

# La estrategia norteamericana en la posguerra fría: viejos y nuevos patrones

Terry L. Deibel

*E*n una coyuntura internacional en la que ninguno de los Estados más poderosos parece abrigar intenciones agresivas contra Estados Unidos, los estrategas norteamericanos debaten cuál debe ser el nuevo paradigma que ha de regir la política de seguridad de su país. Al efecto, Terry Deibel<sup>1</sup> propone pasar revista a modelos que, como el equilibrio de poder, la seguridad colectiva, la defensa hemisférica y el aislamiento, han tenido vigencia en algún momento de la historia estadounidense, para extraer de ellos elementos que puedan resultar útiles en la actualidad.

\* \* \*

EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA y la desintegración de la Unión Soviética exigen que los analistas de la política exterior de Estados Unidos replanteen sus presunciones de base. Este artículo tiene como objetivo contribuir a dicho esfuerzo mediante la comparación de los antiguos patrones de estrategia con las posibilidades estratégicas del futuro. Específicamente examina las estrategias de política exterior formuladas por Estados Unidos antes de la guerra fría en tres áreas de interés nacional, con miras a detectar indicios sobre los contornos probables de la estrategia norteamericana en la era de la posguerra fría. Tiene como propósito ampliar la gama de posibilidades consideradas bajo la premisa de que las estrategias diseñadas para atender los intereses de Estados Unidos antes de que la amenaza soviética dominara el ejercicio político norteamericano pueden resultarles sugestivas a los estrategas empeñados en defender dichos intereses una vez desaparecida la amenaza soviética.

Pocos rebatirían la afirmación de que la defunción de la Unión Soviética marca un cambio decisivo en las circunstancias de la política exterior norteamericana. No sólo significa el final definitivo de la guerra fría; es probable que también signifique la terminación de cerca de ochenta años de empresas hegemónicas —de esfuerzos realizados por las principales naciones-Estado industrializadas para alterar el equilibrio global de poder— que le han impartido a la política mundial en el siglo XX su carácter apocalíptico peculiar<sup>1A</sup>. Lo que difiere en la actualidad no es sólo que el imperio, la ideología, la economía e incluso el poderío militar soviéticos se han

IV TRIMESTRE 1992

desplomado; después de todo, la Alemania del kaiser, el Tercer Reich y el Japón imperial también finalizaron. Las posibilidades abiertas por la nueva era se derivan más bien de la forma en que el poderío soviético se desintegró sobre todo porque no se libró ninguna guerra caliente, aparentemente no existe ningún aspirante al dominio internacional por la fuerza aguardando tras bambalinas, y no se perfila ninguna nación-Estado agraviada con suficiente poder para amenazar el equilibrio a escala internacional.

Como resultado, es posible que estemos presenciando no sólo la finalización de la guerra fría, sino también la terminación (en términos históricos, si no cronológicos) del siglo XX. Por primera vez desde que recuerde casi cualquier persona, los norteamericanos pueden estar ingresando en un período de política mundial en que ninguno de los Estados más poderosos abriga intenciones agresivas y, en el cual, por lo tanto, no se sienten presionados por amenazas cruciales contra su seguridad física. Desde luego, las grandes potencias continuarán compitiendo: por influencia política sobre asuntos que conciernen a sus intereses, por participación en el mercado y liderazgo tecnológico que afectan su poder y su prosperidad y para sentar las reglas de sus esfuerzos cooperativos (y tratar de que los demás sobrelleven los costos). Esto no significa que el mundo de la posguerra fría estará exento de violencia; demasiadas señales en los países anteriormente socialistas y del Tercer Mundo indican lo contrario, y algunos de estos conflictos (como puso de relieve la crisis del Golfo) bien pueden amenazar los intereses vitales de Occidente. Sin embargo, el temor del dominio por la fuerza a escala internacional si parece haber desaparecido en el futuro previsible, y con él la característica distintiva de la política internacional en el siglo XX.

Sin embargo, además de brindar múltiples oportunidades, el período de la posguerra fría también planteará varias dificultades. Considerada exclusivamente como un problema de estrategia en relaciones exteriores —ese enfoque hacia la política exterior que intenta orquestar todos los instrumentos del poder estatal en un ejercicio político coherente y significativo—, es casi seguro que la próxima era será más complicada que la guerra fría. En efecto, la esencia de la estrategia es la opción, y su aspecto más difícil es el establecimiento de prioridades. Al suministrar una amenaza de proporciones abrumadoras fácilmente percibida, la guerra fría se encargó de tomar las decisiones estratégicas más importantes por nosotros. Si bien la coherencia de una política con un solo objetivo que prevaleció en los primeros años de la guerra fría se fue viendo progresivamente menoscabada durante los últi-

mos dos decenios por cuestiones no relacionadas con la contención<sup>2</sup>, tan sólo la administración Carter pidió públicamente un replanteamiento de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos que no se concentrara en la amenaza soviética<sup>3</sup>, y la experiencia puso de manifiesto bastante evidencia —aunque adversa— de cuán poderosa resultaba dicha amenaza como principio de organización central.

A la luz de este desafío, los estrategas de la posguerra fría no pueden consolarse con el registro de las anteriores adaptaciones norteamericanas al cambio histórico masivo. De hecho, ya había transcurrido casi la mitad del siglo XX cuando por fin el pueblo norteamericano aprendió a reconocer los retos planteados por sus empresas hegemónicas y asumió la voluntad política para hacerles frente. La resistencia al cambio fue profunda porque los norteamericanos habían disfrutado de cien años de seguridad gratuita, posible gracias a la feliz coincidencia de la insularidad geográfica y el estado entonces primitivo de la tecnología bélica. Lo meramente fortuito comenzó a percibirse como permanente, y cuando las condiciones variaron a fines del siglo las políticas no hicieron lo propio.

De modo semejante, los norteamericanos de la actualidad han vivido en un período distorsionado a su manera por su propia amenaza hegemónica particular. ¿Podremos adaptarnos mejor que nuestros antecesores a los cambios que afrontamos? ¿Cómo nos “desharemos” de los dogmas de nuestro pasado inmediato de manera que podamos “pensar de nuevo y actuar de nuevo”, y que no nos pasemos la mitad del siglo XXI tratando de desentrañar sus desafíos políticos distintivos y luchando por definir una estrategia efectiva para abordarlos?

### *Tres categorías del interés nacional*

UNA FORMA DE VISLUMBRAR UNA ESTRATEGIA de política exterior sin la amenaza soviética consiste en examinar los contornos de la política norteamericana anteriores a la era de contención. Con esto no se pretende implicar que pueda desempolvarse un antiguo enfoque de política exterior —como si se pusieran nuevamente en servicio los buques de guerra de la segunda guerra mundial en los años ochenta— con miras a atender las necesidades de una era histórica muy distinta. Sin embargo, el examen de las estrategias de política exterior en una época en que la amenaza soviética no constituía

1/ *International Security*, primavera de 1992.

2/ A los norteamericanos en especial les resulta difícil comprender cuán diferente es el siglo XX de los siglos anteriores. Ha sido, en la frase certera de Raymond Aron, un siglo de guerra total, un período que comenzó con los enredados sistemas de alianzas que condujeron a la primera guerra mundial, continuaron con el militarismo fascista de Japón y Alemania y desembocaron en un segundo y horrendo conflicto global; luego, con la amenaza paralizante de la aniquilación nuclear, se estabilizó durante más de cuarenta años de lucha contra la hegemonía soviética, en los que se destacaron las grandes guerras en Corea y Vietnam. Todas las guerras, calientes o frías, crearon condiciones que contribuyeron a engendrar la siguiente: las grandes potencias industriales vivieron bajo el constante temor de amenazas contra su propia existencia; y todas, con fines ofensivos o defensivos, gastaron sumas sin precedentes en armas. Raymond Aron, *The Century of Total War* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1954).

2/ De hecho, la historia de la política exterior de Estados Unidos desde la segunda guerra mundial se puede dividir en tres períodos distintivos, en parte sobre la base de este único criterio. La era posterior a la segunda guerra mundial (hasta aproximadamente 1968) puede verse como una era en que la meta principal de la política exterior era la contención (en el sentido de que todas las demás objetivos estaban subordinados a la contención y configurados por ella); el período *posVietnam* (1968-1988) fue una época en la cual siguió predominando la contención, pero surgieron otros intereses y asuntos no relacionados con dicha contención, a veces a niveles de crisis (por ejemplo, la OPEP y la crisis energética y las preocupaciones ambientales); mientras que la era de la *posguerra fría* es una era en la cual la contención se convierte si mucho en un objetivo subsidiario de la política exterior.

3/ Véase el discurso pronunciado por Carter en Notre Dame en 1977, citado en Seyom Brown, *The Faces of Power* (Nueva York: Columbia University Press, 1983), p. 452; Cyrus Vance, *Hard Choices* (Nueva York: Simon and Schuster, 1983), pp. 24, 27; y Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (Nueva York: Farrar, Straus, Giroux, 1983), p. 48.

la fuerza dominante en la política norteamericana puede ser muy sugestivo para quienes están acostumbrados a los patrones de pensamiento de la guerra fría.

Pese a los tiempos revolucionarios en que vivimos, es poco probable que cambien las categorías globales del interés nacional bajo las cuales caen estos patrones estratégicos. A Estados Unidos le seguirán preocupando ante todo las amenazas contra su *seguridad física*: la protección contra un ataque a su territorio, sus gentes y sus propiedades, y la preservación de su sistema político interno y su estructura de valores civiles ante cualquier amenaza externa. Esta fue el área dominante de interés nacional durante la guerra fría, y fue atendida por diversas estrategias de contención. Su primacía fue puesta de relieve mediante la asignación de presupuestos sin precedentes para una amplia variedad de herramientas de política, incluidos la ayuda exterior en materia económica y de seguridad, el armamento nuclear, las acciones encubiertas y de inteligencia y las fuerzas militares convencionales.

