

La política exterior de Estados Unidos: dinámica interna y nuevos problemas*

Alexis de Tocqueville, el profundo estudioso de los regímenes políticos y en especial de la democracia norteamericana en el siglo pasado, veía considerables obstáculos para la conducción exitosa de la diplomacia por parte de un sistema democrático.

Según De Tocqueville, "en la dirección de los intereses exteriores de la sociedad", los gobiernos democráticos resultaban "decididamente inferiores" a los demás. Esta inferioridad se debe a que "la política exterior no exige el uso de casi ninguna de las cualidades que son propias de la democracia", pero, en cambio, plantea requerimientos que esta forma de gobierno difícilmente puede satisfacer. En una democracia hay "poca capacidad de coordinar todos los detalles de una gran empresa, resolverse a un proyecto y seguirlo obstinadamente a través de todos los obstáculos". Para De Tocqueville, la democracia "es poco capaz de combinar medidas secretas y esperar pacientemente su resultado"¹. En consecuencia, una democracia se ve en desventaja frente a otros estados de distintas características políticas si conduce su política exterior de conformidad con lo prescrito en su fórmula política básica.

La democracia norteamericana, sin embargo, ha llegado a constituir, desde que el ilustre pensador francés escribiera estas observaciones, la mayor potencia mundial. ¿Cómo se ha logrado este resultado? ¿Debemos revisar la hipótesis de De Tocqueville, o se ha caracterizado la conducción de la política exterior por peculiaridades que la distinguen de otros aspectos que, para fines analíticos, pueden identificarse en el proceso político?

En este estudio trataremos de esclarecer en alguna medida estas interrogantes. La complejidad de la tarea expositiva es enorme, puesto que la política exterior norteamericana es objeto de análisis académicos (por parte de historiadores, investigadores en ciencia po-

* El presente trabajo es una versión revisada de una conferencia dictada por el autor en las I Jornadas de Relaciones Internacionales realizadas por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, en octubre de 1977.

¹ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, 2ª ed., México y Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Segunda parte, Cap. v, pp. 239-240.

lítica y economía, especialmente) que han generado una vasta literatura a la que no podremos aludir más que en forma muy parcial. Igualmente, la riqueza del debate público es tan grande que solamente podremos referirnos a algunos de sus aspectos más salientes. Es necesario, además, distinguir entre el plano coyuntural —la política exterior del Presidente Carter, especialmente hacia América Latina, incluyendo desde luego el debatido problema de los derechos humanos—, y los factores de orden más permanente en la política exterior. Las páginas siguientes se referirán especialmente a estos últimos, sin perjuicio de incluir el gobierno de Carter en el análisis, de modo de ilustrar debidamente las interrelaciones entre el momento actual y los aspectos de largo plazo.

La mayor parte de las observaciones que siguen se referirán a las dimensiones internas de la política exterior. Se trata de dar una idea de cómo se elaboran las políticas exteriores, puesto que su proceso de formación incide fuertemente en su contenido. Hay una interdependencia muy pronunciada, en otras palabras, entre los aspectos internos y externos, que sólo presentamos por separado para mayor claridad del análisis².

LA TRADICION DIPLOMATICA

El globalismo norteamericano vigente desde la Segunda Guerra Mundial contrasta con las raíces históricas de la política exterior de Estados Unidos, al menos según las concepciones prevaletentes entre la mayoría de los estudiosos de la historia diplomática de ese país. Es interesante comenzar el análisis en este punto porque desde los primeros años de la evolución internacional de los Estados Unidos se plantea la tensión entre "polos" de orientación frente al mundo, especialmente entre las tendencias "aislacionistas" e "internacionalistas" y entre los estilos diplomáticos "idealista" y "realista". Para el estudio de la dinámica o la forma en que se suceden los movimientos entre uno y otro de estos "polos", se ha elaborado por algunos autores la noción de "ciclos" en la política exterior³, idea frente a la cual otros levantan la noción alternativa de continuidad, lo que equivale a decir que, a pesar de las oscilaciones entre los "polos", en último término no se abandonan ciertas pautas comunes. En esta exposición enfatizaremos especialmente los factores de continui-

² Una obra que abrió campo a este tipo de investigación y al estudio comparativo de las políticas exteriores es Kenneth Waltz, *Foreign Policy and Democratic Politics — The British and American Experiences*, Boston, Little, Brown and Co., 1967.

³ Ver, por ejemplo, Michael Roskin, "From Pearl Harbour to Vietnam: Shifting Generational Paradigms", *Political Science Quarterly*, Vol. 89, N° 3, Otoño 1974, pp. 563-588, entre los autores que elaboran la noción de "ciclos".

dad, sin perjuicio de lo cual entraremos en algunos de los cambios históricos de mayor importancia.

El primer factor de continuidad es la tradición diplomática misma, que en todos los estados crea una especie de inercia que favorece la mantención del statu quo. En el caso de Estados Unidos, es especialmente importante en su tradición diplomática el rechazo al globalismo contenido en el famoso discurso de despedida del Presidente George Washington, testamento político de 1796, al dejar Washington su segundo período de gobierno, y que trata de legar a la nación norteamericana ciertos principios que Washington y Alexander Hamilton, uno de los principales redactores del mensaje, consideraban de validez general, incluso más allá de su época histórica. En el campo de las relaciones exteriores, según Hamilton y Washington, debe considerarse como "un principio general de política" la abstención de Estados Unidos de participar en alianzas permanentes. Solamente en circunstancias especialmente urgentes podía contemplarse la participación en alianzas temporales. Para algunos de los fundadores del estado norteamericano, esta recomendación fundamental o imperativo que, como podrá advertirse, inclina las preferencias de los fundadores hacia el aislacionismo, descansaba en bases morales, porque se veía la política tradicional de alianzas de los países europeos como una práctica corrupta, como oscuros manejos de soberanos autocráticos y sus consejeros irresponsables frente a la comunidad política. La abstención norteamericana de participar en estas maniobras diplomáticas debían emanar, por tanto, de la superioridad moral del nuevo sistema, que para lograr su consolidación exigía no contaminarse con las prácticas imperantes. Para otros padres del sistema norteamericano, en cambio, especialmente el propio Hamilton, la validez del imperativo aislacionista descansaba en la necesidad de proteger el nuevo estado norteamericano frente a sus adversarios externos⁴.

La primera interpretación del mensaje de Washington corresponde al polo idealista, la segunda al pragmático o realista. Como puede verse, la tensión es antigua y los polos proporcionan puntos de vista divergentes sobre todo el campo de la diplomacia.

Otros aspectos de la tradición son la expansión territorial continental, que tuvo lugar entre comienzos y mediados del siglo XIX, y que convirtió el territorio del Este de Norteamérica, donde estaban las trece colonias originales, en solamente una región de una potencia con un territorio continental. Esta expansión se logró, desde luego, por diversos medios, que no excluyeron la guerra. El camino bé-

⁴ Véase Félix Gilbert, *To The Farewell Address — Ideas of Early American Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1961, especialmente capítulo 5.

lico (precedido de la penetración por medio de colonos) dio a Estados Unidos el dominio de Texas y otros territorios. Mediante exitosas negociaciones que condujeron a compras, se adquirieron extensas partes de América del Norte, siendo desde luego la más espectacular e importante a largo plazo la adquisición de Alaska a Rusia. Así, a mediados del siglo pasado, Estados Unidos pasó a ser una potencia del Atlántico y del Pacífico, que no admitía fácil clasificación como continental o marítima, ya que enfrentaba ambos océanos, y poseía dentro de sus fronteras la mayoría de los recursos naturales necesarios para su industrialización y para la creación de la economía agrícola más importante y moderna del mundo. El desarrollo agrícola norteamericano es especialmente importante para el exterior, porque la agricultura de Estados Unidos está mucho más íntimamente vinculada a los mercados internacionales que el resto de la economía norteamericana. Las exportaciones de cereales a la Unión Soviética y China, de soya y otros productos a Japón, y los grandes programas bilaterales de alimentos, subrayan la importancia actual del desarrollo agrícola por sus fuertes proyecciones económicas y políticas internacionales.

