

Estados Unidos: la política exterior en la encrucijada

George McGovern

Casi todos los autores y expertos en política internacional coinciden en que los Estados Unidos deberán dar un giro completo en el manejo de las relaciones exteriores. Las circunstancias actuales, al parecer de la mayoría, son muy distintas a las del pasado. George McGovern, en vísperas de celebrarse la elección presidencial norteamericana, analiza las nuevas realidades que ofrece el panorama universal, y que, por su magnitud, obligan a los Estados Unidos a buscar estrategias diferentes si quieren preservar su liderazgo internacional.

* * *

ES POSIBLE QUE, YA MUY CERCA DE LAS ELECCIONES DE 1988, estemos llegando al fin de toda una era de la política exterior norteamericana. Desde la Segunda Guerra Mundial, la fuerza motriz de esa política ha sido el anticomunismo, junto con el refrenamiento impuesto a la Unión Soviética mediante un creciente gasto en armamentos, cada vez más costoso. Durante más de cuatro décadas, nuestra política se ha apoyado en la hipótesis de un mundo bipolar dominado por Washington y Moscú. Las nacientes realidades exigen hoy unas estrategias diferentes si los Estados Unidos han de seguir siendo una potencia efectiva.

No se trata aquí de sugerir que el comunismo parezca hoy más aceptable que hace cuarente años. A decir verdad, aún los principales estados comunistas (la Unión Soviética y la China) comienzan a alejarse de sus más aceptadas prácticas de antaño. Sin lugar a discusión, los Estados Unidos deben mantener una sólida defensa nacional. Pero es tan claro que el comunismo no es ni la onda del futuro, ni la mayor amenaza para la seguridad norteamericana, como que nuestra orientación anticomunista ha pasado a ser inaplicable y obsoleta.

Las dos grandes potencias —Washington y Moscú— se asemejan en este aspecto: ambas comparten la urgente necesidad de establecer nuevas políticas y prioridades, tanto internamente como en el exterior. Ambas deben comprender que están cambiando en el mundo los criterios relativos a poder e influencia.

Posiblemente, Ronald Reagan representa el fin de la línea de la política bipartidista de la guerra fría. El presidente parece haber adoptado, por

III TRIMESTRE 1988

lo menos hasta hace muy poco, los aspectos más anacrónicos de esa política (una excesiva dependencia en los armamentos, un anticomunismo obsesivo y un comportamiento imperialista, unilateral, opuesto a nuestra democracia constitucional), llevándolos hasta el límite. Sin embargo, atolondradamente, la Administración Reagan ha dramatizado la inconveniencia de políticas ya no pertinentes al mundo real. El señor Reagan ha creído presidir "la alborada norteamericana"; nosotros estamos por vivir "el día después".*

Desafortunadamente, la presidencia de Reagan ha sacado tajada asimismo de la agudeza intelectual y política del partido de oposición. Si las ambivalentes acciones del Congreso en materia de política exterior y las primeras actuaciones de la campaña presidencial resultan significativas, la obsesión de la Administración con la retórica, los símbolos y los aderezos del poder militar ha logrado extenderse, con algunas notables excepciones, aun sobre un Partido Demócrata que, tradicionalmente, aportó una más amplia perspectiva al concepto de la seguridad nacional norteamericana. En lo que algunos han dado por llamar "la era geo-económica", este enfoque es peligrosamente anticuado.

Jacques Attali, historiador económico y alto consejero del Presidente de Francia, Francois Mitterand, expresó:

Está teniendo lugar una gran transferencia de poder en la economía mundial. El centro del poder económico se ha ido desplazando fuera de Norteamérica. Cuando la nación norteamericana pierde su hegemonía económica, tiene que ajustar las responsabilidades globales de seguridad que asumió en el pináculo de su dominación. Esto es lo que, finalmente, sucedió con Gran Bretaña en 1967; pero les tomó 20 años, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, para llegar a la conclusión definitiva de que no podían permitirse sostener tropas al este de Adén.

Un nuevo giro

¿CONTAMOS, DURANTE ESTE CRUCIAL PERIODO electoral, y más allá de él, con la voluntad y la sabiduría para desarrollar una política exterior más realista, respaldada por un mejor manejo de nuestra economía, para impedir un mayor debilitamiento de nuestra posición en el mundo? ¿Habremos de enfrentar la necesidad de desviarnos de nuestra excesiva dependencia en el poder militar hacia las otras fuentes del poder político, económico y moral de una economía universal interdependiente? ¿Logramos comprender que inclusive una nación grande y poderosa ya no puede funcionar unilateralmente sin tomar en consideración a amigos o enemigos? ¿Nos es posible, en este bicentenario de nuestra democracia constitucional, sacar provecho de las lecciones del escándalo Irán - Contras y reconocer nuevamente la sabiduría, ya comprobada por el tiempo, de los Fundadores?

Las actuales dificultades de las supuestas superpotencias sirven únicamente para subrayar una muy antigua verdad: Desde finales de la década de 1940, los dos poderes han dado excesivo énfasis a los factores militares e ideológicos, desperdiciando así las oportunidades económicas y políticas.

*/N. del E. Juego de palabras intraducible: "The morning in America" — "the morning after", título de la película conocida en español como "El Día Después", sobre la explosión de la guerra nuclear.

Tanto Washington como Moscú confrontan hoy la dolorosa paradoja de ver que, mientras más crecen sus gastos en armamentos, aumentan aún más su debilidad y su inseguridad. A mayor número de armas nucleares apuntadas por cada bando contra el otro, mayor también es la certeza de que, en caso de guerra, los norteamericanos y los rusos serán los primeros seres en desaparecer del planeta. Entretanto, los enormes costos del armamentismo privan a ambos países de aquellos recursos que necesitan para fortalecer sus finanzas, para participar competitivamente en la economía internacional y engrandecer su liderazgo en el mundo en vías de desarrollo.

