia histórica, y por tanto, ya no eran aplicables a las nuevas realidades de interdependencia. Los conflictos no eran susceptibles al arbitraje de la fuerza debido a que era altamente probable que la fuerza perjudicara más de lo que beneficiaría. Los tipos de sanciones del pasado no respondían más a la lógica del presente. En consecuencia, los instrumentos tradicionales tenían que ser substituidos por nuevas prioridades que tomaran en consideración los nuevos factores mundiales. Uno de los substitutos básicos de estos instrumentos fue la política de derechos humanos.
- c) De aquí que, la Administración Carter, tenía que orientarse a la relevancia del futuro en vez de aferrarse a un irrelevante pasado.

Ante esta concepción de la realidad internacional, la Administración Carter respondió con lo que consideró ecuanimidad y optimismo. Cualesquiera fueran las desventajas del nuevo sistema de relaciones internacionales, ellas eran infinitamente preferibles a las desventajas de la política del poder. Presumiblemente, desde cualquier ángulo que se observara el nuevo panorama

ma, no había modo de escaparse de este mundo nuevo. El sistema internacional se había transformado cualitativamente.

En este contexto y medidas por él, las relaciones con la URSS —tal y como habían estado diseñadas— eran cuestión del pasado; estaban planteadas al nivel de la política del poder. Las relaciones norte-sur, por el contrario, indicaban el camino y las necesidades del emergente, pero indiscutiblemente presente, nuevo orden mundial. Las relaciones Este-Oeste evocaban la vieja política del poder.

Desde esta óptica se privilegiaron las relaciones norte-sur por sobre las Este-oeste. Se asumió que las relaciones norte-sur llevaban consigo un gran peligro si las demandas del Tercer Mundo eran ignoradas. Sin embargo, estas relaciones también llevaban grandes promesas si las demandas eran tomadas seriamente y se consideraban con simpatías. Sobre esta base y en relación al Tercer Mundo se pensó que toda vez que los E.U. actuaran inteligentemente para jugar un rol constructivo en un mundo que de todos modos estaba cambiando, no había nada que temer. Consecuentemente, los conflictos con los países del Tercer Mundo eran innecesarios porque las bases para una relación armoniosa eran inherentes a la interdependencia, siempre que esta se interpretara correctamente. La Administración Carter asumió que su interpretación era correcta. Los conflictos con el Tercer Mundo, por el contrario, solamente surgirían como resultado de resistirse al cambio, y a ver y actuar en función de las nuevas realidades históricas.

3. Críticas de las versiones de la distensión: las bases de la neo-contención (1979-1982)

Paul Laxalt, senador y jefe de la campaña presidencial de Ronald Reagan aprecia así los futuros dilemas de la política exterior norteamericana:¹⁰

“Claramente, la arena de la confrontación geo-política entre las superpotencias será más amplia en la siguiente década de lo que fue en los años sesenta y setenta. Los soviéticos han resuelto explotar las turbulencias del Tercer Mundo desde El Salvador hasta Africa y Kampuchea con una variedad de instrumentos militares, económicos y políticos que amenazan directamente los intereses norteamericanos”.

“Es fácil ser pesimista. Pero como Raymond Aron¹¹ ha dicho a menudo, el poder latente de

los E.U. es tal que podemos hacer cualquier cosa que queramos solamente con que aunemos la voluntad política para actuar.”

“Nuestro pueblo está listo para una nueva dirección. Está listo para un nuevo liderazgo que vea las cosas tal cual son y les impregne el camino correcto”.

¿De dónde proviene esta evaluación de Laxalt? ¿Acaso no era estar al lado del cambio el camino correcto? ¿No se consideraba muy poco tiempo atrás que los E.U. estaban en declive a consecuencia del efecto de las fuerzas históricas del cambio?

Las formulaciones de Laxalt indican en 1980 una gran “desilusión” sobre la distensión. Una desilusión cuyo nudo central es revertir la proposición del ineludible declive norteamericano debido a las fuerzas del contexto mundial, y sostener —parafraseando a Raymond Aron— que los E.U. cuentan con un inmenso poder latente que —se implica— no ha sido usado recientemente. ¿Qué es lo que ha ocurrido que conduce a esta conclusión?

3.1. Las expectativas de la distensión no se cumplieron

La validez de una doctrina, de un diseño o de un proyecto político, solamente puede evidenciarse mediante y a través de su aplicación práctica en función de la realización de los efectos esperados. Esta aplicación no llevó a los resultados que la doctrina postulaba.

Esta visión crítica global realmente linda con la naturaleza epistemológica de la doctrina. Si bien es cierto que las doctrinas políticas no pretenden tener el status de teorías científicas —son primariamente instrumentos de lucha y no de explicación académica— también es cierto que si una doctrina busca el éxito en la arena política tiene necesariamente que fundamentarse en explicaciones objetivas de la realidad en la que pretende ser instrumento de lucha.

De aquí que la primera y fundamental crítica doctrinaria se enfoca a la versión de la Administración Carter de la distensión. El punto nodal aquí es que esa versión no entendió en su esencia misma la naturaleza del sistema internacional. Supuso y adjudicó a la realidad internacional atributos que esa realidad no tenía.

La primera premisa que desde esta perspectiva aparece en tela de juicio fue la de asumir que la interdependencia como dinámica estructural estaba irremisiblemente desplazando a la política



En el período de la segunda post-guerra, Estados Unidos ha establecido siempre las iniciativas y la URSS ha reaccionado o explotado esas iniciativas como mejor le ha convenido, pero nunca ha podido establecer iniciativas propias sin que éstas hayan sido penalizadas más tarde o más temprano por los Estados Unidos.

de poder como la esencia fundamental de la estructura internacional. La crítica se encamina a indicar que las evidencias históricas demostraron en los setenta que la URSS aplicó una política de poder —siguiendo la propia naturaleza del sistema internacional— en tanto los E.U. abandonaron substancialmente esa política. En este contexto los E.U. quedaban en **desventaja política comparativa** en relación a la URSS.¹²

El segundo elemento importante de esta crítica global es la manifiesta exclusión que hacía la versión Carter de las relaciones Norte-Sur en relación a la política de poder. Se presentaba a las relaciones norte-sur como siendo distintas y no estando sujetas a la política de poder. La hegemonía y la expansión de los intereses de las grandes potencias parecía que ya no se podrían hacer avanzar por los instrumentos tradicionales de la política exterior. No obstante, lo que la evidencia histórica mostró, de acuerdo a Washington, fue que la URSS continuó aplicando esos instrumentos tradicionales.

La crítica avanza de estas primeras aproximaciones al análisis de los efectos de la distensión. En primer lugar, sostiene que especialmente

la Administración Carter no fue consciente de los precios que E.U. tendría que pagar por orientar su política exterior sobre la base de la interdependencia y los derechos humanos. En segundo lugar, aduce que esa carencia de evaluación se sustentaba en que la presidencia de Carter daba la impresión de que había evaluado las consecuencias de sus iniciativas, y de que de esa evaluación nacía la noción de que el precio a ser pagado sería muy modesto. Esto parecía indicar que E.U. recuperaría el campo perdido por haberse opuesto en el pasado a los cambios en el Tercer Mundo. En definitiva, el liderazgo norteamericano se mantendría, pero con la característica de excluir los aspectos desagradables, contraproductivos y moralmente ofensivos de ese liderazgo.

¿Cuál es la evidencia empírica en qué se sustentan estas observaciones críticas?

El servicio de investigaciones de 97º Congreso para el año de 1978 arroja las siguientes cifras sobre índices de influencia soviética en el Tercer Mundo. Véase el cuadro que aparece a continuación.

Cuadro No. 1^d
Indices de influencia indirecta soviética en el Tercer Mundo^a para el año de 1978^b

Acuerdos militares de la URSS y Europa del Este con el Tercer Mundo (millones de dólares).	Técnicos militares Soviéticos, Cubanos ^c y de Europa del Este en el Tercer Mundo.	Personal militar del Tercer Mundo entrenado en la URSS y Europa del Este.	Créditos Económicos y préstamos extendidos por la Unión Soviética y Europa del Este a países del Tercer Mundo (millones dólares)	Estudiantes del Tercer Mundo entrenados en la URSS y Europa del Este	Técnicos Económicos soviéticos, cubanos y de Europa del Este en el Tercer Mundo
\$32.91	50,720 personas	49,755 personas	\$26,354	45,005 personas	85,180 personas

- a Para el desglose específico por países hay que remitirse a la fuente de donde calculé las cifras. Los cálculos excluyen en estos rubros a la República Popular de China aun cuando las fuentes originales incluyen su asistencia bajo la denominación global de "Ayuda Comunista".
- b Estos datos son para 1978. Según la fuente aquí citada de la Cámara de Representantes, entre 1954-1978 la URSS otorgó 31 billones de dólares en ayuda económica y créditos para el Tercer Mundo (p.3).
- c Comprende tropas cubanas en el exterior.
- d No comprende los costos totales de todos los rubros para el año 1978. Las cifras están en billones norteamericanos.
- FUENTE: Congressional Research Service, 97th. Congress, 1st. Sesión". **The Soviet Policy and the U.S. Response in the Third World**, Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representative, Washington: Library of Congress, Washington, 1981; pp. 67-75.