La vastedad del sistema continental en formación también hizo posible la absorción de grandes cantidades de inmigrantes, que primero vinieron del norte de Europa y luego del sur y el este del mismo continente, de Asia y de América Latina⁵. La presencia africana, desde luego, era de más antiguo origen y trajo los mayores problemas a la Unión, al mismo tiempo que proveyó la mano de obra para parte del desarrollo económico, especialmente en el sur.

No bien terminada la expansión continental, Estados Unidos inició la creación de una esfera de influencia en el Caribe y expandió su poder hacia el Lejano Oriente. La guerra con España dio a Estados Unidos un poder preeminente en América Central y todo el Caribe, y dejó en claro que la doctrina Monroe, contra la interferencia europea en América, implicaba que la región entera era de responsabilidad estratégica norteamericana. La misma guerra dio a Estados Unidos el dominio de las Filipinas. También en esta época el gobierno norteamericano entró a tomar parte en la política imperialista en el continente asiático al sostener la política de la "Puerta Abierta", consistente en exigir para Estados Unidos condiciones iguales a las obtenidas por las potencias europeas en sus relaciones con China⁶. La ideología de la "misión especial" en el mundo se

⁵ Véase algunas cifras sobre inmigración, por ejemplo, en Peter Odergard et al., *American Government*, Nueva York, Holt, Rinehart, and Winston, 1961, p. 61.

⁶ George Kennan en *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago, Chicago University Press, 1951, Caps. 1 y 2, analiza la guerra con España, enfatizando la voluntad conciliadora de España. Respecto a la "Puerta Abierta" en Asia, Kennan sostiene que en Washington nunca se dio mucha importancia a tal política, que

mantuvo, sin embargo, y aun se desarrolló en el curso del presente siglo, sin que se admitiera fácilmente que Estados Unidos había entrado al club de las potencias imperialistas, pues en todo momento los gobiernos norteamericanos como los de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson, de cuyas intervenciones en los asuntos regionales todavía quedan vestigios, sostuvieron que se trataba de hacer cumplir en la región americana los principios básicos de la civilización que los gobiernos europeos no podían o no debían imponer, y que las dictaduras latinoamericanas resistían ⁷.

EL "ESTILO NORTEAMERICANO"

La interacción de factores históricos con la estructura social y la influencia de variables económicas, demográficas y geográficas han configurado lo que el profesor Stanley Hoffmann ha llamado el "estilo nacional" norteamericano, estilo que se refleja en la política exterior ⁸. El conocimiento del "estilo" nacional es importante porque facilita la comprensión de las percepciones y señala las limitaciones y oportunidades que los autores de las políticas ven en su quehacer cotidiano.

En primer lugar, señala Hoffmann, es importante entender, y esto parece importante en vista de los debates sobre la política de Carter, que de la idea de una experiencia histórica única nace la convicción de la existencia de un imperativo misionario que irrumpe cada vez que se rompe el aislacionismo.

En el caso del gobierno actual, se trató especialmente de tomar la iniciativa en la política exterior de modo de evitar un "test" por parte de los dirigentes de la Unión Soviética. También preocupaba al nuevo mandatario norteamericano conjurar el peligro de un neoaislacionismo que parecía cobrar fuerza como consecuencia de la retirada de Vietnam y de otras frustraciones de los propósitos norteamericanos en diversos lugares del mundo. Tal estrategia inicial se vio sin duda fortalecida por la tendencia de Carter de proyectar su peculiar versión ideológica populista sureña al plano internacional, proponiendo una nueva misión mundial para su país, basada en la inspiración de esa ideología. Después de medio año de gobier-

habría resultado fundamentalmente de proposiciones de funcionarios ingleses encargados del servicio aduanero chino, hechas al Departamento de Estado y dirigidas a evitar el colapso de las aduanas chinas.

⁷ Véase la polémica entre William Jennings Bryan y Theodore Roosevelt sobre el problema del imperialismo en Ernest May, ed., *Las Relaciones Internacionales*, Colección Imagen de Estados Unidos, vol. 3, Buenos Aires, Ed. Vea y Lea, 1964, pp. 167-189.

⁸ Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles, Or the Setting of American Policy*, Nueva York, McGraw Hill Book Co., 1968, Parte II,

no, el propio Presidente norteamericano, en una entrevista concedida a TIME (8 de agosto de 1977), preguntado sobre si cambiaría la política de derechos humanos si tuviera otra oportunidad de comenzar la Presidencia debido a la reacción negativa de la URSS, contestó: "Creo que ya era tiempo que nuestro país restableciera su posición como un pueblo verdaderamente confiado en la corrección de nuestros principios y aspiraciones. Creo que ya era tiempo que el mundo supiera que estamos por los mismos sueños y principios que fueron parte de la fundación de nuestra nación... Nuestra influencia, en la medida que ella puede ser ejercida, debe reflejar estos principios alrededor del mundo". Como puede advertirse, el Presidente de Estados Unidos, lejos de rehuir una perspectiva ideológica en la política exterior de su gobierno, ve un imperativo de acción fundado en los principios básicos de la tradición de su sistema político. Naturalmente, esta definición ideológica ha traído consigo conflictos de consideración, en los términos que plantea Hoffmann, lo que en parte el propio Carter ha debido percibir a través de las reacciones críticas a sus planteamientos en varias partes del mundo.

Segundo, advierte Hoffmann, el adversario tiende a ser considerado como un enemigo que debe ser extirpado de raíz o, alternativamente, como un enfermo que debe ser sanado con la ayuda de Estados Unidos, si impera la visión evangelizadora mencionada⁹. Ambas posibilidades son, desde luego, incompatibles con las prescripciones tradicionales de la política internacional basada en el equilibrio de poderes, sistema internacional en el cual el orden interno de cada estado participante no es parte de los objetivos diplomáticos de los demás estados participantes. Como señala Hoffmann, históricamente, se observa un cambio desde un aislacionismo "hasta la toma de liderazgo internacional, teniendo en común ambos extremos la intención de evitar la contaminación con insanos problemas extranjeros"¹⁰. Una consecuencia de esta actitud ha sido la frecuente denuncia de diversos nacionalismos por parte de Estados Unidos, generalmente sin que exista clara conciencia pública del carácter profundamente nacionalista del propio planteamiento norteamericano.

EL EJECUTIVO

El segundo factor de continuidad y también de dinamismo de una política exterior es la existencia de una organización y un conjunto político institucional especializados en el manejo de las relaciones exteriores.

⁹ Hoffmann, op. cit., p. 95.

¹⁰ Hoffmann, op. cit., p. 98.

La posición presidencial en el sistema es única. Tratándose de un sistema presidencial, el Presidente es Jefe del gobierno y del estado, negociador de sus intereses políticos frente al Congreso, interlocutor ante el público y negociador con el extranjero. Al mismo tiempo, el Presidente debe constantemente prestar atención a la política interna, tanto para lograr imponer los aspectos esenciales de su línea política internacional frente al Congreso y la opinión pública (y los siempre presentes medios de comunicación), como para mantener un "rating" aceptable de apoyo popular, necesario para su reelección, para las fortunas electorales de su partido, o, por último, pero no menos importante, para su imagen histórica.