Las cargas financieras de una economía permanente de guerra, y una política exterior intervencionista, han sido durante años un foco de preocupación para los "liberales". Sin embargo, hasta el más ardiente de los conservadores norteamericanos se ve obligado a reconocer hoy en día que la peligrosa decadencia de las industrias de Estados Unidos se debe grandemente a que un importante segmento de nuestros talentos empresariales y científicos ha sido absorbido por la producción bélica para un único comprador (el Pentágono) en vez de ser empleado en satisfacer la creciente competitividad económica del mundo actual.

Japón y Alemania, las potencias militares derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, están desafiando la posición preeminente de los viejos vencedores, pero no compitiendo militarmente con ellos sino reconociendo que la verdadera arena del poder mundial no se conquista con juegos de guerra sino con un tozudo y sagaz liderazgo comercial. Los enemigos más peligrosos de Estados Unidos no son los tanques ni los cohetes rusos, tampoco el gobierno de Nicaragua o el dirigente cubano Fidel Castro. Nuestras enemigas son la ruinoso carrera armamentista, nuestra creciente deuda externa (después de haber constituido, durante años, la mayor nación acreedora del mundo), las deudas impagables del Tercer Mundo mantenidas por los bancos norteamericanos, nuestra falta de competitividad en el comercio internacional y nuestra consecuente incapacidad de cumplir con un papel más influyente y constructivo en el desarrollo de los países tercermundistas.

El poder, en el futuro, estará cada vez más determinado por factores económicos, políticos y morales. Y la carrera armamentista, así como una política exterior excesivamente intervencionista, unilateral, han debilitado esas fuentes fundamentales de la supremacía norteamericana.

Es probable que la fuerza militar de Estados Unidos haya evitado la toma de Europa Occidental por parte de Rusia en el despertar de la Segunda Guerra Mundial. En esa época parecía lógica una estrategia de contención dirigida por los norteamericanos. Pero si alguna vez pudo ser inminente la movilización soviética sobre Europa, esto ocurría en los años durante los cuales el Viejo Continente seguía aún devastado por la guerra. Fue entonces cuando el Plan Marshall de ayuda económica y el escudo representado en el poder militar de la OTAN tuvieron un verdadero sentido.

Hoy en día han cambiado en forma drástica las condiciones de Europa, Estados Unidos, la Unión Soviética y el resto del mundo. Europa Occidental es ahora poderosa y próspera. Su situación en materia de población,

recursos materiales, productividad y poderío industrial, en todo sobrepasa la de la Unión Soviética.

La nueva visión soviética

DESDE LA CRISIS DE BERLIN EN 1961, Moscú nunca se había involucrado en una seria provocación contra Europa Occidental e, inclusive, ése fue un acto de debilidad política y económica. Paradójicamente, los soviéticos mantuvieron su línea más beligerante durante los años en que los Estados Unidos tuvieron el monopolio nuclear o mostraron, por lo menos, una aplastante superioridad. Pero, a medida que Moscú ha ido llegando a una igualdad nuclear con Washington y aumentado sus transacciones sobre el control de armas, el comercio internacional y el intercambio cultural, ha tendido a favorecer una política de conciliación con Occidente.

Esta tendencia ha llegado a su ápice con Mijail Gorbachov, quien hoy hace hincapié en que la futura política exterior de los soviéticos será impulsada por las necesidades económicas internas. El y otros miembros realistas del Kremlin parecen estar muchísimo más interesados en comerciar con Europa, en estimular empresas económicas conjuntas con compañías europeas, y en reducir mutuamente las armas nucleares, que en enfrentarse con los europeos en el campo de batalla o ponerse a intercambiar bombas y misiles con ellos desde el aire.

Los rusos pueden ser muy enemigos de admitir sus errores ante el mundo externo; pero no es necesario esforzarse en leer entre líneas los discursos internos e internacionales del señor Gorbachov para discernir su reconocimiento en el sentido de que la economía soviética, tan implicada como ha estado en la producción de armamentos, es incapaz de satisfacer las necesidades de su pueblo en materia de viviendas modernas, bienes industriales, una agricultura productiva y adelantos técnicos y científicos para su futuro desarrollo. Ha dejado muy pocas dudas Gorbachov en cuanto a saber que su país no podrá elevar su nivel de vida mientras continúe atascado en una cada vez más costosa carrera armamentista con los Estados Unidos y Europa.

El líder soviético también ha expresado su creencia de que el intervencionismo de una gran potencia en el emergente Tercer Mundo constituye una política peligrosa y contraproducente. Indudablemente, Gorbachov tenía en mente, durante el Congreso del Partido Comunista en febrero de 1986, la amarga y frustrante experiencia de los rusos con Afganistán en los últimos diez años, cuando sostuvo enérgicamente que "estimular desde afuera la revolución y, doblemente, mediante recursos militares, es vano e inadmisibles". No se necesita ser un experto kremlinólogo para advertir que Gorbachov está expresando algo inédito.

En el campo del control de armas, Moscú tomó la iniciativa en 1985 al anunciar y poner en práctica una prohibición unilateral para toda clase de pruebas nucleares. En las conversaciones de Reykjavik con el Presidente Reagan sobre el control de armamentos, el líder soviético se mostró dispuesto a hacer o aceptar hasta las más exageradas propuestas relativas a la reducción o eliminación de armas nucleares. Más recientemente, al firmar con

Ronald Reagan el tratado que suprimiría los misiles nucleares de alcance intermedio en Europa, Gorbachov consintió en permitir un acceso sin precedentes a la producción militar y a las instalaciones de base soviéticas para su inspección local. Las ofertas relativas al control de armamentos pueden ser propaganda; pero la apertura a un régimen de verificación destinado a vigilar el desmantelamiento total de los SS-20 soviéticos significa que también aquí hay algo substancial.