En segundo lugar, los norteamericanos esperarán que su gobierno vele por la *prosperidad económica* de su nación y de ellos mismos, con el fin de promover el bienestar interno. Durante el período de la guerra fría este interés fue salvaguardado por la hegemonía norteamericana en el sistema económico mundial, una posición consagrada en las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y en el papel desempeñado por el dólar como moneda de reserva y fuente de liquidez financiera internacional. La prosperidad económica requería menos atención por parte de los formuladores de decisiones que la seguridad física, debido a la preponderancia abrumadora del poderío económico norteamericano después de la segunda guerra mundial, una situación que fue puesta de relieve por la voluntad del país de sacrificar las ventajas económicas para apoyar sus intereses de seguridad<sup>4</sup>.

En tercer lugar, los norteamericanos probablemente seguirán insistiendo, como lo han hecho desde tiempos revolucionarios, en que su gobierno ajuste su política exterior a los valores que en su opinión representa su país. Durante la guerra fría, la *proyección de los valores estadounidenses* en el exterior se logró bajo el rubro negativo del anticomunismo, una estrategia que ocasionalmente asumió las dimensiones de una cruzada moralizadora. Como tal, el anticomunismo a veces superó la sola contención del poderío estatal soviético, con consecuencias muy distintas para la estrategia de Estados Unidos.

En la actualidad, sin una amenaza hegemónica en el horizonte, con la economía estadounidense perdiendo control interno y confrontando desafíos de Europa y Japón en el exterior, y con el comunismo completamente derrotado como ideología, parece obvio que la contención, la hegemonía económica y el anticomunismo ya no pueden atender los intereses de la nación

4 / Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead* (Nueva York: Basic Books, 1990), argumenta convincentemente que la preponderancia de Estados Unidos en las primeras décadas de la posguerra era de naturaleza esencialmente económica, y que Estados Unidos utilizó esa fortaleza económica para equilibrar algunas ventajas militares soviéticas formidables. Véase en especial pp. 94-95.

como lo hacían durante la guerra fría. Sin embargo los estadistas norteamericanos siempre han tenido que formular estrategias para abordar la seguridad física, la prosperidad económica y la proyección de valores, y muchos de sus enfoques iniciales se refieren de formas interesantes al entorno de políticas contemporáneas. Lo que sigue es un intento de examinar a grandes rasgos esas estrategias del pasado, tratando de encontrar en ellas alguna perspectiva sobre el futuro del ejercicio político de Estados Unidos.

### *La protección de la seguridad nacional*

#### Equilibrio de poder

QUIZAS EL METODO MAS ANTIGUO mediante el cual las naciones-Estado han intentado proteger su seguridad física en un mundo hostil es el del equilibrio de poder. Aunque condenadas en teoría por los norteamericanos, desde antes de la época de Woodrow Wilson, como inmorales y tendientes a la guerra, las políticas de equilibrio de poder han sido respetadas en la práctica cuando la nación se ha sentido débil o vulnerable. En los días iniciales de la República, cuando el nuevo Estados Unidos era una pequeña nación rodeada por los territorios coloniales de países hostiles y mucho más poderosos, los padres fundadores utilizaron el equilibrio de poder para proteger y expandir la independencia norteamericana. Eso hizo que el moralista Woodrow Wilson, y después de él Franklin D. Roosevelt, consideraran como un interés vital —por lo cual condujeron a Estados Unidos a la guerra— evitar que la masa continental de Eurasia fuera dominada por una sola potencia, que con ello tendría suficiente capacidad industrial para extender la guerra a través de los océanos, hasta llegar a las costas norteamericanas.

Después de la segunda guerra mundial este tipo de pensamiento se aplicó más allá de Eurasia, abarcando al mundo entero. De hecho, la contención era esencialmente la aplicación del concepto del equilibrio de poder a la configuración particular del sistema estatal que surgió después de 1945<sup>5</sup>. Según el pensamiento original de George Kennan, sólo tres áreas revestían la suficiente importancia económica como para ser mantenidas fuera de las manos soviéticas: Gran Bretaña y el valle del Ruhr, en Europa, y Japón. Más tarde, bajo la influencia de la teoría del dominó y de otros conceptos dudosos sobre la forma en que el poder podría cambiar en el sistema internacional<sup>6</sup>, otros analistas expandieron la idea argumentando que si la Unión Soviética conseguía demasiados aliados en cualquier lugar —inclusive aliados pobres e inestables del Tercer Mundo—, podría inclinar irrevocablemente el equilibrio internacional contra Estados Unidos. No obstante, sin que importara la forma en que se aplicara, el concepto aprendido por los

5 / John Lewis Gaddis, "Introduction: The Evolution of Containment", en Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, eds., *Containing the Soviet Union* (Washington: Pergamon-Brassey's, 1987), p. 1.

6 / Stephen M. Wall, "Alliance Formation and the World Balance of Power", *International Security*, Vol. 9, No. 4 (Spring 1985), pp. 3-43.

primeros estadistas norteamericanos de sus antecesores europeos siguió siendo esencialmente el mismo: que algunas combinaciones de poder en ultramar podrían ser tan cruciales como para plantearle una amenaza militar a la seguridad física de Estados Unidos, y que la habilidad política norteamericana tenía que utilizarse, lo más rápidamente posible, para evitar una tal eventualidad.

El interrogante planteado por el concepto del equilibrio de poder en la era posterior a la contención es si, con el colapso del poderío soviético, cualquier nación podría en el futuro predecible plantear una amenaza similar. Entre los actuales candidatos a gran poderío, Japón parece demasiado antimilitar, China demasiado débil, Alemania demasiado rodeada por Europa, Europa (al propio tiempo) demasiado desunida, Brasil o la nueva Comunidad de Estados Independientes demasiado lejos en el futuro para preocuparse por ellos. Aunque persistirá algún grado de amenaza nuclear a pesar de las reducciones aceleradas de armamentos y seguirán presentándose ataques terroristas ocasionales en el panorama internacional, parece difícil imaginar peligros militares catastróficos contra la seguridad física de Estados Unidos, por lo menos durante los próximos quince o veinticinco años.

Sin embargo es difícil creer que Estados Unidos descartará del todo el concepto del equilibrio de poder. Ciertamente, las características del equilibrio en el sistema internacional emergente de la posguerra preocupará a Estados Unidos, así como los equilibrios en diversas regiones<sup>7</sup>. Más aún, las posibilidades de aplicar una política flexible de equilibrio de poder aumentarán en la posguerra fría por dos razones: en primer lugar, porque el sistema multipolar emergente ofrece como aliados potenciales más Estados de poder relativamente comparable y, en segundo lugar, porque las diferencias ideológicas que constriñen los realineamientos han disminuido en importancia. En último término, a menos que los Estados sean capaces de crear algún otro sistema para administrar un nuevo orden mundial, el equilibrio de poder seguirá prevaleciendo<sup>8</sup>. Si bien su poder relativo puede parecer menos abrumador que en los años iniciales de la guerra fría, Estados Unidos sigue siendo —y se le acoge con beneplácito por una variedad sorprendente de Estados en el mundo— el equilibrador indispensable<sup>9</sup>.

7/ Para un argumento persuasivo en favor de una estrategia de equilibrio de poder en la posguerra fría, tanto a nivel internacional como regional, véase Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests", *Survival*, Vol. 33, No. 1 (enero/febrero 1991), pp. 3-17.

8/ "Porque el sistema del equilibrio de poder no es uno que existe sólo si ha sido instituido mediante una selección deliberada; más bien, es el sistema que existe a menos que y hasta que sea sustituido por una alternativa conscientemente erigida". Iris L. Claude, Jr., *Power and International Relations* (Nueva York: Random House, 1962), p. 93.

9/ El debate entre quienes argumentan que el sistema internacional es unipolar —como Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs* Vol. 70, No. 1 (America and the World 1990/91), pp. 23-33— y quienes siguen haciendo énfasis en la declinación relativa de Estados Unidos depende en gran medida de con quién se está haciendo la comparación y en qué nivel de poder. Los analistas que se concentraban en la amenaza soviética y consideran por lo tanto el poder como de naturaleza en último término militar, naturalmente perciben un Estados Unidos triunfante, pero quienes comparan a Estados Unidos con Japón o con Alemania y piensan en términos económicos, perciben el país como menos poderoso, sobre todo en comparación con la década de 1950. Joseph Nye analiza tanto el poder económico como el militar y concluye que la declinación relativa de Estados Unidos en realidad tuvo lugar durante los dos primeros decenios de la guerra fría y no en los últimos dos, pero su compleja argumentación en realidad no refuta la aseveración de que los efectos de la declinación

No obstante, con una amenaza vastamente reducida, el juego del equilibrio de poder se librará con apuestas mucho más bajas en el futuro, liberando a los principales actores del sistema para que experimenten con otras estrategias de seguridad. Una de estas es la seguridad colectiva.

### Seguridad colectiva

SI BIEN NO SE LES DENOMINO SEGURIDAD COLECTIVA sino en la década de los treinta, las ideas elaboradas por Woodrow Wilson se basaron en una larga tradición de interés norteamericano en planes antiguerra que puede rastrearse hasta Thomas Paine y Benjamin Franklin, pasando por la American Peace Society en las décadas de 1820 y 1830 y el movimiento en pro del derecho y el arbitraje internacionales que culminó en las conferencias de La Haya de 1899 y 1907. La propia contribución de Wilson no tuvo como objetivo rechazar o negar el equilibrio de poder, sino más bien idear la reglamentación del mismo por una comunidad con poder, basada en normas mutuas y recíprocas de conducta y manejada a través de una organización multilateral. El fondo de su propuesta para la creación de una Sociedad de Naciones tenía como propósito garantizar la independencia política y la integridad territorial de todos los Estados, suministrando al propio tiempo una maquinaria (incluyendo un consejo de los ministros de relaciones exteriores del mundo y una corte internacional) que permitiera negociar cambios en el *status quo* y resolver disputas sin necesidad de llegar al conflicto armado. El genio del convenio que dio origen a la Sociedad fue haber ligado legalmente estos dos aspectos, comprometiendo a los miembros a aplicar sanciones contra cualquier Estado que utilizara la fuerza por fuera de fronteras internacionales establecidas antes de haber agotado toda la gama de procedimientos disponibles para el arreglo de disputas.