La política exterior soviética, de acuerdo a esta concepción, no se ha limitado a emplear estos medios de influencia indirecta. Por el contrario, su influencia se ha extendido al control casi directo de gobiernos que alguna vez estuvieron bajo el dominio de Occidente. Uno por uno, Viet-Nam, Cambodia, Angola, Etiopía, Yemen, habían caído bajo el control soviético¹³.

No obstante, el débil consenso sobre la distensión con interdependencia y derechos humanos había permanecido relativamente consistente hasta que dos fenómenos generaron un ascendente temor sobre las motivaciones y las consecuencias últimas de la política soviética: la caída del Sha en Irán y la invasión de Afganistán.¹⁴ El hecho de que Afganistán ocurrió después de Irán, y en medio de un proceso de profunda inestabilidad iraní, condujo a pensar que Afganistán no era un hecho casual sino que obedecía a una estrategia soviética cuyas manifestaciones empíricas se habían evidenciado en otras partes del mundo. Como lo señala Jiri Valenta:

"Los desarrollos en el cuerno de Africa desde la crisis de 197-78 han estimulado un gran de-

bate en relación a las intenciones soviéticas en el continente africano y en el mundo. Las preocupaciones han crecido entre los formuladores de la política exterior en el sentido de que las intervenciones soviéticas en Angola, Etiopía y más tarde Afganistán pueden estar demostrando un patrón para futuras intervenciones en otras áreas estratégicas del Tercer Mundo como el Golfo Pérsico, Centro América y El Caribe".¹⁵

La caída del Sha de Irán primero, y la toma de los rehenes norteamericanos después, fueron indicaciones, a los ojos de formuladores norteamericanos de política exterior, de un decremento importante de la influencia norteamericana en el área del Golfo Pérsico. Ese decremento no sólo dificultaba las iniciativas de Washington en el Oriente Medio, sino debilitaba su posición en un área que produce el 35% del petróleo consumido por las economías de libre mercado.¹⁶ Un proceso de inestabilidad regional conlleva la posibilidad de clausurar el Estrecho de Hormuz, la estrecha franja por donde los flujos petroleros salen al mundo.

Así como la URSS había explotado inestabilidades regionales en la década de los setenta, así podía también explotar la situación que se creó en el Golfo Pérsico. En palabras de Robert Tucker¹⁷:

“Amenazando nuestra posición en el golfo, los soviéticos pueden amenazar nuestra posición en Europa. En verdad, poniendo este hemisferio aparte, con las amenazas a nuestra posición en el golfo, los soviéticos amenazarían nuestra posición en el mundo”. “No hay igualdad de intereses entre Occidente y los soviéticos en la región del golfo, y es peligroso interpretarlo de otra manera. Lo que es indispensable para la vida económica de Europa e indispensable para la posición norteamericana en el mundo fuera de este hemisferio, es indispensable para la URSS como la llave para el predominio mundial. Aún sin esa llave, Moscú sería capaz de expandir su posición e influencia en el mundo. Pero sin la misma llave, Washington puede ser completamente cercado en su posición de postguerra”.

La invasión de Afganistán en diciembre de 1979, en medio de la crisis a consecuencia de los rehenes en Irán, vino a terminar de confirmar la percepción norteamericana de que un amplio plan de dominación en las áreas periféricas era prioritario en la política exterior soviética.

“Aún cuando sería obviamente absurdo atribuir todos estos acontecimientos solamente a un plan maestro soviético para el Tercer Mundo — complejas fuerzas domésticas que no pueden ser simplemente manipuladas por extranjeros, se encuentran presentes en cada caso— es igualmente ingenuo creer que no existe un patrón en estos acontecimientos. Los soviéticos tienen evidentemente una nueva estrategia para expandir su poder e influencia en el Tercer Mundo, una estrategia que refuerza las políticas menos exitosas empleadas en el pasado”.¹⁸

La invasión de Afganistán no solamente complicó los dilemas norteamericanos en el Golfo Pérsico, sino que además hizo percibir a la élite que formula la política exterior la emergencia de un elemento nuevo: el empleo, por primera vez, en la etapa de la segunda postguerra, de tropas soviéticas fuera de su área de influencia exclusiva en Europa del Este.

“La invasión soviética de Afganistán plantea graves problemas a la política de E.U. en el Tercer Mundo... los triunfos soviéticos en Angola, Etiopía y Yemen del Sur tienen que

ser vistos como parte de un desafío al cual los E.U. le han puesto una atención inadecuada durante la década pasada. Ello además indica que la Unión Soviética puede estar preparada para usar sus propias fuerzas militares en la lucha por el control del Tercer Mundo”.¹⁹

Los avances soviéticos en el Tercer Mundo son considerados no como el producto de una ineludible debilidad histórica norteamericana, sino como el resultado de las batallas que Washington se autoimpuso no dar.²⁰ La política de derechos humanos, la concepción de la interdependencia y el privilegio de las relaciones Norte-Sur por sobre las Este-Oeste se han considerado como factores decisivos en estos fracasos norteamericanos.

Sin embargo, las críticas sobre la base de evidencias empíricas no se limitan al Tercer Mundo, sino que ellas incluyen también tanto las relaciones con Europa Occidental y China Popular dentro del esquema multipolar de los inicios de la distensión, como el sensible problema militar-estratégico soviético-norteamericano.

En cuanto al esquema multipolar, las críticas aducen que tampoco esa versión de la distensión obtuvo los resultados esperados. Desde una perspectiva global se indica que la multipolaridad produjo resultados contrarios a los que el planteamiento encarnaba. Por una parte, la URSS no moderó su conducta exterior para la mantención del equilibrio internacional del poder. Por otra parte, las relaciones económicas que la multipolaridad creó a través de la distensión no llevaron a la moderación soviética sino a la moderación de Europa Occidental frente a la URSS. Casos como la falta de apoyo de Europa Occidental a las represalias norteamericanas en contra de la URSS por la invasión de Afganistán, el movimiento pacifista europeo en contra del establecimiento de los cohetes Pershing en Europa Occidental para balancear a los SS-20 soviéticos en Europa del Este, y el caso del gasoducto soviético-occidental se citan generalmente como ejemplos de una política exterior atlántica opuesta a lo que se esperaba. Además, algunas formulaciones críticas plantean que la conducta europeo-occidental se debe, primordialmente, a una política exterior norteamericana débil y ambivalente que ponía en duda a los dirigentes europeos sobre el nivel real de compromiso que los E.U. tomarían para defender efectivamente la seguridad europea. Si E.U. había cedido continuamente en casos cada vez más graves para su seguridad, ¿cómo estaría cierta Europa Occiden-

Para responder a estos desafíos el presidente Reagan ha articulado dos aspectos centrales de su política exterior: la reconstrucción y modernización del arsenal bélico norteamericano en términos cuantitativos y cualitativos y la contención y neutralización de movimientos político-militares en el Tercer Mundo que potencialmente puedan acomodarse a Moscú.

tal que no cedería nuevamente en su caso si la situación se presentaba? En esta vertiente de la crítica, el punto central era que la política exterior de los países de Europa Occidental mostraba enormes grados de incertidumbre sobre los compromisos geopolíticos norteamericanos adquiridos con ellos. En todo caso, el hecho sobresaliente era que, en esas circunstancias, Europa Occidental no jugó el rol que le asignaba la versión Kissingeriana de la distensión como uno de los factores básicos en el sistema de multipolaridad pentagonal.

Lo mismo ocurría en relación a China Popular. China no jugó el rol de balanceador de la URSS en Asia más allá de cómo lo había jugado en el pasado debido a su conflicto con la URSS. Los casos de Viet Nam y de Cambodia se aducen como ejemplos factuales de esta insuficiencia. Parece ser claro que en gran medida razones políticas domésticas —desmaoización— problemas económicos internos —modernización— así como insuficiencia militar son factores que desde el interior han impedido un rol chino más activo. No obstante, lo que se discute desde el punto de vista norteamericano no es por qué China no funcionó cómo debía, sino el error norteamericano en haberle asignado un papel que no estaba preparada para desempeñar.

La percepción del fracaso de la distensión no solamente ha invadido las cuestiones propiamente políticas sino que también la concepción misma del balance militar estratégico. "El balance militar se ha tornado en contra nuestra" dijo Kissinger en abril de 1980 ante la Sociedad Norteamericana de editores de periódicos²¹.

Las políticas de defensa de los E.U., y la URSS, después de la segunda guerra mundial, se han basado en la **disuasión**, es decir, el poder de causar daños y de eliminar físicamente tiene que ser claramente visto y temido por el adversario para que sea creíble. En este sentido la disuasión se define como el producto de las capacidades estimadas de las fuerzas oponentes multiplicadas por la probabilidad estimada de que el oponente usará esas capacidades, o sea, la capacidad técnica y cantidad de las armas multiplicados por la

credibilidad en su empleo. Consecuentemente, si al menos uno de estos factores disminuye, el producto total disminuye²².

Lo que los estrategas y especialistas en seguridad nacional han sostenido durante los últimos dos años es que ambos aspectos fueron minados por la distensión: por una parte, ha habido un decremento tanto en la cantidad de las armas (arsenal) como en su capacidad técnica, y por otra, se ha producido un substancial debilitamiento en la credibilidad del poder norteamericano como ha sido ejemplificado por las batallas que los E.U. no quisieron dar en el Tercer Mundo.