A medida que comenzamos a delinear las coyunturas de las elecciones norteamericanas de 1988, la pregunta clave es si podremos empezar a definir políticas exteriores, y en materia de defensa, más acordes con las realidades del mundo actual. ¿Podemos igualar el enérgico y vigoroso reto de la Rusia de Mijail Gorbachov con inteligencia, valor y realismo? ¿Podemos reunir el deseo y la sabiduría que requerimos para entender que los problemas futuros no pueden ser resueltos mediante una mayor carrera armamentista y más intervenciones militares en Centroamérica, África y Asia? ¿Podemos impulsar una nueva escala de políticas destinadas a poner fin al despilfarro de una obsoleta carrera armamentista, a reducir el vergonzoso déficit que debilita nuestra economía y nuestra posición en el mundo, a salvaguardar el entorno natural que mantiene la vida en nuestro planeta y a invertir más inteligentemente nuestros recursos para fortalecer nuestras familias y educar a nuestros hijos?

No nos es posible analizar con certeza las motivaciones y tendencias de los líderes rusos, tampoco nos es dado anticipar todos los acontecimientos del resto del mundo. Pero sí puedo ofrecer las siguientes propuestas al debate de la campaña electoral de 1988. Son, creo yo, consistentes con las realidades de nuestros tiempos.

Hacia la consulta mutua

ANTE TODO, DEBERIAMOS REEMPLAZAR NUESTRA obsoleta política de la guerra fría por un esfuerzo concertado que identifique los mutuos intereses que nos acercan a los rusos (el comercio, la reducción de armamentos, los esfuerzos conjuntos para la preservación del ambiente, la exploración compartida del espacio exterior y todo empeño cooperativo en los campos de la salud, de la educación y del intercambio cultural). En puntos tan conflictivos como la guerra entre Irán e Irak, la lucha entre árabes e israelitas, los casos de Afganistán y Nicaragua, deberíamos tratar de buscar las posibilidades de arreglo a través de iniciativas soviéticas y norteamericanas.

El actual problema de la navegación en el golfo Pérsico, provocado por la guerra entre Irán e Irak, representa el ejemplo ideal del reto que las dos superpotencias deberían afrontar en forma cooperativa y no a manera de enfrentamiento. Tanto Moscú como Washington tienen interés en terminar esa guerra. Ni a Washington ni a Moscú les interesa perturbar la navegación del Golfo Pérsico o extender aún más en el área la guerra entre Irán e Irak.

La Administración Reagan comprometió cándidamente nuestra bandera y nuestra flota con Kuwait como una reacción refleja al ser informada de que los rusos habían respondido, en forma muy limitada, a la solicitud

de protección de los buques petroleros por parte de ese país. Es obvio que a la Administración también le impulsó el deseo de recuperar la credibilidad que había perdido insensatamente a través de sus ventas de armas a Irán. Habría sido muchísimo más inteligente, sin embargo, proferir nuestro fallo político en este asunto únicamente después de haber llevado a cabo una cuidadosa consulta con todos los demás estados del Golfo, con nuestros aliados de la OTAN y con el Japón; y, ante todo, previo dictamen del Congreso en pleno. Entonces, si todo hubiese indicado la necesidad de proteger la navegación, en ese caso los Estados Unidos podrían haber participado en una fuerza multinacional de escolta, en concierto con sus aliados, con los rusos y con algunos de los países árabes... quizás bajo la égida de las mismas Naciones Unidas.

El conflicto entre árabes, judíos y palestinos es otro primer candidato aspirante a una enérgica y sostenida cooperación entre Estados Unidos y la Unión Soviética en busca de una solución práctica y justa. Otras áreas con problemas regionales, tales como Centroamérica, Afganistán y el sudeste de Asia, quizás serían temas apropiados de consulta mutua entre soviéticos y norteamericanos. Unas iniciativas serias en el sentido de colaborar con el señor Gorbachov podrían resultar más productivas de lo que solemos suponer.

Reducir el armamentismo

EN SEGUNDO LUGAR, DEBERIAMOS UNIRNOS A LOS SOVIÉTICOS en una prohibición absoluta a todas las pruebas nucleares, seguir insistiendo en la eliminación recíproca de armas nucleares de alcance medio en Europa, como lo dispone el convenio recientemente firmado, y acordar el permanente cumplimiento del Tratado de Misiles Anti-Balísticos (lo que significa confinar la Iniciativa de la Defensa Estratégica al campo de la investigación) a cambio de la reducción mutua del 50 por ciento de las armas estratégicas. Gorbachov ha mostrado su buena voluntad en lo que respecta a negociar dicha fórmula.

El punto más espinoso de esta prometedora agenda para la reducción de armamentos es la insistencia del señor Reagan en su derecho a embarcarse no sólo en la investigación sino también en las pruebas y en el desarrollo de su sistema de la Iniciativa de Defensa Estratégica, una posición que rechaza el señor Gorbachov. En su mayoría, los miembros del Congreso y las autoridades en materia de control de armas, entre ellas quienes negociaron el Tratado de Misiles Anti-Balísticos de 1972 (así como los rusos), consideran que ese tratado de 1972 excluye todo aquello que vaya más allá de la investigación y de las pruebas de laboratorio de los sistemas de defensa de misiles. Un importante sector de la comunidad dedicada a las ciencias y al control de armas cree, asimismo, que la idea del señor Reagan sobre una especie de astródromo protector que haga a los Estados Unidos invulnerables a los ataques nucleares, es un concepto desestabilizador, una fantasía atterradoramente costosa. El ex-Subsecretario de Estado George Ball (poseedor de una considerable experiencia en cuestiones internacionales y en materia

de armamentismo), ha descrito la llamada Guerra de las Galaxias como "un fraude", sólo que se trata de un fraude muy costoso que podría llegar a consumir más de un millón de millones de dólares.