Este primer gran experimento en seguridad colectiva, y la institución posterior de las Naciones Unidas, corrieron con la extraordinaria mala fortuna de haber sido intentados en medio de los proyectos hegemónicos del siglo XX. Por asombrosas que hayan sido sus improvisaciones en asuntos económicos y sociales, descolonización y mantenimiento de la paz, el fracaso de la maquinaria de seguridad colectiva original de estas organizaciones fue tan patente que el mismo término "seguridad colectiva" comenzó a utilizarse para designar las alianzas defensivas, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), la Organización del Tratado Central (CENTO) y otros artefactos de la contención<sup>10</sup>. Pero en la actualidad existen numerosos indicios de que la tradición amplia de la seguridad colectiva, adaptada con menos formulismos y bajo formas más flexibles, puede ser aplicable al mundo de la posguerra fría en varios niveles.

relativa se sintieron con mayor fuerza después que terminó la declinación real y no tanto mientras tenía lugar, y tampoco niega que pueden intensificarse en la década de los noventa.

10/ Dichas alianzas estaban dirigidas contra Estados no miembros externos es decir, eran la antítesis misma de un arreglo que estipulara la seguridad entre un colectivo de Estados.

Regionalmente, por ejemplo, es casi imposible imaginar una Europa que comprenda las antiguas repúblicas soviéticas, una Alemania unida y una Europa Oriental libre sin algún tipo de arreglo de seguridad colectiva. Una OTAN transformada, una Comunidad Europea (CE) ampliada, una Unión Europea Occidental (UEO) modernizada y, sobre todo después de su reunión en París en noviembre de 1990, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) podrían todas desempeñar este papel o partes de él. Algunos tipos de estructuras de seguridad colectiva regional todavía podrían surgir de los procesos de paz de la guerra del Golfo y del Medio Oriente, o podrían complementar la reducción de los emplazamientos militares norteamericanos en el Pacífico. A nivel global, los últimos años han sido testigos de una dramática evolución en los enfoques de las dos superpotencias hacia las Naciones Unidas. El cambio total de actitud por parte de los soviéticos desde el artículo de Mijail Gorbachov publicado por *Pravda* en septiembre de 1987 —incluyendo el pago de cuotas desde hace mucho tiempo vencidas, para mantenimiento de la paz, apoyo a la Corte Internacional de Justicia y cooperación en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en una amplia variedad de temas que durante decenios habían sido campo de batalla de la guerra fría— ha sido imitado del lado norteamericano por un cambio no menos marcado de la hostilidad inicial de Ronald Reagan en la actitud muy positiva del presidente Bush con respecto a la organización ante la cual él alguna vez fue embajador de Estados Unidos.

No obstante, el desarrollo más dramático relacionado con las perspectivas de un sistema de paz funcional fue la crisis del golfo Pérsico, propulsada por la invasión de Kuwait por parte de Irak, en el curso de la cual el presidente Bush vinculó explícitamente la acción de Estados Unidos con un "nuevo orden mundial". Aquí, en contraste marcado con la experiencia de la Sociedad de Naciones en los años treinta, las grandes potencias actuaron con virtual unanimidad a través del Consejo de Seguridad para legitimar la acción colectiva; se impusieron y cumplieron efectivamente sanciones económicas; se reunió y mantuvo unida una coalición amplia para llevar a cabo las directivas de la ONU a pesar de los trastornos planteados por la perturbación económica y la guerra; y si bien las presiones políticas y económicas no consiguieron revertir la agresión, la fuerza armada sí lo logró, a costos aceptables para la coalición.

De otra parte, la experiencia del Golfo también incluyó algunos indicios preocupantes y ciertas características desafortunadas desde el punto de vista de la seguridad colectiva. Pese a todas las conversaciones sobre el nuevo orden mundial, el papel de las Naciones Unidas se limitó a infundirle legitimidad internacional a una crisis manejada por Estados Unidos; Washington ni siquiera permitió la presencia de un comando de la ONU. Más aún, si bien la crisis del Golfo subrayó la importancia del liderazgo de las grandes potencias en momentos en que se quiere emprender una acción colectiva exitosa, es difícil imaginarse otro conflicto de la posguerra fría que comprometiera tan claramente los intereses vitales, no sólo de Estados Uni-

dos, sino de toda la comunidad internacional<sup>11</sup>. Tampoco estuvo el mundo tan unido como podría parecer a primera vista. Alemania y Japón, las potencias económicas del mundo de la posguerra fría, se mostraron muy poco entusiasmadas en el apoyo brindado a la acción de la coalición. Igualmente ominoso, mayorías sustanciales en la mayor parte de los Estados árabes parecieron sentir que el delito internacional del ataque armado de Irak cruzando una frontera internacional quedaba de alguna manera neutralizado por los pecados cometidos por los ricos jeques de Kuwait. Esto también sugiere los límites del consenso en torno a las máximas centrales de la seguridad colectiva y plantea dudas sobre si un plan semejante puede aplicarse a gran escala.

Por lo tanto, si bien en la cumbre celebrada en el verano de 1991 los líderes del Grupo de los Siete anunciaron su intención de impulsar una ONU "más fuerte para mantener la paz y la seguridad generalizadas y disuadir la agresión", queda todavía por verse qué tan dispuestos estarían ellos y otros Estados a ceder a las Naciones Unidas el poder necesario para que la organización sea efectiva, o para respaldarla cuando se presente una crisis. Con todo, es probable que el futuro se vea alterado por numerosos conflictos locales, ninguno de los cuales reviste suficiente interés para Estados Unidos, pero que en su conjunto tienen el potencial suficiente para poner en peligro la seguridad física de los norteamericanos en el mundo y perturbar los vínculos comerciales y de manufactura que resultan vitales para la prosperidad económica. Los cuerpos colectivos pueden compartir los costos de atender conflictos como estos, cuyos resultados pueden ser en gran parte inmatériales para las grandes potencias, pero cuya continuación actúa en detrimento de sus intereses.

### Defensa hemisférica

SI BIEN EL EQUILIBRIO DE PODER y la seguridad colectiva son estrategias de carácter global para preservar la seguridad hemisférica, un tercer enfoque histórico norteamericano con resonancia en el futuro, la defensa hemisférica, es decididamente regionalista<sup>12</sup>. Data desde por lo menos la Doctrina Monroe de 1823 y del "sistema americano" de Henry Clay, ambos sustentados en la idea ambigua de que el nuevo mundo era fundamentalmente diferente del viejo, y por lo tanto estaba destinado a tener un futuro

11 / Ciertamente los conflictos mucho más típicos de la era de la posguerra fría en Liberia, Somalia, Haití y Yugoslavia no han conducido a una acción rápida, decisiva o unida por parte de las grandes potencias.

12 / En lo que respecta a esta argumentación, así como a la idea de que el equilibrio de poder, la seguridad colectiva y la defensa hemisférica fueron elementos de la contención, debo expresar mis reconocimientos al profesor Alan K. Henrikson del *Fletcher School of Law and Diplomacy*. Véase Henrikson, "The North American Perspective: A Continent Apart or a Continent Joined?" en Lawrence S. Kaplan, S. Victor Papacosma, Mark R. Rubin y Ruth V. Young, eds., *NATO After Forty Years* (Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, 1990), pp. 3-32; y Henrikson, "East-West Rivalry in Latin America: 'Between the Eagle and the Bear'", en Robert W. Clausen, ed., *East-West Rivalry in the Third World: Security Issues and Regional Perspectives* (Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, 1986), pp. 261-290.

cohesivo (no obstante las grandes distancias sociales, culturales y geográficas entre el Norte y el Sur). Pese a que el enorme poder de Estados Unidos en relación con sus vecinos del sur (y el uso que le ha dado a dicho poder) le ha significado a la Doctrina Monroe una historia tormentosa, existe una tradición igualmente impresionante de planes regionales, incluyendo la Unión Panamericana, la Organización de Estados Americanos, la Alianza para el Progreso y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Lo que distingue la defensa hemisférica de una estrategia de equilibrio de poder, o incluso de seguridad colectiva, es la noción de que la seguridad física de Estados Unidos todavía depende materialmente de la protección de sus fronteras. Mientras el equilibrio de poder y la seguridad colectiva asumen la indivisibilidad de la paz a escala mundial, la defensa hemisférica le concede mucha mayor importancia a la contigüidad geográfica, argumentando que —incluso en la era de los misiles— la proximidad le permite a un país plantearle una mayor amenaza a Estados Unidos que si se ubicara en un punto geográfico más distante. Esta perspectiva adquiere credibilidad adicional si se piensa en peligros inmediatos y concretos como la inmigración ilegal descontrolada o el narcotráfico, en vez de en amenazas internacionales como un ataque masivo de misiles balísticos, contra lo cual de todas maneras no parece factible ninguna defensa (pese a la IDE).

Desde luego, el hecho de estar cerca —y el sentido de la proximidad— puede ser un tanto diferente en el mundo actual de lo que era hace algunos decenios. Antes y durante la segunda guerra mundial las fronteras del hemisferio en las mentes de los estrategas norteamericanos se extendieron cada vez más a medida que la tecnología del transporte aéreo acercaba áreas más distantes. Hoy en día no constituye ni exageración ni afrenta a la lógica incluir a la comunidad atlántica (y por lo tanto a gran parte de Europa), así como a los denominados países de la Cuenca del Pacífico, dentro del concepto hemisférico. Si bien la extensión conceptual del hemisferio incluye vastas zonas del globo dentro de lo que se considera indispensable para la estrategia norteamericana, también descarta amplias áreas del mundo (el sur de Asia, el Medio Oriente, África, incluso la parte septentrional de Suramérica), exclusivamente sobre la base de su ubicación geográfica.