Los cuadros No. 2, 3 y 4 que aparecen a continuación ejemplifican, de acuerdo a los estrate-

Cuadro No. 2
Comparación del número de vehículos para el lanzamiento^a
de armas estratégicas ofensivas
soviético-norteamericanas para los años
1982 y 1985

Categorías	1982		1985	
	E.U.	URSS	E.U.	URSS
ICBM_s				
-MIRV	550	820	536	820
-NO-MIRV	504	390	504	360
TOTAL	1,054	1,210	1,040	1,180
SLBM_s				
-MIRV	640	296	664	356
-NO-MIRV	160	680	80	620
TOTAL	800	976	744	976
Bombarderos Pesados				
-NO ALCM	331	64	226	90
-Transport.	15	0	120	0
-ALCM				
TOTAL	346	64	346	90
Número Total	2,200	2,250	2,130	2,246

^a Los vehículos de lanzamiento son de primordial importancia. Si se tiene megatonaje de cabezas nucleares, pero no hay modo de transportarlos, en términos prácticos, es como que se careciera de esas cabezas. Es como poseer las balas, pero no el fusil.

Cuadro NO. 3
Balance del Megatonaje^a total
soviético-norteamericano para los años
1982-1985

Categorías	1982		1985	
	E.U.	URSS	E.U.	URSS
ICBM _S -MIRV	430	4,314	423	4,134
-No-MIRV	1,026	1,935	1,026	4,590
TOTAL	1,456	6,249	1,449	8,724
SLBM _S -MIRV	364	582	383	750
-No-MIRV	105	777	80	796
TOTAL	469	1,359	463	1,546
Bombarderos Pesad. ALMCS _S SRAM _S BOMBAS DE GRAVEDAD)	1,624	260	1,624	420
Megaton. Total	3,549	7,868	3,536	10,690

a Un megatón es una unidad de fuerza explosiva igual a un millón de toneladas de TNT.

gas estadounidenses, el decremento del poder bélico-estratégico soviético en términos cuantitativos²³.

La concepción del balance del terror, así como la perspectiva de que una vez alcanzado ese balance hacia 1969, ese hecho conduciría a la imposibilidad de transformar el poder militar en poder político, ha sido desmentida por los hechos de acuerdo a los estrategas norteamericanos. En efecto, si tal interpretación hubiera entendido adecuadamente la realidad internacional, la URSS no hubiera, en los años setenta, incrementado su poder nuclear para generar el desbalance que los cuadros anteriores ilustran. Cuantitativamente la URSS es más poderosa después de la distensión que antes de distensión. La URSS se movió, en consecuencia, dentro de los parámetros de una política de poder: la política exterior de los estados solamente puede respaldarse efectivamente por medio de la fuerza.

Este desbalance estratégico cuantitativo ha ido acompañado de una sofisticación cualitativa en la capacidad de destrucción y precisión técnica del arsenal nuclear soviético. El cuadro No. 5 que aparece a continuación ilustra esta apreciación²⁴

Cuadro No. 4
Balance del número de cabezales nucleares
soviético-norteamericanos para los años
1982 y 1985

Categorías	1982		1985	
	E.U.	URSS	E.U.	URSS
ICBM _S -MIRV	1,650	5,752	1,608	5,752
-NO-MIRV	504	970	504	480
TOTAL	2,154	6,722	2,112	6,232
SLBM _S -MIRV	5,456	2,912	5,468	3,752
-No-MIRV	480	1,080	240	1,324
TOTAL	5,936	3,992	5,708	5,076
Bombarderos Pesados ALCMS _S Bombas Gravedad.	2,824	260	4,504	420
Número total de cabezas nucleares	10,914	10,974	12,324	11,782

Cuadro No. 5

Comparación de la capacidad de destrucción
de las fuentes de almacenaje de misiles
soviético-norteamericanos para 1982 y 1985

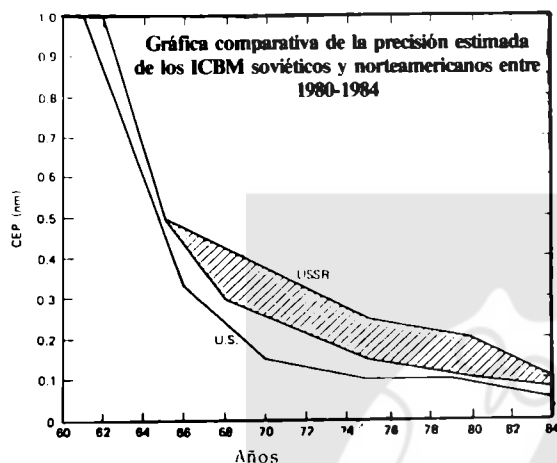
Categorías	1982		1985	
	E.U.	URSS	E.U.	URSS
ICBM _S -MIRV	46,175	211,169	45,279	211,169
-No-MIRV	13,188	29,170	13,185	126,912
TOTAL	59,363	240,339	58,464	338,081
SLBM _S -MIRB	14,059	13,871	14,723	18,469
-No-MIRV	697	2,702	348	2,254
TOTAL	14,756	16,573	15,071	20,723
Bombarderos Pesad. ALMCS _S SRAM _S BOMBAS DE GRAVEDAD	158,729	8,000	229,112	33,000
Capacidad Total de destrucción.	232,848	264,912	302,647	391,804

La capacidad militar de destrucción se mide en CMP (Counter Military Potential) siguiendo la siguiente fórmula:

$$CMP = NY^{2/3} \text{ en donde: } n = \text{ al número de armas, } (CEP)^2$$

Y = potencial medio en megatones, y CEP = círculo de error probable. El círculo de error probable se define como el radio o el área en que el 50% de las armas se espera que sean golpeadas por el enemigo.

En términos de CEP la URSS ha mejorado su posición es estratégica. La gráfica siguiente ilustra esta mejoría.



FUENTE: SPEED, O., Rogers, *Strategic Deterrence in the 1980*, California: Stanford University, Hoover Institution Press, 1979, P. 38.

Los CEP que aparecen en la gráfica anterior están medidos en millas náuticas²⁵. El área sombreada señala los intervalos de incertidumbre sobre la precisión de los misiles soviéticos intercontinentales. En la gráfica puede apreciarse un proceso continuo de precisión de los ICBM, tanto de la URSS como de los Estados Unidos, a medida que ha transcurrido el tiempo. El ámbito de discusión de los estrategas norteamericanos es en el sentido de que la precisión haya mejorado —esto era de esperarse— sino en la celeridad del proceso. Los Estados Unidos no esperaban que hacia 1984 la precisión de los ICBM_s soviéticos estuviera en el área de 0.1 millas náuticas.

Las implicaciones estratégico-militares de la precisión son sumamente importantes porque la capacidad de destruir objetivos útiles para un contra-ataque dependen en alto grado de la probabilidad de acertar sobre el objetivo atacado.

De aquí que durante los setenta los soviéticos no solamente mejoraron en el balance cuantitativo sino también en el cualitativo. La percepción de estas ventajas soviéticas es lo que la Administración Reagan ha conceptualizado como la **ventana de vulnerabilidad estratégica** de los E.U. en relación a la URSS.

Para responder a estos desafíos el Presidente Reagan ha articulado dos aspectos centrales de su política exterior: por una parte, la reconstrucción y modernización del arsenal bélico norteamericano en términos cuantitativos y cualitativos; y por otra, la contención y neutralización de movimientos político-militares del Tercer Mundo que potencialmente puedan acomodarse a Moscú. El primer ángulo de esta política tiene por objetivo llenar el primer requisito de la disuasión: incrementar la capacidad de causar daño a la URSS. El segundo ángulo tiene por finalidad demostrar, y advertir al mundo, que los E.U. no rehusarán una vez más dar batallas, recuperando así la credibilidad en el poder norteamericano.

3.2. La fórmula substitutiva de la distensión: la neo-contención

La reflexión que la élite que hace política exterior en E.U. ha hecho sobre los fracasos de la distensión ha sido la suficientemente profunda como para haber conducido no sólo a una reevaluación sino a una re-dirección de la política exterior norteamericana. Los caminos específicos que esa re-dirección tomará en circunstancias históricas particulares no pueden preverse en forma puntual y precisa. Una multidimensionalidad de factores influirá las decisiones sobre política exterior. Lo que en principio puede afirmarse es que la política no será orientada por la distensión —como fue en la década pasada— sino que será una política que en lo substancial se inscribirá como una política de poder.