La Iniciativa de Defensa Estratégica dependería casi completamente de computadores y exigiría, de acuerdo con algunos cálculos, diez millones de líneas de programación computarizada para hacerla operable. Dado el inevitable margen de error y de mal funcionamiento que puede presentarse en un sistema tan elaborado, existe el enorme peligro de que llegue a involucrarnos en un intercambio nuclear provocado por fallas en su programación o interpretación. ¿No sería preferible, teniendo en cuenta estas inquietudes, adelantar un acuerdo cuyo propósito es eliminar la mitad de los misiles que apuntan hacia nosotros desde Moscú, en lugar de vivir pendientes del "sueño" del señor Reagan sobre construir algún día un escudo que nos mantendrá a salvo en el caso de una guerra nuclear? Yo pediría insistentemente que confinemos los trabajos de la Iniciativa de Defensa Estratégica únicamente al campo de la investigación por un buen período de años, mientras ahora nos dedicamos a las negociaciones relativas a armamentos. En calidad de asunto práctico, diversas cuestiones técnicas deben ser resueltas mediante la investigación durante los años por venir antes de que podamos atrevernos inclusive a especular en forma inteligente sobre la sensatez de seguir adelante con la Iniciativa de Defensa Estratégica.

El ex-Secretario de Estado Henry Kissinger y otros han argüido que estamos poniendo en peligro a Estados Unidos y Europa al eliminar los misiles de alcance intermedio y al reducir a la mitad las armas nucleares estratégicas, antes de ocuparnos de las fuerzas convencionales en las que, se dice, los soviéticos son relativamente más poderosos. Me mostraría de acuerdo en cuanto a que es necesario que pongamos el asunto de las fuerzas convencionales sobre la mesa de las negociaciones; pero ello no exige que demoremos el siguiente paso propuesto en lo que respecta a disminuir las armas nucleares como lo han planteado Reagan y Gorbachov. Aún con la merma de un 50 por ciento requerida por el esquema tentativo, cada bando conservaría alrededor de 6.000 armas nucleares estratégicas, entre ellas 4.900 misiles balísticos, con una capacidad destructiva promedio de 300.000 toneladas de TNT en cada cabeza. Como el único propósito práctico de tales armas consiste en detener el ataque del adversario, 6.000 monstruos nucleares sirven para tal propósito lo mismo que 12.000. Uno u otro nivel de fuerzas es capaz de eliminar, si no toda, al menos casi toda la vida en nuestro planeta. Y, ciertamente, no estamos más seguros hoy en día con el doble del número de armas que apuntan a nuestras ciudades que como lo estaríamos después del convenio sobre la segunda etapa de la reducción de misiles estratégicos.

Reagan y Gorbachov, uno y otro, han señalado lo conscientes que están de la necesidad de adelantar más deliberadamente las negociaciones relativas a las fuerzas convencionales. Durante la próxima década, en estrecha consulta con nuestros aliados, tendríamos que intentar negociar con los soviéticos unas reducciones mutuas en fuerzas convencionales que nos permitiesen retirar las 300.000 tropas que tenemos en Europa, así como las 40.000 mantenidas hoy en Corea del Sur. Es obvio que el itinerario para tales

retiros tendría que depender de la escala y sincronización de las reducciones soviéticas en materia de tropas, tanques y unidades convencionales. Una disminución mutua, bajo un cuidadoso control de armas, tanto nucleares como convencionales, con la apropiada verificación, puede aminorar tensiones y temores. A su vez, tales pasos decrecen también el riesgo de una guerra... y ello, por supuesto, es la mejor defensa de todas las imaginables en nuestra era nuclear.

Recortar los gastos militares

EN TERCER LUGAR, SI PODEMOS MEJORAR nuestras relaciones con los soviéticos, reducir el armamentismo y retirar nuestras fuerzas del extranjero, habremos preparado el escenario para un importante recorte en los gastos militares de los Estados Unidos. Estamos dedicando actualmente el 60 por ciento de nuestro presupuesto bélico a la proyección de nuestro poder en el exterior y a la defensa de otros países, especialmente la de nuestros aliados de la OTAN y la del Japón, contra una supuesta amenaza china o soviética. Pero las naciones que queremos defender son prósperas y avanzan indefectiblemente hacia una relación económica y política más sólida con los rusos y con los chinos. ¿Tiene algún sentido que los Estados Unidos paguemos la mitad de los costos de la OTAN, cuando los estados europeos son tan ricos como nosotros y se están embarcando en muchas más empresas conjuntas e intercambios comerciales con los soviéticos que nosotros?

Proveer lo necesario para la defensa de Europa Occidental y Japón representa hoy en día, para los Estados Unidos, una carga de aproximadamente 150 mil millones de dólares por año. A grandes rasgos, ésta es la dimensión de nuestro déficit fiscal anual. Por largo tiempo hemos dedicado un porcentaje mucho mayor de nuestro presupuesto y de nuestro PNB a la defensa que el que destinan a ella el Japón y las naciones de Europa Occidental. Y estos países están ejerciendo hoy una gran presión sobre nosotros para que procedamos a reducir nuestro déficit en beneficio de una economía mundial más estable. Una forma de hacerlo implica que dejemos de cargar con una cuota tan desproporcionada del peso colectivo de la defensa. Seríamos un estado mucho más fuerte y próspero, con mayor influencia en el mundo entero, si durante los próximos diez años trasladáramos por lo menos el 30 por ciento de nuestros gastos bélicos a la reducción del déficit, a la educación, al sostén de la familia, a la protección del ambiente, a la reconstrucción de nuestra infraestructura pública y de nuestros ferrocarriles; y a ayudar a nuestros granjeros, elevar el nivel de entrenamiento y productividad de nuestros obreros industriales, fortalecer el desarrollo del Tercer Mundo.