¿Se convertirá la defensa hemisférica en una fuente más importante del pensamiento estratégico norteamericano en la era posterior a la contención? Ciertamente hemos presenciado más de este tipo de pensamiento por parte de estadistas norteamericanos en la década de los ochenta que en decenios anteriores, como ilustran las políticas de la administración Reagan con respecto a Nicaragua y El Salvador y su invasión de Granada. Como estas preocupaciones fueron alimentadas por el anticomunismo y la contención en una atmósfera de guerra fría, es muy factible que desaparezcan junto con la hostilidad soviética. Sin embargo, la atención prestada por el gobierno de Bush a México<sup>13</sup>,

13 / Vienen especialmente a la mente las varias cumbres celebradas entre Bush y Salinas y las negociaciones sobre libre comercio en curso entre Estados Unidos y México.

su Iniciativa de las Américas<sup>14</sup> y su invasión a Panamá en 1989 atestiguan la importancia que reviste la región en la época de la posguerra fría. Al convertirse el mundo más distante en un lugar cada vez más amistoso o, en el peor de los casos, irrelevante, y con su atención enfocada más hacia las amenazas no tradicionales contra la seguridad, quizás los estrategas norteamericanos decidan que los intereses cercanos son más importantes que todos los demás.

## Aislamiento

NO OBSTANTE, UNO PODRÍA LLEVAR esa lógica un paso adelante. El enfoque más antiguo diseñado por los norteamericanos para atender su seguridad física parece no ameritar siquiera el nombre de estrategia. Es aislacionismo, una tradición que no es ni global ni regional, sino profundamente introspectiva. Dado que esta tradición, antes respetada, en la política exterior norteamericana se ha convertido en un término con connotaciones muy específicas para la generación actual, es importante tener claridad desde el principio sobre qué fue y no fue el aislacionismo en la historia norteamericana.

Ante todo, el aislacionismo nunca significó un aislamiento total del mundo. Los aislacionistas, muy dispuestos —e inclusive ansiosos— a promover las relaciones económicas internacionales siempre y cuando no amenazaran la seguridad de la nación, propugnaron sólo un distanciamiento de tipo político. En contraste con la seguridad colectiva o con las alianzas exigidas por una estrategia de equilibrio de poder, el aislacionismo significaba en especial un no compromiso decidido, una negativa a hacer promesas anticipadas en materia de seguridad que pudieran afectar la libertad de acción absoluta de la nación.

A su vez, el no compromiso fue reforzado por un fuerte elemento pacifista y por la idea de que las bajas que provocaban las guerras extranjeras no podían lograr nada que verdaderamente resultase valioso en términos de los intereses estadounidenses<sup>15</sup>.

En segundo lugar, es importante recordar que, pese a su notoriedad contemporánea, el aislacionismo fue durante mucho tiempo popular entre los norteamericanos porque funcionaba. El mantenerse fuera de los problemas de otras naciones y aprovechar lo que George Washington llamó “nuestra

14 / Anunciada por el presidente Bush el 27 de junio de 1990 como respuesta a una promesa hecha en la cumbre de Cartagena celebrada en febrero de 1990, la Iniciativa de las Américas incluye cuatro elementos: avance hacia una zona de comercio que cubra todo el hemisferio, incentivos para alentar reformas de inversión dentro del hemisferio y nuevos flujos de capital hacia la región, medidas para reducir cargas de deuda comercial y oficial y acción para fortalecer las políticas ambientales hemisféricas. Presidente Bush, “Iniciativa de las Américas”, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 1, No. 1 (septiembre 3, 1990), pp. 48-50.

15 / Véase Manfred Jonas, *Isolationism in American, 1915-1941* (Ithaca: Cornell University Press, 1966). La persistencia del no compromiso aislacionista puede percibirse incluso en el lenguaje de los tratados de alianzas de Estados Unidos, los cuales le otorgan a Estados Unidos la facultad de decisión y carácter en cualquier respuesta norteamericana. Inclusive el artículo 5 de la OTAN promete tan sólo que cada partido responderá a un ataque “según lo juzgue necesario”. Ruhl J. Barlett, *The Record of American Diplomacy*, 4a. ed. (Nueva York: Knopf, 1964), p. 234.

ubicación desprendida y distante" constituía una estrategia realista cuando los riesgos planteados por las amenazas de ultramar eran pocos y los costos de la política exterior tenían que mantenerse bajos mientras la nación invertía sus recursos crecientes en desarrollo interno. Lo que le confirió el aislacionismo una connotación negativa no fue el hecho de haber fracasado en brindar seguridad al país durante más de un siglo, sino el hecho de que los norteamericanos se rehusaron a renunciar a él cuando las condiciones requeridas para que tuviera éxito desaparecieron a comienzos del siglo XX<sup>16</sup>.

Así las cosas, el asunto que compete a la política de Estados Unidos en la era de la posguerra fría es determinar si el futuro se asemejará más al siglo XIX, época en la cual algún tipo de aislacionismo podría ser una estrategia realista y funcional, o más a los comienzos del siglo XX, cuando diversas presiones internas mantuvieron el aislacionismo pese a condiciones que lo convertían en una ilusión peligrosa. Desde la guerra de Vietnam, un grupo sustancial de norteamericanos cree que los compromisos de la nación están muy en desacuerdo con su poder, que los recursos disponibles para asuntos exteriores o internos son cada vez más limitados y que los problemas internos exigen atención prioritaria. Es posible que muchos otros norteamericanos siempre hayan estado de acuerdo con ellos, pero sentían hasta hace poco que la amenaza soviética no se podía ignorar. Hoy en día, cuando los peligros internacionales se han reducido notoriamente, cuando el déficit del presupuesto federal y los ingresos personales estancados subrayan diariamente los límites de los recursos norteamericanos, y cuando existen necesidades internas cruciales en espera de atención, múltiples presiones se combinan para configurar la tendencia hacia una política de autointerés que algunos denominan "neoaislacionismo"<sup>17</sup>.

16 / La torpe política norteamericana con respecto a Japón en los años anteriores a Pearl Harbor representó más la continuación de políticas aislacionistas por otros medios que su abandono. En primer lugar, la coacción norteamericana contra Japón se emprendió sin ningún tipo de compromiso de Estados Unidos hacia un sistema de seguridad colectivo o incluso con los británicos (cuyo primer ministro estaba buscando desesperadamente el compromiso norteamericano de defender las líneas de suministro del imperio en el Lejano Oriente). En este sentido, la política constituyó el ejemplo perfecto de participación sin compromiso, con la futilidad y los peligros que entraña. En segundo lugar, Estados Unidos estaba involucrado en una guerra de disparos en el Atlántico mucho antes de diciembre de 1941, y de todas maneras se hubiera vuelto beligerante al cabo de unos pocos meses; la alianza del Eje y tres decenios de hostilidad entre Estados Unidos y Japón hacían muy probable el estallido de una guerra de dos frentes. Por lo tanto, sólo se puede apoyar el aislacionismo dentro del contexto de fines de la década de los treinta si se cree que dichas políticas hubieran mantenido a Estados Unidos fuera de la guerra y que el hecho de mantener al país alejado era más importante para el interés nacional que frenar la agresión alemana y japonesa. Véase Herbert Feis, *The Road to Pearl Harbor* (Nueva York: Atheneum, 1965), y Paul W. Schroeder, *The Axis Alliance and Japanese-American Relations, 1941* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press for the American Historical Association, 1958).

17 / Véase, por ejemplo, Don Oberdorfer, "Opinion Builds for Smaller U.S. Role Abroad", *Washington Post*, octubre 27, 1991, pp. A20-21. Una encuesta realizada por *Time/CCN* el 19 de septiembre de 1991 reveló que sólo el 19 por ciento de los encuestados consideraba que Estados Unidos debía utilizar su liderazgo para ayudar a solucionar disputas internacionales y promover la democracia en la década de los noventa, mientras que el 74 por ciento opinó que Estados Unidos debía reducir su participación en política mundial y concentrarse en problemas internos. "Vox Pop", *Time*, octubre 7, 1991, p. 15. Entre las personas que en la actualidad impulsan con fuerza estrategias neoaislacionistas se encuentran varios ex precandidatos presidenciales demócratas, así como Patrick J. Buchanan, "America First—and Second, and Third", *The National Interest*, No. 19 (Spring 1990), pp. 77-82; Alan Tonelson, "What is the National Interest?", *Atlantic Monthly*, No. 268 (julio 1991), pp. 35-39, 42, 44-46, 48-52; Ted Galen Carpenter, "America Can't Police the Planet", *Washington Post*, agosto 30, 1990, p. A23; y Earl C. Ravenal, "The Case for Adjustment", *Foreign Policy*, No. 81 (Winter 1990-91), pp. 3-19.

## Internacionalización de los valores norteamericanos

LAS GRANDES NACIONES CASI NUNCA se satisfacen con proteger su propio territorio, pueblo y propiedad. Ansían representar algo, creer que están contribuyendo a forjar un mundo mejor y más seguro. Es posible que algunos estadistas apoyen estrategias de proyección de valores, bajo la convicción de que un mundo reestructurado a imagen de su nación también puede ayudar a promover la seguridad física y la prosperidad económica y de que los programas tendientes a proyectar los valores nacionales en el exterior son, por lo tanto, un *software* estratégico importante. Sin embargo, el norteamericano corriente parece sentirse en su mayor parte incómodo con la idea de que su nación se imponga sobre el mundo simplemente para proteger su propia seguridad. Quieren que su país también utilice su poder para hacer el bien.