La élite que hace política exterior ha buscado las alternativas que pueden ser viables al menor costo posible. La Universidad de Berkeley realizó un simposium para analizar los futuros caminos por donde debe conducirse la política exterior norteamericana. El profesor Osgood de la Escuela de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de John Hopkins, planteó el problema así.²⁶

“La política exterior norteamericana de la postguerra ha estado, y continuará estando definida profundamente por las percepciones estadounidenses sobre la amenaza soviética a

los intereses de seguridad norteamericanos. Por supuesto, el alcance de estos intereses y las circunstancias que modelan la amenaza percibida y condicionan la respuesta norteamericana han cambiado continuamente. Además, algunos aspectos importantes de la política norteamericana —notablemente la política comercial y monetaria durante gran parte de este periodo— han sido relativamente independientes de la guerra fría. Sin embargo, ningún factor externo particular ha afectado tantos aspectos de las relaciones exteriores de E.U. más intensa y profundamente que la reacción norteamericana al poder soviético. **Dada la naturaleza del sistema internacional, la estructura del poder, y la visión norteamericana del mundo, esto es inevitable y correcto...**

“De este factor determinante... derivan el centro y las características sobresalientes de la política exterior norteamericana y también el problema básico que confronta esa política. **Esta es la médula de la contención.** Estas características sobresalientes reflejan un esfuerzo por implementar la contención a un costo aceptable (en dinero, recursos humanos y satisfacción moral). Este problema —llamémosle la distancia intereses-poder— es más grave hoy que nunca. Ello nos exige un re-examen de la contención **dentro de la planificación de una gran estrategia norteamericana adecuada para un tiempo de preponderancia perdida.**” (los subrayados son nuestros)

Dos puntos nos interesan enfatizar de esta presentación del problema por parte del profesor Osgood. En primer lugar, la noción ampliamente compartida en la élite formuladora de política exterior de que E.U. necesita inevitablemente articular su estrategia internacional de cara al mundo teniendo como eje central a la Unión Soviética. En segundo lugar, el consensus cada vez más amplio en círculos dirigentes norteamericanos de que la alternativa a la distensión es, sino un regreso simple a la contención, un reexamen de la política exterior sobre la base de la contención.²⁷

¿Cuál será el resultado de este re-examen? Esta es una pregunta que surge de manera casi inmediata pero que no puede responderse. Lo que sí puede plantearse son las grandes avenidas, lo que parece ser el camino trazado, pero el camino puede trazarse sin que de ello pueda mecánicamente preverse el modo, el estilo y las contingencias del viaje por ese camino.

Cuando los E.U. lanzaron contención en

1947 podía preverse la línea central de su política exterior. Sin embargo, la contención no prescribía la política que se siguió frente a Irán en 1953, frente a Guatemala en 1954, frente a Cuba en 1962, frente a la República Dominicana en 1965 y frente a Viet-Nam desde 1964. Todos estos casos fueron consistentes con la doctrina de la contención, pero su solución dependió del modo específico como estos problemas fueron asumidos por la dirigencia norteamericana. La única tendencia que se percibió fue la profundización de la doctrina en su aplicación práctica. Lo mismo sucedió con la distensión.

La nueva política exterior norteamericana la consideramos como de neo-contención. ¿Qué significa esta cualificación?²⁸

1o. Se está produciendo desde 1979 un reordenamiento en las prioridades de la política exterior norteamericana. En efecto, no fue la Administración Reagan quien inició ese reordenamiento sino la Administración Carter y el senado. El senado norteamericano presionó al Presidente Carter en 1979 para que E.U. expandiera durante un quinquenio sus fuerzas militares²⁹. El Secretario de Defensa de la Administración Carter en testimonio ante el Comité de Servicios Armados del Senado en diciembre de 1979 dijo:³⁰

“Tenemos que decidir ahora si intentamos permanecer siendo la nación más fuerte del mundo o aceptamos ahora permitirnos caer en la inferioridad, en un mundo peligroso donde los principios que no son mantenidos por el poder son inefectivos, y en un mundo en el cual nos convertiremos más en una nación del pasado que del futuro.”

El giro de la Administración Carter en relación a sus posiciones originales sobre política exterior emerge con alguna claridad; el futuro ya no hay que cifrarlo más ni en la interdependencia, ni en la promoción no calificada del cambio social, etc. sino en las bases de poder. Es el poder el que define el camino hacia el futuro, y no una concepción de futuro la que define el poder.

2o. El objetivo primordial en el reordenamiento de prioridades es la contención del poder y la influencia soviética en áreas diferentes a Europa Occidental. La contención de los últimos años de la década de los cuarenta hasta los sesenta se centró en Europa. Hoy la contención se dirige al Tercer Mundo, y dentro de él, a áreas especialmente importantes como el Golfo Pérsico.

3o. La consecución de este objetivo primordial se basa en la consideración de que el poder militar provee los medios principales para asegu-

rar la influencia norteamericana y limitar la influencia soviética. Esto es así porque la experiencia ha demostrado que a los soviéticos se les impresiona poco por algo que sea distinto a la capacidad militar y la voluntad política de usarla. "La fuerza para los soviéticos, y también para todos aquellos que les acompañan, no es simplemente la última razón de la política mundial, sino además el determinante diario de quien obtiene qué, cuándo y cómo... En última instancia, la lucha por la influencia política en el largo plazo, en la mayoría de las regiones del mundo, será ganada por aquella de las superpotencias que haya demostrado el más activo y creíble apoyo militar para aquellos que se han unido a su campo."³¹

La neo-contención es, en gran medida, la política de contención del pasado desde la palestra de hoy. Los E.U. hoy siguen siendo el país más poderoso del mundo en términos globales, pero con problemas internos y externos que no padecieron tan agudamente en el pasado. Hoy E.U. está cumpliendo la tarea de relegitimar y revitalizar el poder de la presidencia, redefinir y reorientar su dinámica económica, reconstruir el consensus interno sobre los principios fundamentales de su política exterior, etc. Hacia el exterior, la nación norteamericana se enfrenta con un mundo diferente en términos geopolíticos y geo-económicos. La evaluación crítica que hemos presentado de la distensión indica algunas de estas diferencias.³² La neocontención, por tanto, consiste en la articulación de un proyecto político global que intenta responder a lo que la élite formuladora de política exterior considera como los puntos nodales para la superación del declive norteamericano en el mundo. Es un proyecto que reordena desde el interior de la sociedad norteamericana aquellas instancias políticas que pueden hacer efectiva una política de poder en el exterior, y que redefine las articulaciones y presiones en el exterior para crear un espacio mundial de acción más favorable a Washington. La estrategia se apoya en forma correlativa en pilares internos que potencian la acción en el exterior, y en acciones internacionales que demuestren que las decisiones tomadas en el interior conducen efectivamente a mejorar la posición internacional de E.U. en términos de poder.

Este proyecto global, en sus líneas centrales, fue presentado desde la campaña electoral por el entonces candidato republicano. Todos los elementos de crítica sobre la distensión que hemos

presentado fueron capitalizados en la lucha electoral por el sector del Partido Republicano que postuló a Ronald Reagan a la presidencia. Los republicanos convencieron al electorado que un cambio substancial en política exterior era indispensable antes de que fuera demasiado tarde. Si bien el cambio ya se había iniciado con la Administración Carter, los demócratas recibieron como herencia política lo que los republicanos presentaron como algunos de los más grandes fracasos de la política exterior en las últimas tres décadas y media. En esta forma los demócratas —si querían diferenciarse de los republicanos— tenían que presentar un proyecto alternativo, que al mismo tiempo que pusiera en tela de juicio la distensión, presentara una estrategia de relaciones exteriores diferente de la formulada por Reagan. Los hechos durante la campaña demostraron que no tenían tal proyecto. En esta forma se impuso la estrategia de los republicanos que fue interpretada por el equipo del nuevo presidente como un mandato del electorado para corregir los errores y las deficiencias del pasado. ¿Cuales han sido desde entonces los puntos centrales de la neocontención?

3.2.1. Las bases internas de la neo-contención

En primer lugar los neo-contencionistas han logrado formar un consensus doméstico con la idea de que E.U. no podía continuar expiando culpas en forma indefinida por lo que sucedió en Viet-Nam. La razón básica de esta concepción es que los costos de esa expiación no estaban volviendo al mundo ni más democrático, ni más igualitario, pero estaban pagando el precio para la expansión de la influencia soviética.

Recientes estudios empíricos habían comenzado a desvirtuar uno de los mitos del Viet-Nam: la percepción de que la guerra había producido una generación de norteamericanos que habían normado su posición en política exterior como una consecuencia directa de ese conflicto. Los resultados empíricos demostraron —analizando varias generaciones que recibieron el impacto de guerras (I y II guerras mundiales, guerra de Corea y guerra de Viet-Nam)— que las divergencias sobre política exterior existen entre ocupaciones y no entre generaciones que han recibido su impacto³³. Otro estudio de naturaleza similar, empleando una muestra al azar de 2,282 líderes nacionales, trató de determinar el impacto de la guerra de Viet-Nam usando dos puntos de referencia: cuando la guerra comenzó a ser del "do-

Los Estados Unidos no son ya la primera nación del orbe tal como lo fueron antes de la Segunda Guerra y posiblemente no lo volverán a ser jamás.

minio público” y cuando finalizó. Los resultados factuales indicaron que efectivamente la guerra creó una crisis de consensus sobre la política exterior de contención, pero no se demostró que esa crisis siguiera ni una dirección definida, ni que estuviera surgiendo una doctrina realmente alternativa capaz de substituir efectivamente a la contención.³⁴

El relativo éxito de este primer ángulo interno de la neo-contención no es, entonces, ni casual, ni caprichoso. Obedece al hecho de que el “síndrome de Viet-Nam”, en medio de la crisis de legitimidad de la década anterior, fue exagerado en sus consecuencias futuras para determinar la política exterior norteamericana.

En segundo lugar, el equipo republicano ha avanzado también en demostrar que es indispensable restituir el poder de la presidencia como órgano central en la conducción de la política exterior.