Una posición de centro

EN CUARTO LUGAR, MIENTRAS NOS MANTENEMOS bien alejados de las luchas militares del Tercer Mundo, salvo que las circunstancias exijan virtualmente nuestra participación bélica, deberíamos en cambio apoyar, en cual-

quier otra forma razonable, las fuerzas centro-democráticas de los países en vías de desarrollo, hoy atrapadas entre las pugnas por el poder que libran la extrema derecha y la extrema izquierda. Los norteamericanos, miembros de los partidos políticos, profesionales, coordinadores de sindicatos, activistas sociales, grupos religiosos y de interés público (todos ellos y aún más), son necesarios para que entrenen, asesoren y organicen a aquellos que, en los países en desarrollo, están buscando la fórmula de la democracia y de la justicia. No deberíamos seguir vacilando en asentar en el exterior nuestro activo compromiso con los derechos humanos y los ideales democráticos. Nuestro experimento con la democracia constitucional, que hoy cumple doscientos años, es la clase de "buena nueva" que es preciso proclamar en el mundo en desarrollo.

Hemos dejado pasar demasiado tiempo antes de reconocer que aún aquellos países del Tercer Mundo que casualmente nos disgustan ideológicamente... no se hallan fuera de una constructiva influencia norteamericana si ejercitamos tal influencia en forma inteligente. Pero negamos gravemente esa posibilidad, sin embargo, al seguir demasiado rígidamente una política de boicoteo económico y diplomático. Durante años he considerado que nuestra política en el sentido de tratar de aislar a Cuba (por no mencionar en modo alguno los primeros y furtivos ataques del que atropella y luego abandona a su víctima, y los intentos secretos por asesinar a Fidel Castro) fueron tan ineficaces como contraproducentes. Esa precipitada decisión, durante la etapa de apertura de la revolución castrista, para aplicarle un embargo económico y diplomático, insensatamente paralizó la influencia norteamericana en Cuba y engrandeció allí el poder y el influjo soviéticos.

Valen los mismos argumentos en el caso de Vietnam y Angola. Ha transcurrido más de una década desde la culminación de nuestra amarga participación en Vietnam. ¿Si tan larga y costosa intervención fue un gran error, no es también un error dilatar por más tiempo el proceso de reconciliación y reconstrucción de ese país, que no sólo sufrió tan crueles pérdidas, sino en cuyo suelo nuestras armas cobraron un impuesto tan espantoso en materia de vidas y bienes vietnamitas? Más tarde, en una larga conversación con el Premier Pham Van Dong en 1976, se me dijo que Hanoi buscaba desesperadamente su reconocimiento diplomático por parte de los Estados Unidos, aparte de su asistencia económica, médica y alimenticia. El líder vietnamita confesó claramente su anhelo de poder comerciar con los Estados Unidos e, inclusive, de ofrecer recursos petroleros costeros para el desarrollo norteamericano...

Encontré casi la misma ansia de recibir el reconocimiento y la cooperación de los Estados Unidos en Angola, cuando estuve allí en 1978.

¿Por qué consideramos prudente y sabio mantener relaciones diplomáticas y comerciales con los gigantes comunistas, como China y la Unión Soviética, mientras boicoteamos a los pequeños estados comunistas... como Cuba, Vietnam y Angola, por ejemplo? ¿No ha llegado todavía el momento de poner fin a este curioso patrón de doble moral?

Puede haber instancias en las que tiene sentido hacer uso de boicoteos económicos y diplomáticos; pero, en nuestros anales, esos métodos

ya no nos sirven para satisfacer nuestros intereses en lo que respecta al manejo de las pequeñas naciones comunistas revolucionarias. Hemos seguido en cambio un curso mucho más inteligente y productivo con la Yugoslavia comunista, a pesar del hecho de que se halla en una proximidad mucho más estrecha con el poder soviético que Angola, que Vietnam o Cuba. Es obvio que en este caso se hallan implicados otros factores y otra clase de diferencias; pero nuestro acercamiento de vieja data con Yugoslavia podría sugerir que también existen diferentes formas de lograrlo con otros estados comunistas, distintas de las que ahora perseguimos.

Una política hacia el Tercer Mundo

NO NOS FALTA INFLUENCIA EN ALGUNOS de los países del Tercer Mundo regidos por gobiernos de extrema derecha. ¡No obstante, con mucho retraso, la Administración Reagan mostró que líderes de extrema derecha, tales como Ferdinando Marcos en Filipinas, y Jean-Claude Duvalier en Haití, estaban sujetos a una acción política local combinada con el apoyo y el estímulo de los Estados Unidos. Y el régimen de Pinochet, en Chile, es el clásico ejemplo de un gobierno de derecha con un pésimo historial en materia de derechos humanos, que debería estar sintiendo permanentemente sobre él la constante presión moral, diplomática y económica de los Estados Unidos!

En el Medio Oriente, es comprensible que los Estados Unidos creamos tener la obligación especial de respaldar al Estado de Israel que ayudamos a crear al despertar del horrendo holocausto de judíos por parte del régimen nazi de Adolfo Hitler. Pero aquí, como en todos los demás casos, deberíamos recordar las advertencias de George Washington contra "las antipatías inveteradas" y "los apegos apasionados". ¡Después de todo... los árabes no inventaron ni llevaron a cabo ese holocausto! Y no son nuestros enemigos. A decir verdad, buscan activamente nuestra amistad y nuestra cooperación. Tampoco se debe deducir que los objetivos de Israel son sinónimos de los nuestros, empezando por su invasión al Líbano en 1982, su preferencia por Irán y no por Irak, su apoyo al gobierno de Sudáfrica y su hostilidad ante la idea de que los palestinos sí deben tener una patria.

Tendríamos que seguir apoyando a Israel, pero Estados Unidos aún adeuda, desde hace tiempos, el momento de levantarse a defender la autodeterminación de los palestinos, como lo hizo por los israelitas. En lugar de haber cerrado la Oficina de Información Palestina en Washington, nuestro país debería estar hablando ahora con los palestinos. En vez de seguir arrastrando los pies con respecto a la conferencia internacional sobre asuntos del Medio Oriente, debería estar abriendo el camino para esa conferencia.