Como resultado, los estadistas saben cuán difícil resulta mantener el apoyo de la opinión pública para cualquier política —sobre todo una política que exija sacrificio— sin un elemento de idealismo. Sean cuales fueren sus convicciones, ningún presidente le ha dicho jamás a los norteamericanos que los lleva a la guerra para preservar el equilibrio del poder; en vez de ello, los norteamericanos han combatido "por la causa de la humanidad" (1988)<sup>18</sup>, para hacer del mundo un lugar "seguro para la democracia (1917)<sup>19</sup>, para cobrar venganza por "un ataque cobarde no provocado" (1941)<sup>20</sup>, "para evitar una tercera guerra mundial" (1950)<sup>21</sup>, para defender "el valor de un compromiso norteamericano" (1965)<sup>22</sup> o "para forjar... un nuevo orden mundial" (1991)<sup>23</sup>. Y desde la época en que le dijeron a Harry Truman que "aterrorizará" al Congreso con el fin de obtener ayuda para Grecia y Turquía, el anticomunismo quedó estrechamente asociado con la contención física de la Unión Soviética en las estrategias norteamericanas de la guerra fría.

La proyección de los valores nacionales en el exterior suele implicar una interferencia directa en los asuntos internos de otra nación y, puesto que se deriva de raíces moralistas, es difícil de limitar sobre la base de realismo o factibilidad. Algunos argumentarían, por ejemplo, que las políticas norteamericanas de la guerra fría ocasionaron serios problemas precisamente cuando los formuladores de decisiones olvidaron que su objetivo era contener la expansión del poder estatal soviético, y en lugar de ello convirtieron el anticomunismo internacional en su motivo principal de acción<sup>24</sup>. De otra

18 / Mensaje de guerra del presidente William McKinley al Congreso, abril 11, 1898, en Bartlett, *The Record of American Diplomacy*, p. 380.

19 / Mensaje de guerra de Wilson, abril 2, 1917, citado en Samuel F. Wells, Jr., *The Challenges of Power* (Lanham, Md.: University Press of America, 1990), p. 97.

20 / Mensaje de guerra del presidente Franklin D. Roosevelt, diciembre 8 de 1941, en Thomas G. Patterson, ed., *Major Problems in American Foreign Policy*, Vol. II (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1978), p. 175.

21 / Discurso pronunciado por Harry S. Truman el 11 de abril de 1951, en Patterson, ed., *Major Problems in American Foreign Policy*, p. 331.

22 / Discurso pronunciado por Lyndon B. Johnson en Johns Hopkins University el 7 de abril de 1965, en Patterson, ed., *Major Problems in American Foreign Policy*, p. 447.

23 / Discurso del presidente George Bush a la nación, enero 16, 1991, "President Bush Assures American People: 'We Will Not Fail'", *Washington Post*, enero 17, 1991, p. A27.

24 / ¿De qué otra manera pueden explicarse dos decenios de hostilidad norteamericana frente a un Estado tan poco amenazante y tan estratégicamente útil como China, o el fracaso de Estados Unidos al intentar alejar de la órbita soviética regímenes comunistas nacionalistas en lugares como Vietnam o Cuba, en vez de librar contiendas costosas contra ellos? Véase John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (Nueva York: Oxford University Press, 1982), pp. 141-145, 175-182.

parte, como quedó demostrado dramáticamente por los cambios ocurridos a fines de la década de los ochenta en la Unión Soviética y en Europa del Este, la fuerza con que los Estados organizan sus asuntos internos sin duda alguna afecta su conducta internacional en formas que resultan vitales para la seguridad de otros Estados. Y persiste el hecho de que, no importa cuáles sean sus políticas, ningún país que posea el poderío de Estados Unidos en el actual sistema internacional altamente influenciado puede evitar ejercer un impacto profundo sobre los asuntos internos de muchas otras naciones en el mundo. Podría argumentarse que, si la proyección de valores es inevitable, más valdría que existiera una intención declarada al respecto.

El presidente Carter fue el primer mandatario moderno en convertir la proyección de valores en característica esencial de su política exterior. La política de derechos humanos de Carter tenía un alto grado de intromisión, pues intentaba proteger individuos de otras naciones contra el ejercicio arbitrario del poder por parte de sus propios gobiernos. De hecho, Carter exigía que los gobernantes del mundo, sean cuales fuesen las tradiciones de sus sociedades o sus propias filosofías de gobierno, adoptaran como propia la protección de la libertad de expresión y de reunión consagrada en la Declaración de Derechos de Estados Unidos, así como su prohibición de quitar la vida, la libertad o la propiedad sin un debido proceso. Y Carter intentó aplicar esta política, no obstante los costos que podría acarrear en términos de sus vínculos de seguridad con aliados considerados importantes para la contención (por ejemplo Corea del Sur o las Filipinas), e independientemente del impacto ejercido sobre otros objetivos cruciales de su administración, como cuando castigó las violaciones de derechos humanos en la Unión Soviética, al tiempo que instaba al Kremlin a realizar reducciones importantes en sus fuerzas estratégicas.

Sin embargo, no obstante las buenas intenciones, la administración Carter no pudo mantener el énfasis puro en los derechos humanos con que comenzó. Los intereses de seguridad norteamericanos en lugares desde Seúl hasta Moscú forzaron compromisos, y los compromisos resultaron difíciles de defender con base en una política sustentada en estándares morales absolutos. A medida que el aventurerismo soviético y la "pérdida" de Irán, Nicaragua y Afganistán fueron dominando los titulares de prensa, Ronald Reagan pudo argumentar que una política de promoción de derechos humanos individuales en países extranjeros era un lujo que los norteamericanos no podían permitirse.

En la actualidad, empero, dada la reducción de la amenaza soviética contra los intereses de seguridad norteamericanos, Estados Unidos tiene por lo menos tanta libertad como en 1977 para convertir la protección de los derechos humanos en otros países en cuestión de alta prioridad en su estrategia de política exterior. Una política al estilo de la de Carter, que se concentre en los derechos individuales y relegue a segundo lugar todas las demás consideraciones de política exterior, constituye, sin duda, una opción para el ejercicio político norteamericano en la era de la posguerra fría. A semejanza de lo ocurrido en la década de los setenta, un objetivo semejante plantearía grandes interrogantes con respecto a su aplicación, pero por lo menos

los estrategas no tendrían que preocuparse de que los aliados castigados recurrieran a la Unión Soviética en busca de ayuda. La retórica pública y los flujos de asistencia podrían vincularse así a consideraciones sobre derechos humanos que quizás hubiesen sido poco realistas durante los años de la guerra fría.

Otro enfoque basado en los derechos humanos es, irónicamente, el brindado por el mismo Ronald Reagan, quien tanto criticó la política de Carter. En efecto, no sólo comprendió Reagan la gran popularidad que revestía a los ojos del pueblo norteamericano la proyección de valores, sino que su administración también entendió finalmente los peligros que a largo plazo le planteaban a la seguridad norteamericana los intereses de regímenes corruptos y autoritarios en Estados aliados. El gobierno de Reagan contribuyó, por ejemplo, al derrocamiento de Ferdinand Marcos, no tanto porque quería que se restauraran las libertades individuales del pueblo filipino, sino porque estaba convencido de que el gobierno de Marcos se había enredado tanto en prácticas clientelistas y estaba tan alejado del sentimiento popular que no podía proteger efectivamente ni sus propios intereses ni los norteamericanos.

Pero al abrazar los derechos humanos Reagan también los transformó; cambió el enfoque de la proyección de valores, el cual pasó de la protección de individuos contra el poder estatal arbitrario a la promoción de sistemas económicos y de gobierno al estilo norteamericano. Esto también fue un desarrollo altamente pragmático, que se inició desde la conferencia de Cancún<sup>25</sup>, cuando el presidente le dijo a las naciones del Tercer Mundo que su única esperanza de tener un desarrollo sostenido yacía en avanzar hacia sistemas económicos sustentados en el mercado. Si bien la administración Reagan siguió bastante dispuesta a colaborar con dictadores autoritarios en el mundo, desde Chun Doo Hwan hasta Augusto Pinochet, también estaba cada vez más dispuesta a presionarlos para que democratizaran sus países, de nuevo con base en la teoría de que la represión y la inestabilidad social sobrevivientes resultaban tan nocivos para la seguridad de Estados Unidos como lo eran para las libertades individuales. Hacía mediados de su segundo periodo de gobierno, Reagan ya había abandonado su predilección por dictaduras de derecha como baluartes contra el comunismo y había declarado la oposición de Estados Unidos a todas las formas de tiranía, fueran éstas de izquierda o de derecha<sup>26</sup>.

25 / La Reunión Internacional para Cooperación y Desarrollo se celebró en Cancún, México, los días 22 y 23 de octubre de 1981, con la asistencia de 22 jefes de Estado (incluido el presidente Ronald Reagan). Fue la primera reunión importante Norte-Sur durante el gobierno de Reagan Véase Robert Solomon, "The Elephants in the Boat: The United States and the World Economy", y Elaine P. Adam, "Chronology 1981", *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 3 (America and the World 1981, 1982), pp. 587, 721.

26 / La preferencia por las dictaduras fue discutida en Jeanne J. Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, Vol. 68, No. 5 (noviembre 1979), pp. 34-45, un ensayo que le gustó tanto a Reagan que le ofreció la embajada ante las Naciones Unidas, Lou Cannon, *President Reagan: The Role of a Lifetime* (Nueva York: Simon and Schuster, 1991), p. 85. Declaración de Reagan en 1986, citada por Robert W. Tucker, "Reagan's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 1 (America and the World 1988/89), p. 21.