Por lo mismo, la política presidencial es inseparable de las imágenes. Hoffmann sostiene críticamente que "con demasiada frecuencia la retórica presidencial es perjudicial para la política afectada; se fija una pose antes de medir sus consecuencias porque se considera necesaria para mantener alguna imagen... El Presidente y el país se encuentran comprometidos con esa retórica... el medio se convierte en el mensaje, el estilo se vuelve sustancia"¹¹.

Según el diplomático e historiador Louis Halle, esta confusión de planos ocurrió cuando en 1947 se trataba de convencer al Congreso acerca de la necesidad de apoyar el programa de ayuda a Grecia y Turquía, destinado a consolidar los gobiernos de esos países frente a amenazas subversivas. Según Halle, el gobierno de Truman en esa oportunidad perseguía meramente obtener ciertos fondos, pero por la argumentación ideológica que se vio obligado a emplear para convencer al Congreso, se entendió posteriormente que se había formulado una "doctrina Truman", situación que ilustraría la tesis de Hoffmann¹².

La complejidad de la organización del Ejecutivo también es una dimensión del sistema político que debe ser entendida para la comprensión de la política exterior. La Presidencia misma es una organización de grandes dimensiones, que tiene una estructura formal, pero al mismo tiempo deja a cada ocupante de la Casa Blanca considerable libertad para montar su propio sistema de funcionamiento. A la Presidencia debe agregarse el conjunto de los ministerios y servicios públicos, y por último las Fuerzas Armadas, actores todos con vastos intereses internacionales y que tratan de imponerlos al interior del sistema¹³.

¹¹ Hoffmann, op. cit., p. 243.

¹² Véase Louis J. Halle, *The Cold War as History*, Nueva York, Harper and Row, 1967, pp. 118-119. Cf. también Walter La Feber, *America, Russia, and the Cold War, 1945-1968*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1967, pp. 44-45.

¹³ Sobre la organización del Ejecutivo, ver Burton M. Sapin, *The Making of United States Foreign Policy*, Nueva York, Frederick A. Praeger, Publishers, 1966, y el libro de I. M. Destler, *Presidente, Bureaucrats, and Foreign Policy*, Prince-

Uno de los estilos de trabajo de los Presidentes es reservar para el Jefe del Ejecutivo las decisiones finales, dejando que la burocracia "genere las opciones". Es un papel fundamentalmente limitado y pasivo, que caracterizó, según la mayoría de los observadores, a la administración de Eisenhower¹⁴. Otra posibilidad es la intervención presidencial en todos los aspectos de formación e implementación de las políticas de mayor importancia. Así, fue en la administración Kennedy, y ocurre actualmente, según las informaciones publicadas sobre el funcionamiento del gobierno de Carter. Se trata de un papel presidencial activo y mucho menos limitado, lo que inevitablemente da un sello más personal a la política exterior, pero al mismo tiempo encierra riesgos de falta de oportunidad de las acciones —especialmente el problema de la lentitud— y de falta de adecuación a las circunstancias inmediatas que solamente los "profesionales" están en condiciones de apreciar en cada momento. Así, se señaló al comienzo del nuevo gobierno que la intervención presidencial directa en diversos aspectos del problema del Medio Oriente creó dificultades en las negociaciones, derivadas de la explicable falta de conocimiento del Presidente de cada uno de los detalles de las cuestiones en disputa. El enfrentamiento directo del Jefe del Ejecutivo con los problemas diplomáticos es, sin embargo, prácticamente inevitable. La celebración de periódicas conferencias de prensa, por ejemplo, obliga al Presidente a definir puntos de vista respecto de las cuestiones más diversas, teniendo sus palabras una repercusión política inmediata en Estados Unidos y en el exterior. Por más que los funcionarios cercanos al Presidente traten de "entrenarlo", éste debe en último término tomar posiciones personales sobre las materias que se le someten.

El problema de participación presidencial no ha sido creado por el actual mandatario norteamericano, sino que se remonta a un complejo proceso que, con altos y bajos, ha durado tres décadas. Desde la Segunda Guerra Mundial y especialmente desde comienzos de la Guerra Fría, el Ejecutivo norteamericano ha evolucionado hacia una concentración de poder cada vez mayor en la Casa Blanca. "El *staff* incluye especialistas en asuntos de seguridad nacional,

ton, Princeton University Press, 1972, y James A. Nathan y James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*, Boston, Little, Brown and Co., 1976, cap. 12.

¹⁴ Según Nathan y Oliver, esta interpretación mayoritaria de la naturaleza del proceso de decisión bajo Eisenhower no sería correcta, puesto que el Presidente habría dejado obrar a su Secretario de Estado, John Foster Dulles, solamente en el marco de autorizaciones presidenciales expresas, lo que supone un alto grado de participación de Eisenhower en la conducción diaria de la diplomacia. Nathan y Oliver, *op. cit.*, p. 452.

transporte, economía, energía, telecomunicaciones y quince equipos adicionales de apoyo. El número de empleados que trabajan directamente para el Presidente se acerca al número total de personas empleadas por el Departamento de Estado: unas 10.000 en total¹⁵.

Esta enorme burocracia presidencial controla de manera centralizada el funcionamiento de los departamentos o ministerios y los respectivos servicios públicos. Así, el Consejo Nacional de Seguridad, el que cada Presidente ha usado en mayor o menor medida, según su criterio y estilo personal de trabajo, vigila el funcionamiento de todo el aparato de la defensa, la diplomacia y la inteligencia, secundado por otras unidades especializadas como la importantísima Oficina de Administración y Presupuesto (OMB), que controla los aspectos presupuestarios de toda la administración pública. Pero esto no es todo, puesto que de hecho los Presidentes han tenido tal latitud que han llegado a radicar en sus asesores personales algunas de las funciones más importantes de los departamentos. De esta manera, el Ejecutivo ha logrado alejar la conducción de la política de los ojos del Congreso. Frente a los intentos de fiscalización del Congreso, el Gobierno ha alegado, para no prestar declaraciones, el llamado "privilegio del Ejecutivo", consistente en el derecho de mantener la confidencialidad de las comunicaciones presidenciales. Así, en el primer período de Richard Nixon, Henry Kissinger, virtualmente llegó a tomar en sus manos las funciones de negociación tradicionalmente encargadas al Secretario de Estado, montando al efecto una verdadera oficina propia de asuntos exteriores en la Casa Blanca. El equipo de Kissinger llegó a contar con más de 100 profesionales y un presupuesto de más de 2 millones de dólares, lo que representaba el triple del tamaño alcanzado por los equipos de sus predecesores bajo Johnson y Kennedy¹⁶. Durante su período en la Casa Blanca, Kissinger estuvo prácticamente exento del control del Congreso. Este crecimiento extraordinario de la alta burocracia presidencial ha sido una de las fuentes de inspiración de quienes han hablado del desarrollo de una Presidencia "imperial" en Estados Unidos.

Con todo, se han observado diferencias importantes en el uso del aparato presidencial por cada Jefe del Estado. Eisenhower confió en un funcionamiento frecuente y altamente institucionalizado e impersonal del Consejo Nacional de Seguridad. Kennedy y Johnson, en cambio, "personalizaron" considerablemente al proceso de toma de decisiones. El Presidente Kennedy, sometido a su prueba más difícil en la crisis de los cohetes en Cuba, reunió para enfrentar la situación un grupo que se llamó Comité Ejecutivo del Consejo Nacional

¹⁵ Nathan y Oliver, op. cit., p. 55.