Es probable que a veces enfrentemos circunstancias que no nos dejan más alternativa que la intervención militar. Creo que, durante la campaña genocida del enloquecido Pol Pot contra su mismo pueblo de Cambodia, a fines de la década de 1970, los Estados Unidos deberíamos haber tomado el mando en las Naciones Unidas para promover una enérgica intervención multilateral. Quizás, en ese episodio, fueron masacrados unos dos millones de inocentes cambodios en tan irracional y bárbara orgía de sangre.

¡Irónicamente, fue la intervención unilateral de los odiados vietnamitas lo que, finalmente, detuvo los asesinatos en masa de la gente de Cambodia por parte de su propio gobierno!

El fracaso de una política que continúa visualizando al Tercer Mundo a través del prisma de una competencia de guerra fría entre Este y Occidente, adquiere sus más dramáticos perfiles con la actual postura de los Estados Unidos que hoy, ante las Naciones Unidas, nos atrevemos a reconocer y a apoyar a ese mismo Pol Pot y a sus aliados, en lugar de respaldar al régimen de Phnom Penh sostenido por los vietnamitas (ciertamente, no por los méritos del primero sino por nuestro antagonismo con Hanoi y Moscú).

Pueden presentarse otras coyunturas en el Tercer Mundo que no nos den una alternativa más aceptable que la de una intervención armada. Pero, en la mayoría de los casos, es mucho mejor mostrar nuestro poderío sin medios bélicos. Deberíamos pensar en la intervención armada como una medida altamente costosa y peligrosa, solamente como un último recurso y que únicamente llevaríamos a cabo después de haber agotado todos los medios para contar con el concierto de las demás naciones, nunca unilateralmente.

Unas mejores relaciones con la Unión Soviética y con otros estados comunistas, y una mutua y substancial reducción de armamentos, no sólo nos ayudarían a poner bajo control nuestros déficit presupuestales y comerciales; también nos permitirían una mejor cooperación con los asociados que aún tenemos para estabilizar el sistema mundial de intercambio.

Nos encontraríamos en una posición mucho más fuerte para trabajar con naciones tan importantes como México, Argentina, Brasil, Egipto e Israel en lo que respecta a controlar sus deudas y a remodelar sus economías. En lugar de seguir siendo los mayores proveedores de armas para el Tercer Mundo, nos correspondería más bien fortalecer la salud de sus economías, no solamente porque ese es un deber moral sino porque un Tercer Mundo sano puede llegar a ser nuestro principal mercado en el futuro.

El medio ambiente

EN QUINTO LUGAR, EXISTEN DOS GRANDES inquietudes mundiales que pueden ser aprovechadas especialmente por Estados Unidos para ejercer el liderazgo político, científico y tecnológico: la degradación ecológica del ambiente, la hambruna humana, y la forma de detenerlas. Junto con otros países, y bajo el sistema de las Naciones Unidas (si subsiste), deberíamos iluminar el camino para frenar la contaminación de océanos y aguas, la erosión de los suelos, la destrucción de los bosques, del aire y de la capa de ozono que preserva la vida. La alarmante devastación de nuestro planeta por el deterioro del entorno natural puede ser una amenaza mucho más seria contra la humanidad que las armas nucleares. ¡Y ese esfuerzo internacional que ha emprendido la Unión Soviética para proteger el ambiente... podría ser también nuestra primera línea de defensa, y de seguridad nacionales!

Muy estrechamente relacionada con las preocupaciones ambientales, subsiste la urgente necesidad de ganar la lucha contra el hambre. Y es en esta circunstancia donde, nuevamente, los Estados Unidos somos la nación

más dotada de la tierra para conducir todos los esfuerzos destinados a poner fin a la inanición y a la desnutrición. Contamos con la capacidad técnica, la abundancia agrícola y los medios de navegación y de transporte necesarios para abrir el camino a un planeta sin hambre. Un uso más imaginativo de nuestros excedentes alimenticios a corto plazo, así como un mayor empeño a largo plazo para mejorar la agricultura del mundo subdesarrollado, esa es la clase de internacionalismo que habrá de fortalecer y hacer respetar el papel que los Estados Unidos desempeñan en el mundo.

Todas estas preocupaciones sobre el medio ecológico y el hambre nos ofrecen mayores oportunidades para una cooperación más estrecha con nuestros aliados, con la Unión Soviética y con los países en desarrollo.

En sexto lugar, cada vez es más claro que nuestros intereses nacionales e internacionales están profundamente entrelazados. Tenemos, por ejemplo, que hay muy poca esperanza de terminar con nuestros enormes déficit anuales a menos que podamos poner bajo control la carrera armamentista. Tampoco lograremos superar la alarmante deficiencia comercial de los Estados Unidos y la declinación de algunas de sus industrias, entre ellas la agricultura, que dependen de las exportaciones, a menos que el Tercer Mundo, como el mercado potencial más importante para los bienes norteamericanos, logre mejorar su salud económica.

Para ilustrar más allá nuestra intrincada implicación en los problemas del Tercer Mundo, mencionemos el flagelo de la invasión de destructivas drogas en los Estados Unidos: Los campesinos en países tan pobres como Bolivia, Perú, México y Colombia, en gran parte sobreviven gracias a sus ventas de cocaína y marihuana al mercado consumidor norteamericano.

Igualmente, los paupérrimos granjeros del sur del Asia y de Turquía nos suministran nuestra heroína. En pocas palabras, alimentamos el mal más devastador de nuestra sociedad a través de las medidas que adopta el Tercer Mundo ante su pobreza, subdesarrollo y desesperación.

Mirar a la ONU

LAS AMENAZAS ECONÓMICAS, POLÍTICAS, AMBIENTALES y militares exigen, en todo el mundo, la cooperación internacional y no las acciones unilaterales de naciones solitarias. Para cualquier propósito práctico, no hay nada más inadecuado en el mundo de hoy, y en el del futuro, que el aislamiento y el unilateralismo.