Después de la ola de conversiones a la democracia y el capitalismo a fines de la década de los ochenta, el enfoque reaganiano en proyección de valores se ha convertido quizás en la estrategia con mayor frecuencia sugerida para la política exterior norteamericana de la era de la posguerra fría. Numerosos neoconservadores que criticaron la naturaleza negativa de la contención y defendieron la doctrina Reagan quieren que ahora la cruzada por la democracia se convierta en el objetivo central de la nación<sup>27</sup>. Sin embargo el apoyo a este enfoque es mucho más extenso. En un discurso pronunciado en marzo de 1990 en Texas, el secretario de Estado, James Baker, abogó por la "promoción y consolidación de la democracia" en el mundo entero como base de la diplomacia norteamericana, y Lee Aspin, representante demócrata por el Estado de Wisconsin, ha dicho que "en realidad, uno puede organizar la política exterior de Estados Unidos tras una política rigurosa e internamente consistente de apoyo a la democracia".

No obstante, existe otra manera mucho menos agresiva de proyectar los valores en el exterior que también podría llamar la atención de los estadounidenses en la era de la posguerra fría. Es ciertamente la forma más antigua de proyección de valores nacionales, expresada por primera vez en la evocación hecha por John Winthrop, en el siglo XVIII, de Estados Unidos como una "ciudad sobre una colina". Según esta idea, en lugar de comprometerse en un esfuerzo estridente para promover los valores norteamericanos en el exterior o recurrir al poderío estadounidense para castigar a los gobiernos de quienes no tienen voz o control sobre él, Estados Unidos simplemente trataría de ser el Gran Modelo de libertad política y económica en el mundo, demostrando con el solo ejemplo el camino que otros podrían seguir de acuerdo con sus propias habilidades, voluntad y tradiciones. Esta idea, favorecida siempre por George Kennan, asume que Estados Unidos es —o puede ser— una sociedad tan atractiva que no necesita imponer sus principios a otros. La fuerza de su ejemplo sería la única persuasión que puede o debe aplicar. Como dijo John Quincy Adams en 1821: Estados Unidos es "amigo de la libertad y la independencia de todos. Es campeón y defensor sólo de las propias"<sup>28</sup>.

Una estrategia de liderazgo mediante el ejemplo podría llamar la atención de los internacionalistas que abrigan dudas con respecto a la aplicabilidad de formas democráticas de gobierno y de sistemas económicos de mercado en sociedades extranjeras, o que cuestionan la habilidad de los norteamericanos confrontados por culturas exóticas al intentar realizar semejantes trasplantes tan delicados. También podría resultar atractiva para las personas que se preocupan acerca de los costos inherentes a la conversión del mundo en democracias, quienes, de todas maneras, se concentran actualmente en las necesidades internas de su país. De otra parte, una estrate-

gia tan introspectiva podría evitar los excesos de otra cruzada moralista en la política exterior de Estados Unidos y la desilusión que con frecuencia produce. Su distinción de un esfuerzo promocional más activo se observaría no sólo en la relativa escasez de los instrumentos de política utilizados, sino también en la indeterminación de sus objetivos. Según esta estrategia, otros decidirían qué resulta valioso en nuestra cultura, política y vida económica; nosotros nos concentraríamos en ser dignos de emulación y en ayudarle a otros a adoptar para sí lo que les agrada de nuestro sistema.

### *Promoción del bienestar general*

EL ENFASIS RECIENTE EN LA PROYECCIÓN de valores como un principio de organización central para la política exterior norteamericana puede percibirse como parte de un cambio mucho más amplio que abarca todas las áreas de interés nacional, desde una estrategia basada en la amenaza hasta una estrategia basada en el interés. Como ha señalado el historiador John Lewis Gaddis, durante los años de la guerra fría los formuladores de políticas se sintieron muchas veces tan atemorizados por la Unión Soviética que cayeron en la postura de asumir que cualquier cosa que pudieran amenazar los soviéticos o sus clientes —desde Vietnam del Sur hasta Angola o Chad— revestía automáticamente "interés" para Estados Unidos. Según Gaddis, este enfoque le confería la iniciativa a la Unión Soviética y aumentó dramáticamente los costos de la política de seguridad. En el futuro, los formuladores de políticas, al no confrontar esa amenaza y al ser los costos un factor cada vez más crucial, pueden encontrar más fácil enfocarse en promover los intereses en vez de defenderse contra las amenazas.

El resultado bien podría ser que ninguna estrategia concentrada en inquietudes político-militares llame la atención de los norteamericanos en la era de la posguerra fría. De hecho, desde finales de 1988 los norteamericanos han considerado que competidores económicos como Japón constituyen una amenaza más grande contra nuestra seguridad nacional que adversarios militares como la Unión Soviética, y las encuestas de opinión pública realizadas en los últimos dos años han revelado un rápido deterioro de la confianza en la solidez de la economía y una preocupación creciente de la gente con respecto a la competitividad norteamericana<sup>29</sup>. Si el desaceleramiento económico de 1990-1992 se convierte en un período prolongado de crecimiento lento, ingresos reales estancados y desempleo significativo, lo más probable es que en los años noventa el bienestar económico adquiera prioridad sobre la seguridad física y la proyección de valores.

En esta área del interés nacional, la hegemonía norteamericana ha estado declinando relativamente durante por lo menos dos decenios. En la actualidad soporta una severa tensión por dos causas esenciales: ante todo,

27 / Quizás el principal propulsor es Ben Wattenberg, del American Enterprise Institute; véase Wattenberg, "Our Mission: Waging Democracy", Newspaper Enterprise Association, Nueva York (marzo 9, 1989). Véase también Carl Gershman, "Freedom Remains the Touchstone", *The National Interest*, No. 19 (Spring 1990), pp. 83-86.

28 / Citado en Craig, "The United States and the European Balance", p. 193.

28 / Citado en Craig, "The United States and the European Balance", p. 193.

29 / Richard Morin, "Majority Say U.S. Is on Wrong Track", *Washington Post*, mayo 23, 1990, p. A4; Dan Balz y Richard Morin, "Poll Finds Public Pessimistic on Economy", *Washington Post*, julio 26, 1990, p. A 10; Leslie H. Gelb, "Throw the Bums Out", *New York Times*, octubre 23, 1991, p. A23.

por el vigor económico de otros países, sobre todo Japón y el proyecto de mercado único de la Comunidad Europea; y en segundo lugar, por la propia autogratificación económica de los norteamericanos, una aparente inhabilidad de diferir el consumo con el fin de ahorrar e invertir, simbolizada por los crecientes déficit presupuestales federales (y cada vez más estatales y locales). Los economistas internacionales dudan, con justa razón, que un sistema económico pueda operar exitosamente sin un ente nacional hegemónico que establezca las reglas de modo autoritario y realice las transacciones necesarias de sacrificio por privilegio<sup>30</sup>. Un sistema poshegemónico exigiría niveles de cooperación sin precedentes entre los principales países industrializados; el hecho de que Estados Unidos esté dispuesto y sea capaz de liderar o incluso cooperar con una agrupación semejante dependerá del tipo de estrategia de prosperidad económica que adopte.

Ciertamente, el fin práctico de la hegemonía norteamericana no necesariamente significa el final de su filosofía subyacente, que es la creencia en el libre comercio y la igualdad de oportunidades económicas para todas las naciones, grandes y pequeñas. Desde el punto de vista histórico, esa filosofía está profundamente arraigada en la psique norteamericana. Se remonta a los días de la revolución, cuando en el Plan de Tratado de 1776 Estados Unidos ofreció acceso a su mercado y sus productos con la esperanza ingenua de que Europa se apresurara a cooperarle en la guerra contra Inglaterra. Una vez Estados Unidos se independizó, la terminación de los acuerdos comerciales restrictivos de las leyes de navegación británicas y el fin del monopolio colonial español sobre las Indias Occidentales se convirtieron en los principales objetivos de política de la nueva nación, una pequeña potencia desterrada de los proyectos mercantilistas de los grandes Estados sin esperanza alguna de crear acuerdos similares en beneficio propio.

De modo semejante, durante el siglo XIX la totalidad de la política norteamericana hacia el Lejano Oriente se configuró con base en el concepto de "puertas abiertas", o sea el libre acceso a mercados de la región para todos, con condiciones de igualdad absoluta. Era un enfoque sensato para un país sin poderío militar en Asia y confrontado por esfuerzos europeos activos de dividir la China en esferas de influencia exclusivas. Al utilizarlo, Estados Unidos logró abrir las puertas de Japón en la década de 1850, al sugerir que un régimen de libre comercio liderado por Estados Unidos contribuiría a frenar depredaciones como las de los europeos en China y le permitiría a Japón transformarse en una gran nación comercial, "la Inglaterra de Oriente". El libre comercio acabó por convertirse en ortodoxia en la política económica de Estados Unidos a fines de la década de 1930, bajo la política de aranceles recíprocos de Cordell Hull, cimentándose firmemente en el sistema económico internacional después de la segunda guerra mundial a medida que las rondas progresivas de negociaciones comerciales multi-

30 / Véase Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987) y Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, 4a. ed. (Nueva York: St. Martin's, 1990) para ejemplos representativos.

laterales bajo el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) extendían sus efectos benéficos por todo el mundo.

El principio de igualdad de oportunidades económicas también ha ejercido una influencia poderosa sobre las políticas de seguridad norteamericanas. Si bien al nivel estratégico más profundo las causas de la participación de Estados Unidos en las guerras europeas tenían que ver con la preservación del equilibrio de poder, las circunstancias inmediatas de la decisión norteamericana de entrar en guerra en 1812 y 1917 entrañaron la protección del derecho del país en calidad de neutral para comerciar con todas las partes beligerantes en cualquier conflicto. De hecho, hasta la legislación de neutralidad aislacionista de la década de los treinta, los norteamericanos insistieron en la igualdad de oportunidades comerciales tanto en momentos de guerra como en épocas de paz, y demostraron estar muy dispuestos a combatir por ello.