¹⁶ Nathan y Oliver, op. cit., p. 470.

de Seguridad, en el que incluyó a su hermano Robert, entonces Procurador General (Ministro de Justicia)¹⁷. Bajo Nixon, Kissinger, en su rol de Asistente Especial para la Seguridad Nacional, aseguró su conducción personal de los asuntos exteriores desde su posición única junto al Presidente, el cual, como es sabido, era de difícil acceso incluso para sus ministros. Como jefe de un comité interdepartamental de revisión y control de políticas, Kissinger controlaba a través de comités especializados, el funcionamiento de todo el aparato burocrático de las relaciones exteriores. Estos comités incluían el Grupo Especial para Vietnam, el Panel de Verificación (encargado de SALT), el Comité de los 40 (actividades secretas), el Grupo de Washington para Acción especial (control de crisis), el Grupo de Evaluación (coordinación de inteligencia) y el Comité de Subsecretarios (operaciones de gobierno).

En el caso del Presidente Carter, quien llegó al poder con escasa experiencia internacional y que por temperamento parecía inclinarse más a la preocupación por los problemas internos, éste desde el comienzo de su mando tomó parte activa en la conducción de la política exterior.

Segundo, el Presidente ha dado un lugar especial al Vicepresidente Mondale, quien no sólo ha actuado como emisario, sino también como colaborador y consejero directo. Esto representó una innovación de importancia, ya que ocupantes anteriores del cargo habían comprobado una y otra vez que éste servía solamente para funciones de representación u otros cometidos menores que el Presidente quisiera delegar. Constitucionalmente, el Vicepresidente no tiene ninguna función clara. No subroga al Presidente y, si bien preside el Senado, por una costumbre constitucional suele hacerlo solamente en contadas ocasiones.

Del Secretario de Estado, Cyrus Vance, puede decirse que "tal como Kissinger, posee una competencia diplomática personal altamente refinada". Sin embargo, a diferencia de su predecesor, "su historia ha sido la de un ejecutor de política más que la de un arquitecto"¹⁸. La función de diseño de políticas ha recaído, por consiguiente, en el asesor Brzezinski, mientras que Vance estaría "reaccionando frente a las iniciativas de política, mediando compromisos prácticos, y luego ejecutándolos"¹⁹. A esto debe agregarse que, mientras Brzezinski aparece adoptando posiciones "duras" frente a los países comunistas, Vance proyecta una imagen más conciliadora.

¹⁷ Sobre la crisis y en general sobre procesos de decisión, véase Graham Allison, *Essence of Decision - Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Co., 1971.

¹⁸ Larry Collins, "Prospects of Foreign policy making under Carter's Administration", *International Perspectives* (Canadá), Mayo-Junio 1977, p. 25.

¹⁹ *Ibidem*.

El Secretario de Defensa, Harold Brown, es un miembro fundamental y de considerable estatura en el equipo de Carter, representando en cierto modo un regreso a la fórmula del administrador de orientación intelectual-tecnocrática, primeramente ensayada por John Kennedy con Robert McNamara. Brown enfrenta formidables tareas de control administrativo y de desarrollo de sistemas de armamentos, en un momento que arrecia la competencia estratégica con la Unión Soviética. Al mismo tiempo, sin embargo, debe hacer frente, junto con el abogado Paul Warnke, jefe de la Agencia de Control de Armas y Desarme, que depende del Departamento de Estado, a unas delicadas conversaciones de limitación de armas estratégicas, que aún no han logrado producir un acuerdo en las cuestiones más importantes.

En cuanto a los demás cargos claves, Carter debió enfrentar graves dificultades para llenarlos. El almirante Stansfield Turner se hizo cargo de la CIA solamente después que fracasara el intento del Presidente de confiar la dirección de la inteligencia a Theodore Sorensen, que fuera asesor político del Presidente Kennedy. El nombramiento de Warnke en la Agencia de Control de Armas fue resistido por importantes sectores del Senado, a tal punto que se pensó que había quedado comprometida su capacidad de negociación frente a la URSS. Y, por último, el polémico embajador ante las Naciones Unidas, Andrew Young, ha sido blanco de críticas por muchas actuaciones, incluso dentro de círculos de gobierno, donde ha habido preocupación por su peculiar estilo diplomático.

Todos estos funcionarios tienen acceso directo al Presidente y por tanto pueden hacer valer sus puntos de vista sin restricciones. Al mismo tiempo, tienen considerables bases de poder, puesto que los sectores que ellos representan inciden en aspectos vitales de la formulación e implementación de políticas exteriores: defensa nacional, recolección y evaluación de inteligencia civil y militar, y representación diplomática ante las Naciones Unidas, y especialmente los países del Tercer Mundo.

LA BUROCRACIA

La voluntad de estos sectores no constituye, sin embargo, la política exterior sino en la medida que corresponda a un verdadero consenso interno entre los principales actores representativos de las organizaciones centrales de elaboración e implementación de las políticas exteriores.

Es necesario, por tanto, dar un perfil básico de estas organizaciones, más allá del caso de la Presidencia, ya analizada precedentemente.

El Departamento de Estado, en primer término, puede decirse que representa la continuidad y el profesionalismo en la política exterior. Ha sufrido, sin embargo, un largo proceso de declinación relativa dentro del conjunto institucional encargado de la política exterior. Ya en la época de Eisenhower se había debilitado a consecuencia de las campañas difamatorias del senador McCarthy. La Guerra Fría, por otra parte, trasladó el énfasis del esfuerzo norteamericano del plano político al militar, lo que sin duda perjudicó al Departamento. En tercer lugar, hubo considerables problemas de organización interna, especialmente de deficiente coordinación entre los planos propiamente diplomático y administrativo, que minaron la seguridad, eficacia y confianza en sí mismo de la élite de funcionarios del servicio exterior (los FSO), quienes se veían al mismo tiempo bajo la competencia de otros funcionarios, especialmente de orientación científico-tecnológica e intelectual, ubicados en el Pentágono, la Casa Blanca y el aparato de inteligencia. Solamente en los últimos tres años el Departamento, ya terminada la guerra de Vietnam, parece haber recuperado algo de su antigua influencia.

En la década de 1950, el Departamento de Defensa, producto de la fusión en 1947 de los antiguos departamentos organizados por ramas de los servicios armados, emergió cada vez más como un actor central en el manejo de la política exterior. Esto no significó que los militares como tales hayan visto aumentada su influencia, puesto que en su organización interna el Secretario fue acrecentando gradualmente su poder a expensas de las ramas de las fuerzas armadas y del Estado Mayor Conjunto. Este, a partir de 1958, pasó a depender directamente del Secretario de Defensa, que obtuvo el poder necesario para intervenir en la organización de los servicios, control de la producción, adquisiciones y control operacional de nuevos sistemas de armamentos. También obtuvo tuición directa sobre los Secretarios de Guerra, Marina y Fuerza Aérea, que anteriormente funcionaban con autonomía. Posteriormente, Robert McNamara, como Secretario de Defensa, fortaleció aun más la posición del Secretario y el control sobre las ramas de las fuerzas armadas, rodeándose de un grupo de intelectuales (economistas, matemáticos y expertos en ciencia política) que, en el papel de "estrategas civiles", reorientaron la estrategia nuclear y convencional. Junto a ellos, un cuerpo de administradores civiles de alto nivel fue encargado de una reorganización administrativa sin precedentes, destinada a aumentar el nivel de eficiencia operativa del Pentágono²⁰.