El razonamiento se basa en que la presidencia es el único órgano del Estado que por su propia naturaleza y función está en posibilidades para llevar adelante una política exterior coherente acorde con lo que las circunstancias están demandando. Así se había demostrado en el pasado: solamente presidencias fuertes habían sido capaces de defender adecuadamente los intereses nacionales de los E.U. Tales han sido los casos de Lincoln, Teodoro Roosevelt, Franklin D. Roosevelt y John F. Kennedy. Presidencias débiles, por el contrario, habían conducido a situaciones de crisis: Hoover, Ford y Carter.³⁵

El fenómeno del abuso del poder presidencial simbolizado en Watergate —que llevó en los setenta a la noción de la presidencia imperial— fue asumido como un problema básicamente coyuntural: lo que el caso Watergate demostró no fue el fracaso de la institución presidencial, sino el fracaso del hombre presidente, y por los errores de un hombre no debía desnaturalizarse la validez de la institución, y por esa desnaturalización no debía pagar el precio E.U. como nación. Además, el caso Watergate, no había demostrado el fracaso del sistema político norteamericano, sino su vitalidad: precisamente el hecho de que Nixon había sido obligado a renunciar indicaba, por una parte, que la presidencia no era tan imperial como se decía, y por la otra, la vitalidad

de los sistemas de balances y chequeos de la institucionalidad política norteamericana.

Finalmente, se ha argumentado también con un éxito importante, que en los hechos el Congreso había demostrado que no era un substituto adecuado de la presidencia en la dirección de la política exterior. Por su propia naturaleza, la función del Congreso es la de ser un organismo de mediación política que posibilita, a través de la legislación, el compromiso de intereses locales. No pueden haber cientos de voces que obedecen a intereses parciales económicos, culturales, étnicos, etc. hablando por y en nombre de los E.U. Esto no significa que el Congreso deje de supervisar a la presidencia, pero supervisar no es lo mismo que dirigir. en consecuencia, la esencialidad misma del Congreso, impedía la coherencia mínima necesaria en política exterior.

3.2.2. Los lineamientos externos de la neo-contención

En primer lugar, los E.U. se han encaminado a demostrar al mundo que volverán a desempeñar —después del letargo de los años setenta— una función de primer orden en la conducción de los asuntos mundiales desde una perspectiva realista y no utópica. Es necesario “abandonar los enfoques globalistas que deniegan las realidades culturales, psicológicas, geográficas e históricas en favor de un universalismo vago y abstracto.”³⁶

En segundo lugar, E.U., tiene que demostrar su rol de arquitecto de los fenómenos internacionales desde y en favor de sus intereses nacionales. Ese rol no se podrá cumplir con buenas intenciones sino con un reforzamiento de su propio poder, que intenta:³⁷

- a) Restituir las ventajas norteamericanas en armamentos nucleares.
- b) Bloquear, incluso con el uso de la fuerza, la explotación de la URSS de los conflictos locales en el Tercer Mundo.
- c) Restituir la asistencia económica y militar a los gobiernos a los cuales se les había negado en base a consideraciones tales como la violación de los derechos humanos.
- d) Diseñar planes regionales de estabilización en aquellas partes del mundo en que la inestabili-

dad amenazara los intereses y la seguridad nacional de los E.U., al mismo tiempo que se bloquearía —allí donde se considerara conveniente— cambios en el *status quo* por medio de la fuerza.

4. La URSS frente a la neo-contención³⁸

Este punto no es el objetivo primordial de este ensayo, pero queremos subrayar su importancia porque mucho de lo que ocurra estará fuertemente condicionado por el tipo y naturaleza de las reacciones soviéticas a la neo-contención. La neo-contención, como se ha visto con anterioridad, es una estrategia que tiene como eje central las relaciones soviético-norteamericanas de cara al Tercer Mundo.

En general, las reacciones soviéticas a las estrategias norteamericanas de la postguerra han consistido básicamente en explotar a su favor esas estrategias allí donde han sido débiles. Los modos de explotar esas debilidades han sido diversos, dependiendo de las circunstancias históricas.

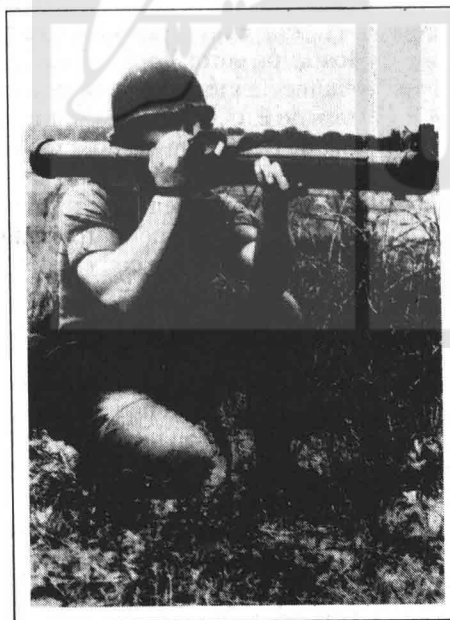
Para los fines de este trabajo es importante intentar considerar, aunque sea someramente, si las condiciones que durante la distensión posibilitaron a la URSS adoptar el estilo de política exterior que adoptó, continuaron presentes en esta década.

Este punto no puede discutirse sin partir de

que la década de los setenta representa el período de mayor éxito de la política exterior soviética desde 1917. Por vez primera se puede afirmar que la URSS ha adquirido el *status* de un poder con alcances mundiales. La URSS no solamente ha incrementado su presencia militar en ámbitos geográficos en los que antes no tenía casi ninguna, sino que ha reforzado el brazo militar más importante para diseminar esa presencia: su marina de guerra.³⁹ No vamos a repetir aquí lo que los críticos de la distensión han planteado como indudables avances soviéticos. Sin embargo, queremos avanzar un poco sobre las razones que llevan a los formuladores de la neo-contención a pensar que hay factores importantes para suponer que la URSS puede ser detenida en su camino de expansión.

Al hacer este análisis no hay que olvidar el cambio mismo en la actitud norteamericana. La URSS encontrará aquí un obstáculo que en la década de los setenta, a medida que los años corrían, más se desvanecía. Sobre este punto no ahondaremos, pero sí es claro que en esta década cualquier avance soviético, tendrá que pagar un precio mucho más alto que aquellos que pagó en la década anterior.

También es básico considerar que los avances soviéticos de los setenta fueron conducidos por el indiscutible poder de equipo de Leonidas Brezhnev. Esos avances fueron los avances de la era de Brezhnev. No obstante, la era de Brezhnev



está tocando a su fin. La élite burocrática soviética está a las puertas de cambiar su dirigencia.* Aún cuando los cambios han sido históricamente pacíficos, ellos han ido siempre acompañados de redefiniciones importantes en la política soviética. El paso de Lenin a Stalin significó el cambio de la estrategia del internacionalismo proletario a la del socialismo en un sólo país acompañado de las mayores purgas y represiones que conoce la historia soviética moderna. El cambio de Stalin a Krushev implicó el abandono del stalinismo tanto al interior —reformas— como al exterior: se abandona en gran medida la política de control monolítico de los partidos comunistas europeos como vehículos de influencia en Europa Occidental, y se comenzó a poner atención y a buscar influir en lo que se denominó movimientos de liberación nacional en las áreas en proceso de descolonización. El cambio de Krushev a Brezhnev implicó la flexibilización del burocratismo interno, la ampliación de las reformas económicas para mejorar las condiciones de vida del pueblo soviético, el rearme, la apertura de relaciones con Occidente, el cierre de las relaciones con China Popular, y los avances soviéticos en el Tercer Mundo.

De todas las eras anteriores, la de Brezhnev ha sido la que ha conducido a los cambios internos y externos más importantes. La década de los ochenta, con el inminente cambio de liderazgo, ¿mantendrá el camino de la política soviética en el mismo rumbo y con la misma dirección? O quizás más importante, ¿las condiciones que posibilitaron y potenciaron esos cambios se prevé que se mantendrán sin variación alguna?⁴⁰

La era de Brezhnev no solamente se ha caracterizado por un incremento de la posición internacional de la URSS, sino que además, internamente, ha sido un período de gran estabilidad del liderazgo basado en un clima de tranquilidad que se ha sustentado en el acomodamiento, el compromiso y la negociación de los diversos sectores de la élite burocrática. En el aspecto económico, por primera vez en su historia, la élite soviética fue capaz de lograr simultáneamente una política de cañones y de mantequilla al mismo tiempo que se lograba crecimiento económico. Este ha sido un período en que, por vez primera, el régimen soviético evitó las crisis del pasado entre los modelos económico, político y militar.

Sin embargo, hacia fines de los setenta y co-

menzos de los ochenta nuevamente el horizonte comienza a nublarse. En el desarrollo soviético comienzan a emerger paradojas de debilidad y potencialidad que no se veían con la misma claridad en la década anterior.