Los presidentes norteamericanos todavía hablan el lenguaje del libre comercio. Sin embargo, la eventualidad de que la liberalización comercial supere la Ronda Uruguay del GATT<sup>31</sup> dependerá en primer lugar de si Estados Unidos persiste en su adhesión de medio siglo a una estrategia de libre comercio de hecho y no sólo retóricamente, y luego de si está dispuesto y cuenta con la habilidad necesaria para renunciar a su papel hegemónico y asumir una posición de liderazgo cooperativo. Desafortunadamente el incipiente déficit presupuestal, la dependencia creciente del petróleo extranjero y la aparente inhabilidad de la nación para reconstruir la competitividad de Estados Unidos hacen virtualmente imposible reducir de modo significativo el déficit comercial. A medida que los norteamericanos se vayan convenciendo cada vez más de que las políticas de libre comercio no funcionarán con países como Japón<sup>32</sup>, será más difícil defender el veto de cualquier legislación proteccionista. En algún momento, si la presión política se torna demasiado fuerte, la rama ejecutiva puede unir fuerzas con el Congreso en la defensa de una estrategia diferente para alcanzar la prosperidad económica.

Un candidato serán los bloques comerciales regionales, la idea planteada por Margaret Thatcher en la Cumbre Económica celebrada en Houston en 1990 cuando se refirió a "tres grandes grupos" de naciones, "uno basado en el dólar, otro basado en el yen y otro basado en el marco

31 / La Ronda Uruguay, lanzada en Punta del Este en septiembre de 1986 con una fecha programada de terminación en 1990, es la octava en la serie de las maratónicas negociaciones multilaterales de comercio que comenzaron con la Ronda de Ginebra en 1947. En el momento en que se escribe este ensayo las conversaciones están en un punto muerto, principalmente en torno a la suerte de los subsidios agrícolas en la Política Común de Agricultura de la Comunidad Europea. Para una historia breve de las rondas de negociación del GATT, véase Spero, *The Politics of International Economic Relations*, pp. 73-93.

32 / Desde luego, el libre comercio no sirve para naciones que no son competitivas; en el caso de Japón también existen factores que cierran injustamente las puertas a los productos norteamericanos, aunque estos probablemente representan tan sólo entre el 10 y el 12 por ciento del déficit comercial global. Sean cuales fueren las causas, la reciente encuesta realizada por *Times-Mirror* indicó un cambio acentuado hacia el sentimiento antigaponés en Estados Unidos, habiendo descendido las opiniones favorables del 70 por ciento al 56 por ciento entre 1987 y 1990, y habiendo aumentado las opiniones desfavorables del 27 por ciento al 39 por ciento. Donald S. Kellerman y Andrew Kolut, *The People, the Press and Politics 1990* (Washington, D.C.: Times-Mirror Center for the People and the Press, septiembre 19, 1990), p. 9.

alemán<sup>33</sup>. La evidencia de este tipo de mundo se encuentra en la rápida expansión de la penetración económica japonesa en Asia, en el pacto de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, y más ostensible en la Comunidad Europea. Si bien la información comercial entre mediados y finales de la década de los ochenta parece relegar los bloques regionales al futuro, los norteamericanos, vacilantes ante su posición cada vez menos competitiva en la economía mundial, pueden considerar que la conformación de un bloque hemisférico es una forma de retener algo de la prosperidad y el control asociados con la antigua hegemonía internacional de Estados Unidos, lo cual haría que la pérdida de primacía económica del país fuera menos dolorosa en el corto plazo.

Si surgen, en efecto, bloques comerciales dirigidos por Europa, Estados Unidos y Japón, existe el peligro planteado por Robert Gilpin de que se forme un sistema tripolar altamente inestable en el cual el líder de cada bloque temería una combinación de los otros dos en contra de sus intereses. Al no existir ya la amenaza soviética para mantener unidas a las grandes potencias, no cabe duda de que un conflicto geoestratégico con base en el comercio es una posibilidad real. Dada la relación histórica entre deterioro económico, guerras comerciales y conflicto militar, difícilmente se puede descartar como fantasía una ruptura completa de la alianza entre Japón y Estados Unidos en torno a asuntos económicos, o ignorar los peligros que un Japón distanciado pero tecnológicamente avanzado podría plantearle a la paz mundial. La controversia que suscitó el viaje del presidente Bush a Japón en enero de 1992 puede servir para ilustrar cuán difíciles de manejar resultan los temas comerciales en épocas de recesión<sup>34</sup>.

Algunas autoridades argumentan que el surgimiento de bloques comerciales debería percibirse como un desarrollo benigno, puesto que pueden empujar la frontera de la liberalización más allá de lo que sería posible en un contexto internacional, allanando por lo tanto el camino para la celebración de posteriores acuerdos comerciales a escala mundial. Sin embargo, parece problemático saber si puede mantenerse una liberalidad razonable entre bloques mientras se alimentan áreas preferenciales entre ellos, dado que no es posible sostener una preferencia interna sin una discriminación externa concomitante. Un sistema semejante parece frágil en el mejor de los casos, con probabilidades de disimularse bajo la cobertura del denominado "comercio equitativo" pero tendiendo hacia formas cada vez más controladas y poco liberales.

33/ David Hoffmann, "Summit Dynamics Reflect Shift to Multipolar World", *Washington Post*, julio 15, 1990, pp. A12-13.

34/ Después de haber pospuesto súbitamente el viaje como respuesta a la sorpresiva derrota de su antiguo procurador general en una competencia senatorial en Pensilvania por un demócrata que sustentó su campaña en asuntos internos, el presidente reorganizó el viaje, alejándose del énfasis original en la reafirmación de la importancia de la alianza Estados Unidos-Japón en la era de la posguerra fría, para enfocarse en asuntos comerciales y el impacto que estos ejercen sobre los empleos en Estados Unidos. El resultado fue un aumento predecible de fricción con Japón, lo cual difícilmente es un resultado que pueda contribuir a una estrategia para mejoramiento a largo plazo de la situación. Paul Blustein, "Tensions Rise in Tokyo as Bush's Visit Nears", *Washington Post*, diciembre 25, 1991, pp. A1, A25.

De otra parte, quedan una alternativa y una estrategia introspectiva que se supone han beneficiado el bienestar económico durante trechos sustanciales de la historia norteamericana. De hecho, las políticas proteccionistas de altos aranceles predominaron entre la Guerra Civil y la Gran Depresión, salvo por el arancel *Underwood* decretado por Woodrow Wilson en 1913. Mientras las tasas arancelarias sobre productos no agrícolas gravables en el sistema liberal de la posguerra fluctúan entre el ocho y el diez por ciento, la tasa *ad valorem* promedio comparable desde la década de 1860 hasta la de 1930 se situaba en el rango del cuarenta al cincuenta por ciento, alcanzando su pico con la tasa Smoot-Hawley sobre importaciones gravables del 52.8 por ciento, vigente entre 1930 y 1933.

Quienes creen que dichas políticas proteccionistas quedaron desacreditadas para siempre por la Gran Depresión, deben tener en cuenta cuán exitosamente se ha expandido la práctica del proteccionismo bajo la retórica del libre comercio. La administración Reagan presidió un incremento del veintitrés por ciento en las barreras no arancelarias, uno de los peores desempeños entre las naciones de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED). El cuarenta por ciento de las exportaciones japonesas a Estados Unidos ingresan actualmente bajo alguna modalidad de protección; más de US\$6.000 millones en automóviles japoneses quedan por fuera cada año. De otra parte, la Ley Comercial de 1988 estableció una maquinaria de ajuste que contiene, en el mejor de los casos, un fuerte sesgo hacia la retaliación, y consagra en la legislación la premisa debatible de que las medidas proteccionistas probablemente conducirán a un sistema más libre. Y debe anotarse que todo esto sucedió en una era de prosperidad interna sostenida.

Es posible que el proteccionismo no tenga sentido desde el punto de vista económico, pero su historia indica que es una estrategia altamente atractiva. Será aún más difícil de resistir en el futuro, pues será invocado como un medio para alcanzar la meta del comercio libre o equitativo en un mundo imperfecto, o será aplicado gradualmente y sin aspavientos por quienes dicen creer en políticas más liberales.

### *Coherencia estratégica después de la contención*

NINGUNA DE ESTAS ESTRATEGIAS simplemente reaparecerá en sus modalidades anteriores para reemplazar la contención, el anticomunismo y la hegemonía económica. Sin embargo, puede suponerse que, sea como fuere la modalidad que surja, se nutrirá de muchas de las tradiciones descritas anteriormente, combinando sus características con nuevas formas que respondan a las nuevas condiciones. En la actualidad lo único que parece claro es que, desaparecida la amenaza de la expansión soviética, habrá que diseñar estrategias distintas a la contención para atender los intereses norteamericanos en materia de seguridad física. Y como la seguridad física en sí parece correr menos peligros, es probable que la prosperidad económica y la proyección de valores revistan mayor importancia en las estrategias de política exterior en el futuro.

A medida que se vayan presentando estos cambios, no existe ninguna razón intrínseca para que las estrategias internacionalistas, regionalistas o internas anteriormente discutidas tengan por fuerza que agruparse; por ejemplo, no existe razón alguna para que las estrategias internacionales de seguridad física tengan necesariamente que combinarse con las estrategias internacionales de bienestar económico y proyección de valores. Un enfoque de seguridad en el hemisferio norte tampoco tendría que ir a la par con un bloque comercial norteamericano, ni el aislacionismo político-militar con la preservación de valores a nivel interno y las políticas económicas proteccionistas. Estados Unidos podría ser el Gran Ejemplo de gobierno democrático a tiempo que propicia un retorno a la seguridad colectiva, o podría practicar estrategias de equilibrio de poder simultáneamente con la adopción de medidas económicas proteccionistas. Pero resulta incómodo el hecho de que por lo general haya existido una cierta macrocoincidencia en las políticas de Estados Unidos; que, por alguna razón, las estrategias en una área del interés nacional parecen haber ido en el pasado a la par con estrategias similares en otras áreas.