En otro aspecto, el Pentágono constituye un "segundo Departa-

²⁰ Para un estudio completo de estos cambios, véase, por ejemplo, Adam Yarmolinsky, *The Military Establishment*, Nueva York, Harper and Row, 1971, partes 1 y 11.

mento de Estado". Interviene en múltiples áreas de la política internacional, sobre la base de un concepto muy general y amplio de la seguridad nacional. La oficina del Secretario Asistente de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional cuenta con divisiones geográficas que en cierto modo duplican la del Departamento de Estado. Solamente desde 1970 se ha logrado mejorar el control presidencial sobre el vasto aparato defensivo, por medio de un comité interdepartamental encargado de revisar el proceso presupuestario de la defensa. Pero la "Oficina de Administración y Presupuesto no ha podido penetrar la maraña de procesos de decisión" involucrados en la preparación de las solicitudes de asignación presupuestaria para los programas de defensa ²¹.

Las organizaciones de la inteligencia nacional también tienen una intervención significativa en la elaboración de la política exterior. A la Agencia Central de Inteligencia (CIA) corresponde la coordinación general de la función de inteligencia, junto con la recolección de información de carácter civil fuera de Estados Unidos, y la realización de operaciones clandestinas. La inteligencia militar está a cargo de la DIA, Agencia de Inteligencia para la Defensa, y de los servicios de las ramas de las fuerzas armadas. Además, existe una Agencia Nacional de Seguridad, de la cual poco se sabe, salvo que tendría gran tamaño e importancia. Otros organismos, como la Oficina de Inteligencia e Investigación en el Departamento de Estado, se limitan a la evaluación de informaciones recogidas por otros elementos de la llamada "intelligence community". Se vincula de esta manera las funciones de información con las de planificación, decisión e implementación de la política exterior.

Junto a este complejísimo conjunto institucional, el que sólo hemos delineado en sus aspectos más fundamentales, hay otros ministerios —Tesoro, Agricultura, Comercio, especialmente— que tienen importantes intereses internacionales, con preferencia de carácter económico, y que despliegan la actividad internacional del caso, por ejemplo, en negociaciones arancelarias y monetarias.

EL CONGRESO

Pero es fuera del Ejecutivo donde se encuentra el otro polo de poder en el sistema de gobierno norteamericano, que el gobierno de Carter y ningún gobierno extranjero puede ignorar, a riesgo de cometer los más graves errores políticos y diplomáticos. El poder del Congreso dentro del sistema político aumentó significativamente desde que la experiencia de Vietnam y los desastres sufridos en mate-

²¹ Nathan y Oliver, op. cit., p. 473.

ria de intervenciones extranjeras y el manejo del sistema de inteligencia persuadieran a importantes actores políticos que la "presidencia imperial" de Johnson y Nixon no representaba una fórmula de gobierno para sostener los intereses nacionales en la presente década.

Aludiendo a los poderes del Congreso, Hoffmann distingue, en primer lugar, el poder de dirección, que consiste en la facultad de dar órdenes al gobierno en materia de relaciones internacionales. La iniciativa parlamentaria en este campo sería inconstitucional en algunos sistemas presidenciales (como el chileno de la Constitución de 1925), pero se encuentra incorporada en el sistema constitucional norteamericano, por lo que el Congreso puede tomar iniciativas que mandan realizar ciertas acciones: cortar la ayuda militar u otros tipos de asistencia a determinados países, por ejemplo. Evidentemente, este poder se mantiene porque los norteamericanos ven en él una fuerte garantía de control democrático de la diplomacia, sin dejar de reconocer que encierra considerables riesgos, especialmente cuando no se deja al Ejecutivo la latitud necesaria para juzgar las condiciones bajo las cuales conviene implementar una determinada línea de acción. Así, el Gobierno de Carter inicialmente vinculó la política de derechos humanos con la legislación periódica sobre ayuda externa. Una vez que el Ejecutivo advirtió la necesidad de flexibilidad en la materia, sin embargo, se pudo advertir que el Congreso había "descubierto" la causa de los derechos humanos y que estaba dispuesto incluso a imponer por la vía legislativa medidas que el Ejecutivo prefería ahora ver entregadas a su discreción.

Otro de los poderes del Congreso es el que Hoffmann llama de "destrucción", consistente en su capacidad de bloquear las acciones del Ejecutivo. Este poder es realmente importante y de uso más frecuente que el primero, puesto que lo normal es que las iniciativas vengán del Presidente, pero debido a exigencias constitucionales muchas de ellas deben pasar por el Congreso. Así sucede con nombramientos del Ejecutivo que deben ser confirmados por el Senado—incluyendo los secretarios, subsecretarios y embajadores— y con los tratados internacionales, cuya ratificación exige el consentimiento de los dos tercios del Senado. Problemas como el del Canal de Panamá son difíciles de resolver, justamente debido al imperativo de evitar la derrota en el Congreso de un tratado importante, lo que puede dejar reducido a cenizas todo el edificio de una política exterior, como sucedió al Presidente Wilson cuando el Senado se negó a votar favorablemente la ratificación del Tratado de Versailles, lo que echó por tierra la eventual participación norteamericana en la Liga de las Naciones.

En tercer lugar, debe mencionarse el poder de demora, que es

inherente a cualquier órgano soberano de decisión, y que permite, sin que haya un rechazo formal de una proposición, obstaculizar su implementación por largos espacios de tiempo. Obviamente, el Ejecutivo recibe un beneficio lateral de estas situaciones en sus negociaciones con el extranjero, porque puede recurrir a lo que el estratega Thomas Schelling llama la "negociación desde la debilidad"²². Esta consiste, fundamentalmente, en obtener concesiones de la otra parte, haciendo ver el riesgo (que nadie estaría en mejores condiciones de juzgar que el propio Ejecutivo norteamericano) de un rechazo o una demora considerable del acuerdo por parte del Congreso, si no se dan ciertas concesiones.

De esta realidad fluye una consecuencia evidente, pero aparentemente poco apreciada por muchos gobernantes y diplomáticos latinoamericanos: el manejo de las relaciones con Estados Unidos implica desarrollar una diplomacia no sólo frente al Ejecutivo, sino también frente al Congreso. La mantención de vinculaciones con parlamentarios "claves", con sus asesores, y las instituciones o personas que tienen influencia sobre ellos, es esencial en las relaciones con Estados Unidos.

Por último, el Congreso tiene el poder de disuasión, que consiste fundamentalmente en la capacidad de intimar al Ejecutivo consecuencias indeseables para éste —una especie de "vendetta"— en caso que no se adecue a los deseos del Congreso en determinada materia. También este poder del Congreso puede encerrar un dividendo lateral para el Ejecutivo frente a gobiernos extranjeros. Así, varias veces Washington ha dicho a los europeos que una mayor contribución financiera al mantenimiento de fuerzas estacionadas en el Continente es esencial para poder defender frente al Congreso la presencia de las tropas en Europa.