Siendo hoy la URSS más poderosa que nunca, está entrando a un período de inseguridad como nunca lo experimentó en la era de Brezhnev. Ahora tiene que enfrentar a unos E.U. más beligerantes que hace una década, unos E.U. que han definido un camino para re-desequilibrar el desequilibrado balance militar estratégico, y a una China Popular que, no sólo ha abandonado los modelos históricos socialistas clásicos de desarrollo, sino que se niega sistemáticamente a reconstituir su alianza con Moscú. Con E.U. desempeñando un papel decrecido en los asuntos mundiales, la mantención del conflicto chino-soviético reportaba "costos aceptables" a Moscú. Con unos E.U. beligerantes, estos costos aumentan substancialmente. Esto ha conducido a la URSS a reabrir sus pláticas con Pekín en un intento de mediatizar posiciones potenciales de China en el Sudeste de Asia.⁴¹ El precio que China Popular está pidiendo a Moscú para reabrir negociaciones es sumamente alto: retiro de fuerzas soviéticas de la frontera chino-soviética y de Mongolia, retiro de las fuerzas de invasión soviética de Afganistán y suspensión del apoyo económico-militar soviético a Viet-Nam sobre la intervención viet-namita en Campuchea. Esto es sin mencionar aún las espinosas disputas territoriales que China mantiene frente a la URSS.

Por el contrario, el requisito para reforzar los lazos entre Pekín y Washington es substancialmente menor: la suspensión de la venta de armas de E.U. a Taiwan. Aquí, más que un problema de reales dimensiones internacionales, es una cuestión de prestigio para la Casa Blanca en el sentido de mantener las promesas de los republicanos de no abandonar a Taiwan. Esto se relaciona íntimamente con el intento norteamericano de re-establecer la credibilidad de las promesas norteamericanas a sus aliados.

Paralelamente a la nueva posición norteamericana, la URSS, después de más de una década de tranquilidad en su zona de influencia exclusiva (Europa del Este), ha comenzado desde agosto de 1980 a experimentar intentos de rebelión popular en contra de su hegemonía. Polonia, desde la creación del Sindicato Independiente Solidaridad, ha estado planteando los mayores desafíos que ha conocido la URSS en Europa del Este. A diferencia de Checoslovaquia en 1968,

* Este ensayo fue escrito antes de la muerte de Leónidas Brezhnev.

cuando el intento de democratización y liberalización provino de un sector de la élite-checa, hoy ese desafío proviene de los obreros mismos. Por primera vez, un sector de la clase social que dicen representar las élites socialistas, se insubordinó exigiendo participación y un reparto más equitativo de los bienes nacionales.⁴² La URSS ha logrado resolver el problema a un costo menor que la intervención, mediante el golpe de Estado de Jaruselsky. Sin embargo, dos aspectos no han sido aún resueltos: por una parte, los soviéticos no están seguros de qué tan profundo ha sido el impacto del movimiento polaco en otros países de Europa del Este en donde el germen de inquietud social ha estado presente desde los años cincuenta, particularmente en Alemania Oriental, Checoslovaquia y Hungría; por otra parte, el éxito del actual proyecto polaco depende de un mayor apoyo económico soviético y de mantener abiertas las relaciones económicas con occidente, El apoyo económico le desviará a la URSS recursos que antes se dedicaban internamente a la política de mantequilla y cañones, y el mantener las relaciones con Occidente implica, al menos, conservar la distensión con Europa Occidental en un período en que E.U. ha abandonado en lo substancial esa política. Así lo indica el profesor Seweryn Bailer, de la Universidad de Columbia, uno de los más prestigiados soviétólogos:

“Aún cuando la expansión soviética ha alcanzado un momento cúspide temporal, los líderes soviéticos ven en Polonia, su propio traspatio imperial, el más grande desafío de su historia de postguerra a medida que la revolución nacionalista polaca amenaza con minar el centralismo estatal leninista. La URSS mantiene control interno y externo sobre un imperio en que su dominación política y militar es todavía indiscutible. Sin embargo, la URSS ha cesado de extraer beneficios económicos de su imperio y tiene que apoyarlo económicamente... La viabilidad económica del imperio en Europa del Este, además, depende en gran medida de la ayuda económica y el intercambio con los adversarios occidentales de la URSS”.

Si bien la década de los setenta ha sido de avances en la política exterior soviética, estos han comenzado a sufrir sus reveses en el Oriente Medio en donde los soviéticos no solamente han

sufrido la pérdida política de Egipto, sino han tenido que aceptar la derrota militar de la OLP en Líbano, y que los E.U. tomen la iniciativa en la reconfiguración estratégica del Oriente Medio.

Durante la década de los setenta la URSS formuló su política exterior sobre la base de una **acomodación competitiva** con Occidente, particularmente con E.U. La base externa de esta política exterior ha comenzado a desvanecerse. Lo que los E.U. ofrecen hoy a la URSS no es una acomodación, sino un desafío, en el cual los bajos riesgos y los bajos costos son sustituidos por el peligro de una confrontación con E.U. La URSS enfrenta hoy unos E.U., que en lo fundamental, han abandonado las dudas y las incertidumbres de las eras post-Viet-Nam y post-Watergate para sustituirlas por una política de re-confirmación de su poder. Este cambio significativo de la política exterior norteamericana implica que Washington seguirá una política de enfrentamiento frente a Moscú cuando considere que intereses vitales están en juego. Como una generalización podría afirmarse que en los ochenta es altamente probable que no habra expansión soviética sin confrontación con E.U.

Durante la era de Brezhnev la URSS ha experimentado su mejor período económico, político y social. Su crecimiento económico fue alto, los compromisos entre la élite substituyeron las represiones y las purgas, y su pueblo disfrutó un alza en los niveles de vida. En los ochenta se prevé que su crecimiento económico declinará substancialmente, los fraccionalismos y tensiones probablemente reaparecerán entre los sectores de la élite y se prevé una política más coercitiva acompañada de un estancamiento en las mejorías del nivel de vida. Ante el cambio en la cúspide del poder, estos problemas pesarán más de lo que hubieran pesado sin ese relevo político, y aún no se sabe qué proyecto social se impondrá para darles solución.

Internamente, estos problemas, aparejados al cambio de la élite gobernante, conllevarán redefiniciones de políticas y prioridades en la asignación de recursos en un momento en que esos recursos serán más escasos. La política burocrática en una sociedad en la cual es el Estado quien decide quién obtiene qué, cómo y cuándo, es la base para prever luchas fraccionales de la élite.

En los ochenta, la URSS se enfrentará a un

Lo que entonces aparecía como una voluntad omnipotente capaz de imponerse sin limitaciones, hoy se presenta como una voluntad potente que sólo puede imponerse con limitaciones.

declinamiento económico en todos los sectores. Las inversiones de capital y recursos humanos dentro del aparato económico enfrentarán nuevos dilemas presionados no sólo para mantener los niveles internos de vida, sino para sufragar el apoyo económico-militar a su esfuerzo en la guerra de Afganistán y mantener su influencia conquistada en Asia y Africa. A su vez, necesitará, ya sea llegar a un acuerdo con E.U. en el rubro de las armas estratégicas, o continuar invirtiendo recursos improductivos en su aparato militar cuando su PNB en los ochenta será aproximadamente de 2.5.

Dos factores concomitantes más tienden a presentar el panorama soviético de los ochenta poco optimista. En primer lugar, los problemas agrícolas soviéticos. El agro en la URSS ha estado en dificultades por varios años, y las enormes inversiones pasadas no parece que tendrán un efecto previsible en transformar la tendencia a las grandes importaciones alimentarias. Además, debido al declinamiento en el crecimiento económico de otros sectores, es de esperarse que las deficiencias agrícolas tendrán un efecto aún mayor sobre el PNB soviético. En segundo lugar, la URSS enfrentará dificultades importantes en su balance energético, especialmente en petróleo. Esto impondrá durante la década de los ochenta limitaciones considerables en su capacidad de emplear plenamente sus recursos. De aquí que la construcción del gaseoducto, con la colaboración de Europa Occidental, sea un proyecto que la Administración Reagan lo considera estratégico. Además, se prevé, que la URSS no será más autosuficiente en minerales ni combustibles,⁴³ lo que aunado a sus problemas económicos internos y a las demandas de esos minerales para su industria militar, la obligarán a depender aún de la posesión de moneda de intercambio internacional (el rublo no es medio de intercambio en el mercado mundial) para sufragar sus necesidades en un momento en que E.U. está bloqueando el normal intercambio comercial Este-Oeste. La compra de granos, a su vez, limita las reservas soviéticas en moneda de intercambio internacional.

Finalmente, es de preverse que en esta década los problemas de nacionalidades comenzarán a cobrar fuerza. Se vislumbra un cambio en la composición demográfica del pueblo soviético: el grupo dominante eslavo entrará a ser una minoría más entre las otras minorías nacionales soviéticas. Los problemas de la multinacionalidad de la sociedad soviética no habían emergido, no

solamente por la mayor cantidad absoluta de los eslavos, sino porque los no-eslavos habían gozado de un crecimiento en sus niveles de vida más rápido en comparación con los eslavos. El ritmo de este crecimiento parece que no podrá mantenerse, al menos con la misma intensidad, en los años futuros. Además el crecimiento industrial —a pesar de la disminución en su ritmo— está por abarcar a estas minorías, especialmente en el área soviética de Asia Central, si es que la URSS no quiere declinar como potencia industrial hacia el futuro. La incorporación de esta nueva mano de obra en el mercado soviético le creará, probablemente, dificultades políticas. Los líderes soviéticos tendrán en el futuro que tomar decisiones importantes en este punto. La inclusión de estas áreas en los planes de desarrollo se enfrentará con la dificultad de encontrar un modo adecuado para que los líderes de las minorías nacionales participen en los procesos de toma de decisiones centralizadas sobre los planes de desarrollo. El fracaso en encontrar un canal efectivo de participación corre el riesgo de desperdiciar inversiones importantes dentro de un contexto de crisis económicas. La falta de incorporación —tanto por razones de composición demográfica como económicas— pueden acrecentar sentimientos separatistas peligrosos, especialmente si Moscú no puede resolver adecuadamente sus diferencias con Pekín. A su vez, la incorporación en sí misma, dificulta aún más el modo en que la élite gobernante debe reconstituirse después del desaparecimiento de Brezhnev.