Si el proceso de la opción de estrategias es cohesivo en ese sentido, el nivel en que se establezca la estrategia norteamericana en materia de política exterior en la era de la posguerra fría quizás estará determinado en su mayor parte por las percepciones que los dirigentes políticos norteamericano tengan del poderío de la nación. En el corto plazo, al menos, el papel internacional exige recursos mucho mayores y un mayor optimismo y activismo —más de lo que podría denominarse “políticas dinámicas”— que un papel regionalista, y un papel regionalista exigirá más que uno interno, independientemente de sus costos en el largo plazo. Los formuladores de políticas que no creen que la nación pueda darse el lujo de ceder recursos para cumplir metas de política exterior probablemente se abstendrán de fijar objetivos que requieran ese compromiso.

Así las cosas, cualquier intento de predecir el futuro de la estrategia norteamericana en política exterior debe comenzar por definir el interrogante de si Estados Unidos estará en capacidad de superar sus actuales problemas fiscales y económicos y reestructurar la base de poder interno sobre la cual debe reposar cualquier estrategia sólida. Si la nación no lo logra hacer se puede anticipar un período de crecientes divisiones internas y cinismo político a medida que diversos grupos compiten para aumentar o preservar sus participaciones en una torta económica de tamaño decreciente; la probable expresión externa de una circunstancia semejante sería el tipo más destructivo de políticas internamente dirigidas, una no estrategia que incluya acciones tomadas o no tomadas con base en las pugnas internas en vez de responder a un propósito de política exterior. Si, por el otro lado, la nación sí intenta reconstruir su poderío por motivos de política exterior así como por razones internas, también será necesario un reenfoque en los asuntos internos, pero como una respuesta estratégica deliberada y cohesiva a la era de la posguerra fría, en vez de como el reflejo de una abdicación estratégica<sup>35</sup>. El

35 / El debate contemporáneo en torno a la estrategia de política exterior de la era de la posguerra fría refleja muy bien esta opción básica. De una parte están quienes buscan una nueva misión que pueda

resultado podría ser una estrategia de política exterior menos internacional en el área de la seguridad física, pero más idealista y en interés propio de lo que hubiera sido sensato, ya sea durante los años de la guerra fría o como respuesta a los desafíos planteados por Alemania y Japón anteriormente en este siglo<sup>36</sup>.

Por ejemplo, hasta cuando surja una nueva amenaza hegemónica, la nación bien puede darse el lujo de temer menos por su seguridad física. En esta área puede pensarse en una especie de estrategia por capas, una que sería conducida con un nivel de recursos mucho menor de lo que lo que la nación gastó durante la guerra fría. Al tiempo que mantiene su capacidad de intervención en incidentes aislados que amenazan sus intereses vitales, Estados Unidos podría trabajar progresivamente en el diseño de mecanismos colectivos para abordar la inestabilidad rutinaria que plantea una amenaza a las vidas norteamericanas y la actividad económica de la nación; dichos arreglos podrían depender del poderío militar de sus asociados europeos y quizás también de los japoneses, además del propio, y podría estar basado en las Naciones Unidas o fuera de ella. Es probable que Estados Unidos nunca recupere su aislamiento geotecnológico, de modo que deberá tener en cuenta medidas defensivas contra las amenazas más manejables de la era de la posguerra fría, incluyendo el programa de Protección Global contra Ataques Limitados (GPALS), posterior a la IDE, y los regímenes antiproliferación dirigidos contra la difusión de armas convencionales modernas, armas nucleares y sistemas de entrega. La defensa hemisférica hallaría un lugar prominente en esta estrategia, utilizando primordialmente herramientas económicas y cooperativas de aplicación de la ley en un enfoque más sistemático hacia el control de la inmigración ilegal y el narcotráfico<sup>37</sup>.

Los estrategas son realistas cuando así se requiere, e idealistas cuando es posible. Se diría que la falta relativa de preocupación por la seguridad

sostener el compromiso internacional de Estados Unidos en la era de la posguerra, blandiendo metas como la difusión de la democracia, el mantenimiento de la estabilidad o la construcción de un nuevo orden mundial. Del otro lado están quienes insisten en que el país puede y debe dejar de lado sus preocupaciones de política exterior para volver a concentrarse en el frente interno; sin embargo, sus argumentos, que suenan parecidos, ocultan una división mucho más profunda. Algunos quieren que los formuladores de políticas se concentren en los problemas internos exclusivamente en beneficio propio; para estas personas la política exterior es una distracción indeseable e innecesaria. Otros en este grupo perciben la solución de problemas internos como algo esencial, precisamente para que la nación pueda operar con efectividad en el exterior, porque resulta crucial reconstruir el poderío norteamericano con el fin de que la nación asegure sus intereses, incluso sus intereses internos, en un mundo cada vez más internacionalizado.

36 / El hecho de que en cualquier caso ocurriría una reconcentración en los asuntos internos parece evidente de acuerdo con las encuestas de opinión recientes, las cuales demuestran una enorme preferencia por los asuntos internos en detrimento de la política exterior. Inclusive inmediatamente después de la guerra del Golfo, más de dos tercios partes de los consultados convinieron en que el país afrontaba “problemas internos que exigen mayor atención a las necesidades internas, en vez de a las externas y militares”. Casi la misma cantidad de los encuestados manifestó que Estados Unidos debería gastar más en programas sociales y domésticos, y tres cuartas partes urgieron mayores gastos en programas para crear empleos y crecimiento económico (mientras que sólo una quinta parte se mostró en favor de mayores gastos en el sector militar y en seguridad nacional). “The New World Order—What the Peace Should Be”, *American Talk Issues, Survey No. 15*, marzo 19-24, 1991, p. 12. Véase también David S. Broder y E.J. Dionne, Jr., “Voters See Big Needs at Home”, *Washington Post*, noviembre 4, 1991, pp. A1, A12.

37 / El uso cada vez mayor de instrumentos económicos (como el Área de Libre Comercio México-Estados Unidos) para la defensa hemisférica constituiría un paralelo interesante con la estrategia de contención original de George Kennan, que dependía principalmente de instrumentos como el Plan Marshall para disuadir la subversión soviética. Gaddis, *Strategies of Containment*, pp. 37, 61-65.

física en la era de la posguerra fría podría permitirle a la nación dar rienda suelta a sus instintos idealistas; sin embargo, irónicamente, esto sucede en un momento en que la restricción de recursos parecería demandar un idealismo barato. Esta sola consideración representará una restricción formidable para las cruzadas en favor de la democracia y de los derechos humanos en el exterior, e incluso para el tipo de asistencia humanitaria a gran escala emprendida en la *Operación para Proveer Alivio* después de la guerra del Golfo, o planteada para los Estados sucesores de la Unión Soviética mientras soportan la agonía de las transformaciones económicas poscomunistas. El enfoque interno requerido para el resurgimiento económico (o forzado por el estancamiento económico) también actuará en contra de las estrategias internacionales de proyección de valores, como sucedería con cualquier cambio sustancial en las recientes tendencias democráticas en el exterior. Una vez liberado de la necesidad de forjar alianzas con regímenes infames con el fin de proteger su seguridad física, lo más probable es que Estados Unidos se dé cuenta de que los costos de una política moralista son menos obvios de lo que fueron durante el siglo XX. No obstante, aunque puede anticiparse que el gobierno de Estados Unidos seguirá haciendo todo lo posible para promover los valores norteamericanos en el exterior, es probable que esta área de estrategia de política exterior siga siendo en su mayor parte un resultado de la influencia del sector privado estadounidense a través de las revoluciones de las comunicaciones y el transporte de nuestro tiempo.

Si bien las condiciones económicas parecen destinadas a empujar a Estados Unidos hacia estrategias de política exterior internamente orientadas, la prosperidad económica es, irónicamente, la única área de interés nacional en la cual un enfoque interno podría resultar extraordinariamente destructivo. Como se observó anteriormente, todo depende de la forma en que se estructure dicha estrategia, de si en realidad es una estrategia en sí o simplemente una respuesta refleja a los tiempos difíciles. La internacionalización de la economía nacional de seguro implicaría el retorno a políticas proteccionistas o mercantilistas que serían muy perjudiciales en el largo plazo, y es posible que las élites financieras y comerciales de la economía norteamericana fueran ahora tan interdependientes del mundo exterior que dificulten ese estilo de política. Lo que se necesita es más bien una estrategia económica internamente orientada que sea simultáneamente de naturaleza regionalista, si no internacional, una estrategia que emprenda la renovación interna al tiempo que mantiene y fortalece las conexiones con el exterior. Una estrategia semejante requeriría un liderazgo nacional hábil y comprometido, pero también un cambio en los hábitos populares de consumo a inversión y de autogratiificación a sacrificio. Ninguno de los dos parece muy posible por el momento.

De manera que la cuestión estratégica reside en último término en la cuestión del poder, en el interrogante de si en estos tiempos difíciles la política norteamericana puede reunir la voluntad y, por lo tanto, los medios para capitalizar el final no sólo de la guerra fría sino de las guerras hegemónicas de este siglo. ¿Podrá la nación manejar la paradoja de la victoria en relativa declinación de manera que pueda aprovechar sus oportunidades en la era

de la posguerra fría? Si no, dada la ausencia de amenazas hegemónicas, bien podría ser que no se produzca un gran daño, sino tan sólo un deterioro gradual de la prosperidad y la posición de la nación en un entorno internacional menos manejable (si bien durante algún tiempo menos consecuente). Sin embargo, si los norteamericanos consiguen desprenderse del pensamiento de guerra fría, entender el carácter de los cambios revolucionarios que confrontan y crear estrategias significativas para abordarlos, podemos estar al borde de la época más esperanzadora en asuntos internacionales desde que el Congreso de Viena inició un siglo de paz hegemónica.