Bajo la influencia del Congreso, el Presidente debe buscar anticiparse a los deseos de los parlamentarios, especialmente de los de mayor influencia que ocupan las posiciones estratégicas en los comités más importantes de las dos ramas, como son los presidentes de las comisiones de relaciones exteriores, de defensa, presupuesto y los dirigentes de la mayoría parlamentaria. Pero en el Congreso norteamericano las votaciones no son estrictamente orientadas por bloques partidistas, y no existe una disciplina de partido como la que caracteriza, por ejemplo, los sistemas parlamentarios inglés y de la República Federal de Alemania; de allí que la política parlamentaria presidencial deba ser muy dinámica y multifacética, buscando los entendimientos personales, los bloques regionales (por ejemplo, la votación democrática del sur suele constituir un bloque

²² Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1969, cap. 8.

de importancia) y los "especialistas" en determinadas materias, los parlamentarios que responden especialmente a los intereses de ciertos grupos (por ejemplo, el voto laboral o el voto judío, los intereses de la industria aeroespacial, etc.). De esto se deduce que las relaciones del actual gobierno con el Congreso, si bien los demócratas cuentan con una mayoría, no tienen por qué ser más fáciles que las de su predecesor, que no contó con una mayoría parlamentaria.

Ha habido, sin embargo, limitaciones significativas o lo que el Congreso ha querido o ha podido hacer en el campo de las relaciones internacionales. Así, la negativa a votar favorablemente la ratificación de tratados internacionales ha sido más bien excepcional. Aun más, el Congreso no interviene en la gran mayoría de los acuerdos internacionales que no son tratados sino acuerdos en forma simplificada, los cuales "constituyeron el 95% de los entendimientos formales concluidos con gobiernos extranjeros entre 1940 y 1970... en este período se concluyeron 5853 u 83% de todos los acuerdos en forma simplificada de la historia diplomática americana... por el contrario, 310 o 28% de los tratados internacionales de Estados Unidos se concluyeron en este período, cuando la participación global del país ha sido mayor que en cualquier período de su historia"²⁸. A estos acuerdos formales debe agregarse, desde luego, los entendimientos y compromisos transmitidos a otros gobiernos bajo la forma de promesas de acción o interés en determinados problemas o situaciones, los que pueden llegar a tener considerable trascendencia política.

En cuanto a la facultad senatorial de pronunciarse sobre nombramientos, cabe observar que el Ejecutivo ha desarrollado prácticas que de hecho disminuyen su eficacia. El uso de enviados especiales que sustituyen a los embajadores en negociaciones críticas ha tenido este efecto, al cual ha contribuido también el recurso a asesores personales del Presidente en forma independiente del Departamento de Estado, para la conducción de la diplomacia.

En tercer lugar, las facultades presupuestarias del Congreso han sido ejercidas de modo tal, que el Ejecutivo ha conservado considerable latitud. El Presidente ocasionalmente se ha negado a gastar fondos asignados por el Congreso y, a la inversa, ha solido realizar gastos no autorizados directamente, por medio de "fondos discrecionales", de cambios de ítem y cambios dentro de los ítem presupuestarios. Además, los fondos no invertidos en un ejercicio o presupuestario quedan disponibles para el próximo, de manera que, por ejemplo, en el presupuesto de 1975, una suma estimada en us\$ 335.200 millones estaba disponible para el uso de los distintos departamentos del gobierno. En 1973, el Departamento de Defensa

²⁸ Nathan y Oliver, *op. cit.*, p. 487.

disponía de us\$ 43.000 millones de ejercicios anteriores, lo que equivalía a un 60% de su presupuesto para ese año ²⁴.

La supervisión de los servicios de inteligencia ha sido un campo en el cual el Congreso por largos años tuvo un papel solamente nominal. En este campo, como es de conocimiento público, el péndulo posteriormente llegó al extremo contrario, a tal punto que el propio gobierno de Carter ha tratado de proteger operaciones de inteligencia que ha considerado esenciales.

Igualmente, ha habido una reacción muy fuerte del Congreso en el campo presupuestario, la que se ha manifestado en un interés mucho mayor por controlar efectivamente los programas de gastos públicos. Esto ha llevado a la creación de una oficina técnica presupuestaria dependiente del Congreso, la que por primera vez ofrece a los miembros del Congreso una posibilidad concreta a realizar una política presupuestaria más eficaz. También ha ganado importancia en los últimos años la Oficina General de Contabilidad (GAO), dependiente del Congreso, encargada de fiscalizar la inversión de los fondos públicos.

Otra manifestación de la reafirmación del poder del Congreso ha sido la Resolución sobre Poderes de Guerra de noviembre de 1973 ²⁵. Esta Resolución, que es una ley aprobada con rechazo de un veto presidencial, somete a severas obligaciones de consulta e información al Presidente, siempre que se trate del uso de la fuerza armada en hostilidades en el exterior. En caso de no producirse la declaración de guerra por el Congreso, o de no darse una autorización específica para el uso de tropas, dentro del plazo de 60 días éstas deben ser retiradas, con lo que se pretende eliminar la repetición de situaciones como la de Vietnam. Aquí claramente el Congreso ha querido restablecer una autoridad en el área más crucial de todas, esto es, los problemas de paz y guerra ²⁶.

OTROS ACTORES

Todo lo anterior se refiere a la organización política constitucional. Pero ésta es solamente parte del sistema político. El poder del Presidente se ve además limitado por las organizaciones privadas y se-

²⁴ Véase la interesante discusión técnica de estos recursos del Ejecutivo en Nathan y Oliver, op. cit., pp. 494-506.

²⁵ El texto se publica en *American Journal of International Law*, Vol. 68, No 2, Abril 1974, pp. 372-377.

²⁶ Una minoría de académicos y políticos sostienen, tal vez extremando el análisis, que la Resolución da "carta blanca" al Presidente por sesenta días, lo que pugnaría con el sentido de la Constitución. A juicio del autor, esta crítica no toma suficientemente en consideración las condiciones de la guerra moderna,

mioficiales que buscan influir en la política exterior y que constituyen grupos de opinión y de presión cuya importancia es difícil de exagerar. Dentro de éstos debe incluirse también a los medios de comunicación, cuya influencia sobre los responsables de las decisiones está fuera de toda duda. En su conjunto, estas organizaciones, sumadas al mundo oficial que hemos descrito brevemente, conforman lo que se ha llamado el "establishment", los poderes establecidos en materia de política exterior. Las organizaciones de investigación y difusión en relaciones internacionales ocupan un lugar estratégico dentro de esta red institucional, especialmente porque reúnen académicos, hombres de empresa, militares, periodistas, científicos, filántropos, políticos y funcionarios norteamericanos y extranjeros para intercambiar ideas e informaciones. Individuos como Kissinger y Brzezinski han pasado parte importante de sus carreras profesionales vinculados a estos bien financiados centros, se han beneficiado del poder de sus mentores, y les han retribuido a su vez con la agudeza de sus visiones académico-políticas. El Council on Foreign Relations de Nueva York²⁷ y la Comisión Trilateral (Estados Unidos-Europa-Japón) son ejemplos importantes, a los que se une el mundo más cerrado y esotérico del llamado "think tank"—el instituto de investigación por contrato— donde se analizan problemas muchas veces secretos, que inciden en las relaciones exteriores, recurriendo por lo general a académicos que para estos efectos se liberan de sus obligaciones universitarias. El caso por excelencia es la Corporación RAND. Otros lugares intermedios entre los mundos académico y político-administrativo son ocupados por algunos centros universitarios de investigación —como el Centro de Asuntos Internacionales de Harvard, donde trabajaba Henry Kissinger— y las escuelas de administración pública de las universidades más prestigiosas. No es posible omitir una referencia a los grupos de presión laborales, empresariales, ecológicos, cívicos, profesionales, y especialmente étnicos, que buscan influir sobre determinados aspectos de la política exterior, usando para ello su poder electoral, sus medios económicos, su influencia sobre la opinión pública, etc.