El cambio de liderazgo, por tanto, no es de suyo el mayor problema para la URSS. El problema fundamental proviene de que ese liderazgo tiene que definir líneas políticas, que por la propia naturaleza de los problemas que enfrentará, serán líneas en sí mismas conflictivas por las demandas en la solución de los problemas competitivos.

Este panorama sucinto del futuro soviético no debe interpretarse como que la URSS está frente a una crisis insoluble. Eso sería tan ingenuo como haber pensado que la crisis norteamericana de los setenta no tenía solución, que era un punto desde el cual no había retorno. Las continuidades de la política soviética han sido mayores que las discontinuidades. Sin embargo, lo que no se puede ignorar, es que estas dificultades influirán en forma importante la política exterior soviética. Son dificultades cuya lógica se encamina a disminuir el activismo soviético en el exterior, y a demandar una mayor atención para

su interior. Las ambigüedades y flexibilidades soviéticas frente al caso polaco —sobre todo por lo que se refería a las posibilidades de una invasión— estuvieron influidas por estos problemas. Parece que algo similar está ocurriendo con su retraimiento del Oriente Medio.

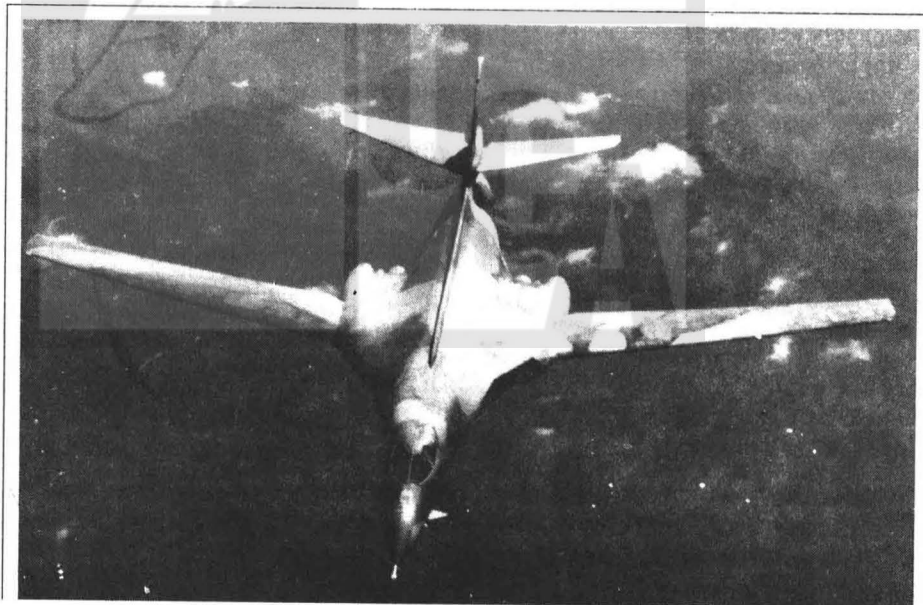
La distancia entre insumos y productos para la conducción de la política exterior soviética se agrandará durante esta década. Todo parece indicar que la URSS no contará con los recursos suficientes —económicos, políticos, sociales e incluso ideológicos— para responder a la nueva estrategia norteamericana como lo hubiera hecho en ausencia de estos problemas. La década de los ochenta parece ser que no será tan ventajosa y exitosa al nivel de la política exterior como fue la década de los setenta.

5. Reflexiones finales: el futuro inmediato de la neo-contención

Se ha hecho un esfuerzo por explicar en sus líneas más características, desde el punto de vista norteamericano, el proyecto general de política exterior que encabeza la Administración Reagan. El intento por entender hoy la política exterior norteamericana y de auscultar en alguna medida sus perspectivas futuras, debe ser más serio que en el pasado. Por primera vez en nuestra historia, el estilo y las definiciones de la política internacional de Estados Unidos es algo que nos atañe en forma diaria e inmediata.

La estrategia internacional de la Administración busca restituir el poder mundial de E.U. a niveles similares a los de la década de los setenta. Si esto es posible o no depende de la realidad y no de la retórica. No cabe duda que los E.U. aún constituyen la más fuerte economía mundial, poseen uno de los sistemas políticos más legítimos y libres que ha conocido el mundo, poseen uno de los más impresionantes aparatos militares que ningún Estado haya tenido jamás, e irradian una de las influencias culturales más importantes del planeta. Sin embargo, los Estados Unidos no son más la primera nación del orbe en el mismo sentido en que lo fueron antes, y posiblemente no lo volverán a ser jamás. Para explicar esto hay que tomar en cuenta varios factores.

1o. Hacia fines de la II Guerra Mundial los E.U. no solamente eran de suyo poderosos, sino que su poder resplandecía desproporcionadamente porque los otros actores del sistema internacional habían perdido durante el conflicto casi todo el poder que tenían. Los E.U. "creyeron" entonces que eran más poderosos que en lo que en realidad eran. La recuperación de los países devastados por la guerra relativizó ese poder a proporciones más acordes con la realidad. Lo que entonces aparecía como una voluntad omnipotente capaz de imponerse sin limitaciones, hoy se presenta como una voluntad potente que sólo puede imponerse con limitaciones. Lo que antes se presentaba como una política exterior capaz



de imponerse a cualquier costo, hoy se presenta como una política exterior que antes tiene que evaluar los costos de su imposición.

2o. Los pilares básicos del poder nacional norteamericano se han visto sacudidos por crisis profundas desde hace más de una década. Estas crisis han conducido a redefiniciones en política exterior (paso de distensión a neo-contención) que no pueden simplemente ignorar los desajustes del pasado.

En primer lugar, la economía norteamericana sufre hoy los más graves desajustes en los últimos años. El proyecto del **New Deal** que la recuperó de la gran depresión parece haber agotado en lo substancial lo que podía dar para mantener el aparato económico con alta productividad, baja inflación y un alto nivel de empleo. Cualesquiera sean las causas de estas insuficiencias del modelo, el hecho es que hasta hoy, aún no se ha encontrado ni el substitutivo adecuado ni los mecanismos correctivos para regresar a la prosperidad económica del pasado. Este es, ciertamente, un problema doméstico, pero que tiene repercusiones en política exterior. La conducción de la política exterior, sobre todo de una política de poder, tiene costos económicos que se incrementan proporcionalmente con la amplitud y profundidad de los compromisos en el mundo. No hay que olvidar, por ejemplo, al hacer un balance global, que la política de la Administración Johnson hacia Viet-Nam fue uno de los componentes que disparó el proceso inflacionario doméstico y vulnerabilizó la posición del dólar en el mercado financiero internacional. En la misma forma, los esfuerzos en el camino del rearme así como la ayuda a aliados en el exterior, presionan en contra de un equilibrio presupuestario sano de cara a la economía doméstica norteamericana.

En segundo lugar, la ruptura de la legitimidad del sistema político en los setenta —repercusiones de Viet Nam y Watergate— está en vías de reconstitución, pero probablemente no se reconstituirá en la misma forma en que existió en el pasado. Si bien el síndrome de Viet Nam fue exagerado sobre sus repercusiones futuras en política exterior, no es exagerado afirmar que largas aventuras en el exterior han tendido a traducirse en costos políticos inaceptables hacia el

interior. Además, el funcionamiento del sistema político después de la crisis de legitimidad se ha vuelto menos predecible en su conducta. Realineamientos y deslineamientos de las fuerzas políticas son más probables hoy que en el pasado.

4o. El poder militar norteamericano sigue siendo impresionante y probablemente lo sea aún más en el futuro. Sin embargo, el poder militar soviético es más impresionante hoy que en el pasado. La URSS, como se ha señalado antes, enfrentará esta década problemas nuevos y más difíciles. Se puede prever, en principio, que actuará con más prudencia y menos celeridad en los ochenta que en los setenta, pero eso no significa que se someterá a los E.U. como se sometió en el pasado. Los E.U. probablemente serán más beligerantes en esta década que en la anterior, pero la URSS tendrá más capacidad —si el momento se presenta— de mostrarse más firme ante esa beligerancia.

En definitiva, el modelo de política exterior de la Administración Reagan tiene que poner —más allá de la retórica— una gran dosis de realismo para equilibrar la ecuación recursos utilizados (insumos) y política exterior actuada (producto). Mantener esa ecuación es un dilema que no sólo requiere pragmatismo, sino también claridad para discernir en qué teatros de conflicto es posible vencer con costos aceptables. La regularidad que hemos señalado de doctrina-profundización política parece que continuará funcionando, pero dentro de límites más precisos que en el pasado.