Esto significa, en mi opinión, que debemos hacer un uso cada vez mayor del sistema de las Naciones Unidas, como vehículo vital de la política exterior. Ninguna administración norteamericana, desde la Segunda Guerra Mundial, ha dado a las Naciones Unidas la posición de preeminencia que esta organización debería tener en todas las políticas de una superpotencia mundial. Y la Administración Reagan se ha mostrado especialmente débil, por no decir que directamente hostil, en su actitud hacia las Naciones Unidas.*

*/N. del E. Este artículo fue escrito antes de que los medios de prensa y televisión anunciaran que la ONU morirá en octubre de este año, no sólo por indiferencia sino porque se le deben casi 700 millones de dólares. De esos 600-700, los Estados Unidos adeudan 480...

¡Resulta vergonzoso que la morosidad de los Estados Unidos en estos momentos, en lo que respecta al pago del aporte a las Naciones Unidas que se le ha fijado, haya hecho necesario que otros países más pequeños, entre ellos Canadá, se hayan visto precisados a pagar sus cuotas futuras por adelantado para que la organización pueda cumplir con los compromisos concernientes a su nómina!

En nuestros intentos por edificar unas mejores relaciones con la Unión Soviética y China, para enfrentar los problemas masivos de la deuda externa, del hambre y del subdesarrollo del Tercer Mundo, para encarar los peligros del terrorismo y los conflictos del Medio Oriente, para reaccionar ante el nuevo flagelo del Sida, todas éstas y muchas otras dificultades nos exigen hacer mayor uso del foro y de la maquinaria de la ONU. Su Programa de Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud han montado todo un esfuerzo universal contra el Sida, que bien merece un pleno apoyo y toda la participación de los Estados Unidos. Debe ser subrayado el hecho de que, bajo la dirección de la OMS, fue virtualmente erradicada la viruela en el mundo entero.

El legado de los Padres Fundadores

SI EL RETO MAS URGENTE DE LA POLITICA exterior en 1988 es la actualización de nuestra relación con la comunidad universal, incluyendo a Moscú a la luz de las realidades del momento, el segundo, igualmente importante, es el de reajustar la conducta y la substancia de la forma norteamericana de gobierno a sus valores históricos nacionales. En la celebración de nuestro bicentenario, es esencial que renovemos nuestro compromiso con la visión de los Constructores que redactaron la Declaración de la Independencia y la Constitución.

Hemos vuelto a aprender dolorosamente, luego del escándalo Irán-Contras, que cualquier operación secreta, ilegal o antidemocrática nuestra en el exterior no es compatible con los principios y necesidades de la democracia. Si se me permitiese dar al presidente electo un consejo en cuatro palabras, le diría: "Aténgase a la Constitución". El único juramento que le exigimos a nuestro mandatario es el de "preservar, proteger y defender la Constitución de los Estados Unidos", y "cuidar de que las leyes sean fielmente cumplidas".

Desafortunadamente, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, muchos de nuestros Presidentes han violado el juramento hecho en su posesión. Y estas violaciones han sido invariablemente defendidas en el nombre de la seguridad nacional. Muchas de ellas se han debido a esquemas de gobierno maquinados en secreto por un puñado de gentes que suelen rondar el primer mandatario. Y, en su mayoría, estos esquemas no han sido solamente ilegales sino también ideas equivocadas que han conseguido avergonzar a la nación.

El Congreso debería obrar para poner en práctica lo que recomendó en sus últimos años el Presidente Harry S. Truman: limitar a la CIA y demás agencias de inteligencia y seguridad de los Estados Unidos únicamente

a la misión de procurar información: organizar ejércitos mercenarios, minar puertos internacionales, asesinar funcionarios oficiales, derrocar gobiernos y utilizar traficantes de armas para engañar a la ley y contradecir la política exterior que expresamos públicamente, todo ello debería ser terminado por la legislación. Por supuesto que ello no detendría a un presidente decidido a violar la constitución; pero, por lo menos, establecería el hecho de que tales acciones son altamente ilegales. Y esto constituye un paso hacia un gobierno constitucional y el renacer de la credibilidad y el respeto de nuestra posición en el mundo.

Detrás de nuestras actividades clandestinas en las últimas cuatro décadas, se esconde la idolatría por la "seguridad nacional" y por "el poder de la presidencia", unas nociones que han sido empleadas para justificar una política exterior intervencionista y una economía bélica permanente. Pero estos conceptos comprenden una cualidad autoritaria ajena a las ideas que fundamentaron nuestra democracia constitucional.

Existe, en el alma de nuestra Constitución, la separación de los poderes: el sistema de verificación y equilibrio. El Presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y el director de la política exterior. Pero lleva a cabo esas actividades bajo definidas revisiones constitucionales que proporcionan al Congreso un papel muy fuerte en la autorización y bosquejo tanto de las políticas militares como de las internacionales. El Congreso es la entidad que controla el otorgamiento de los fondos que determinan el alcance y la substancia de la política exterior y el número y misión de las fuerzas armadas. Es el Congreso el que declara la guerra y señala si las fuerzas norteamericanas deben involucrarse y en qué forma; y por cuánto tiempo y bajo qué condiciones pueden ser continuadas tales intervenciones. El Senado es especialmente responsable de "aconsejar y permitir" las obligaciones de Estados Unidos bajo los tratados y de confirmar a los funcionarios diplomáticos, lo que significa que ese papel de bosquejar nuestras obligaciones internacionales y nuestra diplomacia estuvo destinado a ser integral, no subordinado o auxiliar. Los Constructores de la Constitución buscaron la manera de evitar la posibilidad de un presidente libre para dirigir la política externa y las fuerzas armadas sin ser previamente controlado por los representantes al Congreso elegidos por el pueblo.