Dentro de este importante grupo de actores incluimos, desde luego, las empresas multinacionales basadas en Estados Unidos, que por la magnitud de sus intereses en la mayor parte del mundo, tie-

y omite dar el peso debido a la obligación previa de consulta presidencial que subsiste en todo caso ("*in every possible instance*", según la sec. 3 de la Resolución).

²⁷ Sobre el Council on Foreign Relations, cf. la visión crítica de G. William Domhoff, "Who made American Foreign Policy, 1945-1963", en Douglas M. Fox, ed., *The Politics of U. S. Foreign Policy Making*, Pacific Palisades, California, Goodyear Publishing Co., 1971, pp. 95-114.

nen fuertes incentivos para intervenir en la gestación de la política exterior. Así, Standard Oil de Nueva Jersey (EXXON) tenía en 1972 operaciones productivas en 45 países, el 56% de sus recursos y el 68% de sus ventas fuera de Estados Unidos. Entre las empresas industriales, Ford Motor producía en 27 países, y tenía el 40% de sus recursos y un 36% de sus ventas fuera de su país sede. En 1970, la mitad de las utilidades netas de IBM provino de operaciones en el exterior²⁸. Todos estos actores están dotados de múltiples recursos para desarrollar sus actividades y, junto a los medios de comunicación, los partidos, las organizaciones del "establishment" que hemos descrito, y las autoridades elegidas y designadas, constituyen un conjunto complejo de individuos, intereses, demandas e influencias entrecruzadas que proporcionan las bases indispensables para la formación y ejecución de cualquier política de gobierno.

LA COYUNTURA INTERNACIONAL EN 1977 - 1978

Dentro de este marco, podemos muy brevemente sintetizar los intereses, objetivos y acciones de la política norteamericana contemporánea, especialmente del gobierno de Carter.

En primer lugar, es fundamental la mantención del equilibrio estratégico sobre la base de la disuasión mutua. En esto no ha habido variación respecto de los gobiernos anteriores, pero se enfrentan actualmente problemas serios, debido a la inexistencia de un nuevo acuerdo de limitación de armas estratégicas. Mientras no haya consenso en un nuevo acuerdo, la situación estratégica evidentemente se torna cada vez más seria, debido a que el antiguo acuerdo, aún renovado provisoriamente, corresponde cada vez menos a las necesidades de regulación existentes. Los progresos militares de ambos lados (nuevas generaciones de proyectiles y los bombarderos "Back-fire" soviéticos y, por parte de Estados Unidos, el cohete-crucero, los cohetes estratégicos móviles en desarrollo y la bomba de neutrones), dificultan la tarea de definir una equivalencia aceptable. Desde fines de 1977, sin embargo, las perspectivas de lograr un acuerdo hasta 1985 han mejorado paulatinamente, aun cuando la insistencia norteamericana en condicionar o hacer depender un acuerdo de ciertas demandas políticas puede demorarlo y aun ponerlo en peligro.

Segundo, desde la Presidencia de Ford el gobierno desea mantener a Estados Unidos en su papel "post-Vietnam" de moderador

²⁸ Ejemplos tomados de U. S. Congress, Senate, Committee on Labor, "The Multinational Corporation and the National Interest", informe preparado por el profesor Robert G. Lipin, Washington, D.C., U.S.C.P.O., 1973, p. 66;

de conflictos internacionales explosivos, como los del Medio Oriente y de Africa del Sur. En el Medio Oriente, las presiones norteamericanas sobre Israel se han intensificado y la influencia soviética, desplazada por Kissinger y Sadat, no se ha recuperado. El gobierno actual busca capitalizar la influencia adquirida por Kissinger sobre los árabes moderados, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de escuchar las demandas de los palestinos y su organización, la OLP, sin dejar de mantener una garantía básica de la seguridad de Israel. Es una tarea diplomática sin duda difícilísima, pero de cuyo éxito depende en medida importante la posibilidad de evitar otra guerra, de imprevisibles consecuencias. Con todo, la visita del Presidente Anwar Sadat a Israel en noviembre de 1977 modificó el rol norteamericano, al abrir la puerta a contactos directos entre los dos actores principales del conflicto.

Otro foco de conflicto se encuentra en el cuerno de Africa, donde Estados Unidos, desplazado de Etiopía, ha encontrado aliados en Sudán y Somalia. La importancia de esta área radica en la posición estratégica de la zona para el crítico acceso al Mar Rojo, y en su proximidad a la zona del Indico donde es más aguda la competencia naval entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En el sur de Africa continúan las presiones sobre los gobiernos blancos de minoría para lograr arreglos aceptables a los dirigentes mayoritarios. Parece ser que Estados Unidos ve en Africa una importante oportunidad de rehabilitar su imagen en el Tercer Mundo, pero enfrentando enormes dificultades, derivadas de sus intereses económicos y estratégicos en la región, y de los compromisos públicamente asumidos por los sectores en pugna.

No parece fácil, sin embargo, que Estados Unidos pueda fácilmente reasumir un papel de "policía mundial", más allá de formular ciertas demandas y advertencias y de movilizar aliados para causas específicas. La experiencia de Vietnam dejó huellas profundas, como lo revelan las reacciones públicas ante la siguiente proposición: "Los Estados Unidos deben mantener su posición como el país más poderoso del mundo a cualquier costo, aun arriesgando la guerra en caso necesario". En 1964, un 56% del público concordaba con esta proposición; en 1972, sólo un 39%. En 1964, un 31% discrepaba, mientras que en 1972 un 50% estaba en desacuerdo²⁹. Tan alto grado de oposición a un rol mundial como el desempeñado en la década pasada deja sin duda poca latitud para el ejercicio del poder al gobierno de Washington. Queda, en todo caso, la interrogante acerca de la durabilidad de este tipo de actitud, no pudiendo descartarse el regreso de la opinión pública a formas de sentir más

²⁹ Datos de Watts y Free en Nathan y Oliver, op. cit., p. 575.

“tradicionales”. En el marco del sistema interamericano, por ejemplo, parece haber un regreso a una tónica más “intervencionista” en las declaraciones del gobierno de Estados Unidos, lo que podría tener relación con la popularidad de posiciones “duras” en la política hemisférica en una parte de la opinión pública.

Tercero, Carter desea restablecer las relaciones de confianza con sus aliados europeos y japoneses, que habían sido dañadas por algunos aspectos de la política de distensión y el estilo diplomático secreto de Kissinger. La diplomacia “pentagonal” (para consolidar un sistema de cinco polos de poder) sería reemplazada por un diseño “trilateral”, del cual quedarían excluidos los adversarios de la alianza occidental. Las relaciones con éstos se manejarían en un plano separado”³⁰. El énfasis de los “trilateralistas” en la apertura y la consulta distingue su estilo manifiesto de la manera diplomática de Kissinger: “En términos sustantivos, el trilateralismo incluye: 1) mayor prioridad y más constancia en la atención a las relaciones con los aliados de Estados Unidos, incluyendo Canadá y otros en el hemisferio occidental; 2) una nueva definición práctica de la distensión, como un proceso dinámico, con ciertos atributos competitivos, más que un estado de relajación ya alcanzado; 3) incentivos políticos y económicos a determinados estados asiáticos, africanos y latinoamericanos para alinearse con los “trilateralists”; 4) una reducción del apoyo militar para estados en otras regiones con aspiraciones de grandes potencias”³¹.