Notas

- 1) Tucker W., Robert. "The Purposes of American Power. An Essay on National Security", New York: Praeger Special Studies, 1981, p. v.
- 2) Sobre esto puede consultarse Jordan A., Amos, et. al. **American National Security. Policy and Process**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 42-82. Lo mismo que en artículos que he escrito en esta misma revista, **Estudios Centroamericanos**, 1977, 350; 1978, 351-352; 1978, 353.
- 3) Existe excelente bibliografía para entender esta crisis. Allison, Graham, "Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis", en Coplin D., William, et. al. **A Multi-Method Introduction to International Relations**, Chicago: Markham Publishing Co., 1971; U.S. Congress.

Lo que antes se presentaba como una política exterior capaz de imponerse a cualquier costo, hoy se presenta como una política exterior que antes tiene que evaluar los costos de su imposición.

- Congressional Record**, 87th. Congress, 2 nd. Session, Vol. 108, No. 170, 20 de septiembre de 1962; Beedham, Brian, "Cuba and the Balance of Power," **The World Today**, The Regional Institute for International Affairs, Vol. 19, No. 1, enero de 1963; "The Cuban Missile Crisis: An Analysis of Soviet Calculations and Behavior," **World Politics**, Vol. XVI, abril 1964.
- 4) Al referirnos al desequilibrio estratégico estamos haciendo alusión a **armas estratégicas**. Armas estratégicas son aquel poder militar nuclear que es capaz de golpear a los E.U. desde la URSS y a la URSS desde E.U. sin necesidad de bases intermedias.
 - 5) Nogee, L. Joseph. **Soviet Foreign Policy since World War II**, New York: Pergamon Press, pp. 190-234.
 - 6) Kissinger, Henry. **Política exterior americana**. España: Plaza Janés S.A. Editores, 1969, p. 63.
 - 7) Existe una amplia bibliografía sobre Viet-Nam que ha permitido aclarar de qué se trató esa guerra. Algunos de ellos son: Gravel, Mike, **The Pentagon Papers**, Boston: Beacon Press, 1971; Staff of The Senate Republican Policy Committee, **The War in Viet-Nam: Republican White Papers**, Washington: Public Affairs Press, 1967; Gelb, Leslie, etc. al., **The Irony of Viet Nam: The System Worked**, Washington: The Brookings Institution, 1979; Lewy, Guenter, **America in Viet-Nam**, New York: Oxford University Press, 1978; White H., Theodore, "Indochina -The Long Trail Error," **Viet-Nam: Anatomy of a Conflict**, Illinois: Michigan State University, 1968.
 - 8) Un excelente análisis sobre la crisis de consensus en la sociedad norteamericana en **Daedalus**, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, **The End of Consensus?** Harvard University, Summer 1980. Este es un número especial dedicado al análisis del problema del consensus.
 - 9) Véase Tucker, W., Robert, Op. cit., pp. 7-37.
 - 10) Laxalt, Paul, "New Vulnerabilities for the 1980's", **International Security Review**, Vol. V., Number III, Fall 1980; pp. 267-169.
 - 11) Raymond Aron es un prestigiado teórico y analista francés de las relaciones internacionales. Es el creador de la escuela sociológica en las relaciones internacionales.
 - 12) Un análisis sobre la estructura y naturaleza del sistema internacional en Bull, Hedley **The Anarchichal Society. A Study of Order in World Politics**, New York: Columbia University Press, 1977.
 - 13) Un análisis de este proceso puede verse en Zagoria S. Donald. "Into the Beach: New Soviet Alliances in the Third World", **Foreign Affairs**, No. 4, Spring 1979.
 - 14) Dos análisis sobre ambos fenómenos en Chubin, Shahram. **Soviet Policy Toward Iran and the Persian Gulf**, Adelphy Papers No. 157, The International Institute for Strategic Studies, London, Spring 1980, y Harrison, S., Siling, "Dateline of Afghanistan: Exit through Finland?", **Foreign Policy**, Winter 1980/81.
 - 15) Valenta, Jiri, "Soviet-Cuban Intervention in the Horn of Africa: Impact and Lessons", **Journal of International Affairs**, Vol. 34, No. 2, Fall-Winter 1980-81.
 - 16) Van Hollen, Cristopher, "Don't Engulf the Gulf", **Foreign Affairs**, Vol. 59, No. 5, Summer 1981; p. 1064.
 - 17) Tucker, W., Robert, op. cit.; p. 93.
 - 18) Zagoria, S., Donald, Op. Cit. pp. 737-738.
 - 19) Congressional Research Service, **The Soviet Policy and the United States Response in The Third World**, Sub-Committee on Foreign Relations, 1981, p. 16.
 - 20) Algunas de las más fuertes criticas a la versión de la dis-
- tensión en la presidencia de Carter provinieron de la profesora Jeane Kirkpatrick. Véase: Kirkpatrick, Jeane. "Dictatorships and Double Standards", **Commentary**, November 1979; y "U.S. Security and Latin America", **Commentary**, January 1981.
- 21) Un debate amplio sobre la política de defensa de los Estados Unidos en esta década en "U.S. Defense Policy in the 1980's", **Daedalus**, Journal of The American Academy of Arts and Sciences, Winter 1981.
 - 22) Un análisis de los aspectos técnico-científicos de las armas nucleares y la disuasión en Legault, Albert, et. al., **The Dynamics of the Nuclear Balance**, Cornell University Press, 1976.
 - 23) La fuente de estos cuadros es National Strategy Information Center, Inc. **Arms, Men and the military budgets. Issues for fiscal year 1981**, New Brunswick: Transactions Books, 1980; pp. 28-29. Los significados de las siglas que aparecen en los cuadros son las siguientes:
ICBM = Misiles Balísticos Intercontinentales.
MIRV = Vehículos de re-entrada múltiple e independiente.
SLBM = Misiles balísticos lanzados desde submarinos.
ALCM = Misiles lanzados desde el aire.
SRAM = Misiles de ataque de corto alcance.
 - 24) La fuente del cuadro No. 5 es la misma que la de los cuadros 2, 3, y 4.
 - 25) La milla náutica es una medida internacional que equivale a 1852 metros, o aproximadamente 6,076 pies.
 - 26) Osgood, E. Robert, "Containment, Soviet Behavior and Grand Strategy", **Policy Papers in International Affairs**, No. 16, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1981, pp. 1-2.
 - 27) El Profesor Osgood presentó una discusión muy amplia de este segundo punto en Osgood, E., Robert. "The Revitalization of Containment", **Foreign Affairs**, Vol. 60, No. 3 1982.
 - 28) Véase Brown, Seymon. "The Reagan Administration's Not So Grand Strategy" en **Policy Papers in International Affairs**, No. 16, op. cit. pp. 29-33.
 - 29) Tucker, W., Robert, "America in Decline: The Foreign Policy of Maturity", **Biblioteca de Georgetown University**, enero 1981, p. 468.
 - 30) **The New York Times**, diciembre 14, 1979.
 - 31) Brown, Seymon, Op. cit., p. 30.
 - 32) Estas diferencias no las estudiaremos porque no son objeto de estudio de este ensayo.
 - 33) Holst R., Ole, et. al. "Does where you stand depend on when you were born?: The impact of generation on Post Viet-Nam foreign policy beliefs", **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 44, No. 1, New York, Spring 1980.
 - 34) Koseneau, N., James. "Viet Nam, consensus and the belief system of American-Leaders", **World Politics** No. 1, Princeton University, New Jersey, October 1979.
 - 35) Una discusión interesante sobre estos puntos y los subsiguientes puede verse en Tower G., John, "Congress versus the President: The formulation and implementation of American foreign Policy", **Foreign Affairs**, Vol. 60, No. 2., New York 1981.
 - 36) Kirkpatrick, Jeane. "U.S. Security and Latin America", op. cit. p. 40.
 - 37) Sobre estos aspectos véase **International Security Review**, Vol. V, Number III, Center for International Security Studies of the American Security Council Education Foundation, Fall 1980.
 - 38) Sobre este punto véase Bailer, Seweryn. "The Harsh Decade: Soviet Policy in the 1980's", **Foreign Affairs**,

vol. 59, No. 5, Summer 1981. Creemos que este es uno de los análisis más interesantes sobre las perspectivas de la política soviética.

- 39) Véase: Department of Defense, **Soviet Military Power**, Washington: Printing Office, 1981; Brechman, M., et. al. "Soviet Submarines visit to Cuba", **U.S. Naval Institute Proceedings**, September 1975.
- 40) Véase: Noguee L., Joseph., et. al., **Soviet Foreign Policy Since World War II**, Pergamon Policy Studies, 1981, y Bailer, Seweryn, **Stalin's Successors: leadership, stability and change in the Soviet Union**, Cambridge: University Press, 1982.

- 41) Véase Wren. S., Christopher. "China seems cool to Soviet Overtures", **The New York Times**, Sept. 27, 1982 y Schmemmann, Serge, "Brezhnev stresses Issue of China Ties", **The New York Times**, Sept. 26, 1982.
- 42) Un análisis interesante sobre Polonia puede verse en Bailer, Seweryn, "Poland and the Soviet Imperium", **Foreign Affairs**, Vol. 59. No. 3, 1981.
- 43) "Non fuel mineral policy review", Hearnings, House of Representatives, Subcommittee on Mines and Mining, Washington D.C., September 18, 1980.