Y esto no se debe simplemente a que los Constructores desconfiaran de un poder no controlado, que era lo que definitivamente temían; también recelaban de una futura política intervencionista, de fuerzas militares estables. Washington, Jefferson y Madison, todos ellos estuvieron dispuestos a utilizar el poder bélico si no había otra alternativa. Pero siempre se opusieron a la creación de poderes castrenses permanentes, más allá de los requerimientos de emergencia; todos ellos rechazaban una política exterior intervencionista capaz de comprometer a los Estados Unidos en el extranjero. Jefferson abogó por "la paz, el comercio, la franca amistad con todas las naciones, sin enredarse en alianzas con cualquiera de ellas". Y, repito, Washington nos previno contra "las antipatías inveteradas" y los "apegos apasionados" con respecto a otros países.

CIENCIA POLITICA

La Constitución aprobada en Filadelfia en 1787 buscó impedir el intervencionismo temerario y un militarismo desenfrenado, al atar deliberadamente las manos del presidente para evitar que pudiese construir grandes fuerzas bélicas o involucrar a la nación en expediciones externas sin la aprobación del Congreso y sin una estrecha cooperación del poder ejecutivo y el poder legislativo. Hoy, los resultados de la postguerra en lo que atañe a no haber obedecido a los preceptos no intervencionistas de los Fundadores saltan dolorosamente a la vista, en los campos sembrados de cruces blancas que siguen llenando el Cementerio de Arlington y en el muro de mármol negro del monumento conmemorativo de Vietnam. Como viejo piloto de un bombardero en la Segunda Guerra Mundial, lamento que muchos de mis compatriotas hayan desaparecido en causas mucho menos dignas.

Por unos objetivos básicos

SI HEMOS DE "INTERVENIR" EN EL EXTRANJERO, ante todo hagámoslo con nuestra fuerza política, económica y moral. Tenemos un ejemplo notable en el caso de Sudáfrica, en el que la posición norteamericana debería ser clara e inequívoca. No existe lugar en el mundo contemporáneo para el apartheid. Nos tocaría seguir la política de ejercer presiones diplomáticas y económicas más fuertes sobre el gobierno sudafricano, en concierto con otros países que comparten el repudio que sentimos por el racismo nacional.

Casi a todo lo largo de nuestro transcurrir de 200 años como nación, hemos sido muy bien asistidos por la sabiduría de los Fundadores de nuestra constitución. Ese documento ha sido visto por nosotros tanto como un marco de principios y un experimento vivo que nos ha permitido enfrentar nuevas y exigentes circunstancias. Pero, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, nos hemos apartado enormemente de la prudencia esencial de los Fundadores y del proceso constitucional que ellos nos legaron. Esto nos ha conducido a una serie de sangrientas y mal aconsejadas intervenciones en el exterior, a una carrera armamentista contraproducente, a gastos internos perturbadores y a una constante decadencia en materia de seguridad real y de influencia internacional. Estamos en una encrucijada, en una línea divisoria que nos exige un cambio de dirección. En 1988, como en los comienzos de la nación norteamericana, necesitamos construir una política exterior consistente, tanto con los procedimientos como con la substancia de una genuina democracia constitucional.

Si se me permite añadir un pequeño consejo personal a los contendientes presidenciables, les advertiría que evitaran hacer, bajo la presión de la campaña, unas promesas precipitadas capaces de impedir su capacidad de tomar decisiones libres en la Casa Blanca. Me sonrojo cuando recuerdo algunos de los compromisos que asumí como nominado Demócrata en 1972, entre ellos la afirmación de que, si era elegido, trasladaría la Embajada de Estados Unidos de Tel Aviv a Jerusalén. Esto habría encantado a algunos israelíes y a un puñado de electores norteamericanos... pero representaría un desastre para nuestra posición en el mundo árabe, capaz de erosionar gravemente nuestra posibilidad de actuar como "amigables componedores" en el conflicto del Medio Oriente.

III TRIMESTRE 1988

En 1960, el nominado Demócrata John Kennedy reconvino a la Administración Eisenhower, entonces en el poder, por no movilizarse enérgicamente contra Castro. Quizás, en su retórica militante durante la campaña, Kennedy el Candidato ayudó a armar la trampa para el futuro fracaso de la Bahía de Cochinos... que unos meses después avergonzó a Kennedy el Presidente. En 1968, el aspirante Richard Nixon dio a entender que tenía un gran plan para terminar con la guerra de Vietnam. Al perdurar el conflicto por cuatro años más, ello dio lugar a un sentimiento de traición que hizo nacer la desilusión en millones de norteamericanos. La promesa del presidente Lyndon Johnson, cuatro años atrás, en cuanto a que "no iba a enviar a muchachos norteamericanos a hacer el trabajo que deberían desempeñar los jóvenes asiáticos", fue una de las primeras fuentes de los actuales problemas concernientes a la credibilidad presidencial.

No es necesario que los candidatos a la Presidencia adopten posturas rígidas sobre cada una de las disyuntivas mundiales... especialmente aquellas que arrastran camarillas políticas internas que les exigen compromisos tentadores al ser asumidos pero difíciles de cumplir después de la elección. Indudablemente, la libertad de acción de un presidente se halla limitada por la Constitución, por las leyes del Congreso, por la opinión pública norteamericana y por la complejidad cambiante del escenario universal. Más que mostrarse locuaces en ofrecer soluciones perfectas para cada uno de los problemas que enfrenta el país en materia de política exterior, un candidato presidencial prudente debería prometer la búsqueda de objetivos básicos después de consultar al Congreso y a nuestros aliados y, en algunos casos, después de negociar con nuestros rivales; pero, en todo momento, dentro del espíritu y las leyes de nuestra democracia constitucional.

Y sigue siendo sabio, así lo creo yo, que un presidente norteamericano dé forma a sus últimos juicios y cursos de acción "con un decoroso respeto" hacia las opiniones de la humanidad.

Foreign Affairs
Vol. 66, No. 3, 1988