Este enfoque, sin embargo, no está exento de problemas. Los europeos ven con inquietud los caracteres ideológicos de la política de Carter, no por algún desacuerdo con sus principios, sino por temor a sus consecuencias prácticas. Algunos políticos también creen que la actitud “no alarmista” frente al “eurocomunismo” les resta argumentos anticomunistas en la política interna de sus países. Por último, ha habido divergencias sobre cuestiones económicas, especialmente con Alemania, donde el gobierno de Helmut Schmidt no ve con simpatía las demandas norteamericanas de modificar su política económica de modo de acelerar la recuperación de las otras economías europeas, aduciendo peligros inflacionarios y posibles daños a la balanza de pagos. Las negociaciones nucleares germano-brasileñas también han introducido cierta tensión en las relaciones con Estados Unidos, pero aparentemente Washington ha debido reconocer su incapacidad de alterar el acuerdo, limitándose a supervigilar el

³⁰ La referencia al “trilateralismo” dice relación con la organización privada norteamericana-europea-japonesa, llamada Comisión Trilateral, de la que eran miembros Brzezinski, Carter y otros.

³¹ James P. Sewell, “Trade-offs of trilateralismo”, *International Perspectives* (Canadá), Mayo-Junio 1977, p. 32.

cumplimiento de las salvaguardias destinadas a frenar la proliferación nuclear.

Cuarto, el gobierno de Carter desea mantener el "statu quo" en las relaciones con los países productores de petróleo, de manera de evitar nuevos embargos y alzas de precios que empeorarían aun más la ya crítica situación de la balanza de pagos. Para este fin, desea mantener buenas relaciones con potencias como Arabia Saudita e Irán, lo que implica apoyarlas militarmente. Sin embargo, enfrenta dificultades en relación con el apoyo de Estados Unidos a Israel y los problemas de derechos humanos, especialmente en el caso de Irán, si bien la importancia estratégica de este país lo ha ubicado entre aquellos que el gobierno de Carter no está en condiciones de enjuiciar a fondo.

Quinto, como un aspecto general de su política, el gobierno norteamericano pretende proyectar al exterior los valores políticos democráticos y de respeto a los derechos humanos aceptados mayoritariamente en su comunidad política. Gran parte de la política hacia América Latina ha estado condicionada por este imperativo, puesto que ha sido en esta región donde se han dado las condiciones bajo las cuales Washington ha encontrado menos obstáculos para presionar por los derechos humanos: relativa ausencia de problemas estratégicos (el no cumplimiento de esta condición impide afirmar esta causa con la misma fuerza, por ejemplo, en Corea del Sur), desequilibrio de poderes (el no cumplimiento de esta condición impide ejercer presiones constantes, masivas y realmente efectivas contra la URSS), y falta de recursos económicos a escala masiva en manos de los afectados (la gran riqueza y posesión de recursos estratégicos dificulta ejercer presiones realmente efectivas sobre Irán, país que también entra en la categoría de zona estratégica). A ello debe agregarse la ubicación de América Latina en la "esfera norteamericana" en el período de postguerra y la larga asociación política en el sistema interamericano, donde se ha afirmado reiteradamente la vigencia de los derechos cuyo respeto y vigencia se reclama hoy. Con todo, la creciente independencia de países como Brasil y Argentina ha dificultado considerablemente la implementación de esta política en la región.

Las perspectivas de esta política, sus fracasos y éxitos, limitaciones y oportunidades, son difíciles de evaluar de manera sistemática. Carter terminó a fines de 1977 el "período de aprendizaje" característico de todo gobernante norteamericano en su primer año en el cargo. En 1978 se le está juzgando con criterios más exigentes. La opinión pública, los grupos, partidos, medios de comunicación y gobiernos extranjeros miran al gobierno de Carter en la perspectiva de sus acciones y las consecuencias de éstas y ya no en términos programá-

ticos. En lo interno, el alejamiento forzado de Bert Lance como Director de Administración y Presupuesto, indudablemente dañó la imagen del gobierno. Esto marcó el fin de la imagen de "renovación ética" que con afán proyectó el gobierno en sus comienzos. En lo internacional, aún no se ha producido la esperada y necesaria reunión del Presidente norteamericano con el Presidente soviético Leonid Brezhnev. La mayor victoria internacional de Carter ha sido la ratificación de los tratados del Canal de Panamá, paso que fue muy resistido por la opinión pública. Las relaciones con Europa no han mejorado y siguen sufriendo por la crisis del dólar. La política de normalización de relaciones con Cuba ha sufrido serios reveses, y las crisis político-militares en diversos lugares de África continúan, constituyendo motivos de aguda preocupación. El balance provisorio no es, por tanto, alentador.

Pero es necesario guardarse de caer en el error de subestimar el poder norteamericano actual. Tienen razón quienes sostienen que éste ha disminuido; pero también es cierto que era excesivo el grado de concentración del poder internacional en dos polos, o casi en uno solo, como era el caso del poder económico. Y, desde una perspectiva más amplia, constituye un hecho positivo el reajuste de las relaciones de poder en el sistema occidental en beneficio de Europa y Japón, pues Occidente se fortalece en la medida que existan diversos polos de poder en una relación más equilibrada que en el pasado.

Por otra parte, se observa, desde fines del Gobierno de Ford, una revitalización de las instituciones políticas internas, remecidas en los últimos años por las ininterrumpidas crisis de la guerra de Vietnam, el problema de Watergate con sus múltiples ramificaciones, y otros asuntos.

En este contexto, cabe esperar la continuación de la gran competencia entre las dos superpotencias, especialmente en el plano estratégico. La distensión no es en modo alguno "segura" ni "irreversible" pero tampoco se divisan alternativas mejores que el manejo sereno y cauteloso de los más delicados problemas políticos y estratégicos, que conforman el marco global para los demás aspectos de las relaciones internacionales. La política exterior norteamericana enfrenta en este sentido una tarea de complejidad y dificultad crecientes.

CONCLUSION

El problema identificado por Alexis de Tocqueville ha sido claramente percibido por los actores políticos en el sistema norteamericano. En términos generales, la reacción de los actores ante los obstáculos señalados por De Tocqueville ha hecho que la conducción

de la política exterior sea un campo de poder presidencial por excelencia, por cuanto el Ejecutivo ha tenido una preponderancia considerable en su manejo, llegándose incluso a elaborar una doctrina de autolimitación de la acción de los partidos que recomienda su acción conjunta en el campo de la política exterior ("bipartisanship")³². Con todo, esta característica del proceso de decisión no lo convierte en una secuencia "cerrada", puesto que la opinión pública, los medios de comunicación y los grupos de interés de las tendencias más diversas intervienen activamente en la formación de la política exterior, especialmente tratándose de problemas específicos que los afectan. Las relaciones entre el Ejecutivo —que debe ser entendido como una organización compleja— y el Congreso y demás agentes públicos y privados son fluidas y cambiantes, existiendo influencias recíprocas en el campo general de la política exterior y en sus aspectos específicos.

La política exterior norteamericana contemporánea responde al imperativo de defender una posición de primacía que ha sido afectada por crisis internas y reajustes en las relaciones de poder en el sistema internacional.

Una interpretación provisional de la diplomacia del gobierno de Carter lleva a concluir que no se puede describir y explicar la misma en términos "idiosincráticos", requiriéndose, en cambio, una revisión sistemática de ella a la luz de los factores de orden estructural individualizados en este estudio.

³² Aaron Wildavsky, "The Two Presidencies", en D. M. Fox, ed., op. cit., pp. 175-186, sostiene que la Presidencia se impone por sobre el Congreso mucho más frecuentemente en los problemas internacionales y de defensa que en los problemas internos.