

El triángulo Washington-Moscú-Pekín y el proceso de distensión internacional

INTRODUCCIÓN

a) El objetivo de este trabajo es describir y examinar las principales vinculaciones que existen entre Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Popular China en el período 1970-1975. Estas conexiones de carácter diplomático, comercial y político-militar tienen un papel fundamental en el nuevo modelo de relaciones internacionales que emerge una vez terminado el conflicto del Vietnam y en una etapa en que las consecuencias más evidentes de la crisis de energía comienzan a repercutir en los gobiernos del Oriente y el Occidente, afectando las economías de los países situados al Norte y al Sur del planeta.

b) Una de las conclusiones finales de este ensayo, es que de la interacción de conflicto y cooperación al interior del triángulo seleccionado, dependerán las posibilidades de mayor aumento o disminución del ritmo y contenido del proceso de distensión que se está produciendo en el sistema internacional en su conjunto.

Al parecer, existe una correlación estrecha entre el grado de cooperación y conflicto en las relaciones entre estos tres países y el grado de estabilidad y distensión dentro del sistema internacional. Esta correlación repercute en forma notoria en las actuales relaciones entre Estados Unidos, Japón y Europa, que forman el segundo triángulo de la política mundial, íntimamente vinculado al anterior e incluso dependiendo e interactuando dinámicamente con el triángulo Washington, Moscú, Pekín.

Frente a esta situación la tarea de la Ciencia Política de las Relaciones Internacionales es descubrir cuáles son las conexiones y vínculos triangulares y sus consecuencias en la distribución del poder dentro del sistema internacional.¹

¹El fenómeno de la interacción y vinculación política es definido como: "Cualquier secuencia recurrente de comportamiento que se origina en un sistema y produce reacciones en otro", Rosenau N. James (ed.), *Linkage Politics. Essays on*

c) La perspectiva que se utilizará en este análisis, no es la de un historiador ni la de un jurista, sino que se aplicará el conjunto de herramientas de análisis que proporciona la Ciencia Política, en especial la disciplina de las Relaciones Internacionales. Dentro de este enfoque hemos optado por un análisis descriptivo y exploratorio. Esto quiere decir que nos interesa examinar las características de las vinculaciones, "lo que" sucede, "por qué" ocurre y "quiénes" son los *agentes y estructuras* que movilizan a los tres actores seleccionados.

d) Los límites del trabajo son varios, pero es necesario reconocer que no existe en el campo de nuestra disciplina un conjunto de teorías y descubrimientos que expliquen la forma en que se elabora y ejecuta una política internacional. Lo único que existe es lo que James Rosenau, distinguido pionero de la disciplina ha denominado las "pre-teorías" sobre Política Exterior, es decir, un grupo de conceptos e hipótesis que intentan explicar en forma precaria el actual estado de las relaciones entre actores intra e internacionales y su impacto en el comportamiento externo de un Estado.²

Una segunda limitación, dice relación a la naturaleza misma del tema escogido. Es bien sabido que existe una abundante literatura en el campo de los estudios sobre política exterior de las grandes potencias. Autores como Williams Apleman Williams, George G. Kennan y Henry Kissinger, en el caso de los Estados Unidos, Zbigniew K. Brzezinski, Adam B. Ulam y Merle Fainsod, especialistas en asuntos soviéticos y J. King Fairbank, Peter Van Ness y Edgar Snow connotados sinólogos; estos autores han dedicado su trayectoria al estudio de estos países además del masivo apoyo institucional que han recibido por parte de excelentes Universidades y Centros Especializados, que se dedican exclusivamente a este tipo de investigaciones.

En cambio, en América Latina no existen centros de excelencia académica dedicados a estos temas y son contados los científicos que cultivan estas disciplinas. Por este motivo, en el tratamiento del tema nos enfrentamos a la urgente tarea de innovar en materia de estudios sobre política exterior de las grandes potencias. Por esta

the Convergence of National and International Systems, The Free Press, N. Y., 1969, p. 45.

²Ver Rosenau N. James, "Pre-theories and theories of foreign policy", en R. Barry Farrell, *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern U. P., pp. 27-92.

razón enfatizaremos una línea de análisis que podría inscribirse en el área de los estudios de Política Exterior Comparada.³

e) El foco central de este análisis no radica por lo tanto en la caracterización de políticas exteriores individuales de cada país, sino en un estudio de la filosofía y práctica de al menos tres políticas exteriores, desde una perspectiva comparada. Lo que se pretende a través de este ejercicio es descubrir cuáles son las semejanzas y diferencias de estilo y contenido que puedan existir en los objetivos y estrategias de la política exterior de Estados Unidos, China y Unión Soviética. Simultáneamente, este esfuerzo permite identificar los modelos de vinculación entre estos países y otras zonas neurálgicas de la política mundial, durante un período de tiempo breve pero muy significativo.

Para efectuar una comparación, es necesario optar por factores comunes que sean susceptibles de ser contrastados al analizar las relaciones entre estos países. Los elementos seleccionados son los rasgos más sobresalientes que caracterizan el perfil diplomático de las naciones en sus relaciones triangulares. En primer lugar, examinaremos las "doctrinas" que inspiran la ruta de las relaciones bilaterales y las "áreas" de mayor conflicto y/o cooperación. En segundo lugar, se analizarán los "acuerdos" oficiales y latentes, que han legitimado el nuevo tipo de vinculaciones políticas al interior del triángulo.

De acuerdo a ésta lógica, hemos organizado el trabajo en diferentes capítulos. El primero de ellos, establece una comparación somera de las bases en las cuales descansa el poder nacional de los tres países. El segundo y el tercero, examinan las relaciones de Estados Unidos —vis à vis— la Unión Soviética durante la administración Nixon-Ford, el cuarto, examina el conflicto chino-soviético, después de la revolución cultural china; y finalmente, se estudia el nuevo rumbo de las relaciones sino-americanas, después del viaje secreto de Kissinger a Pekín, el año 1971. La muerte del Primer Ministro Chou En Lai, y su reemplazo por Hua Kuo-feng (56 años) como Primer Ministro Interino pueden tener consecuencias imprevistas en la política exterior de China hacia Moscú y Washington.

Las conclusiones finales se ajustan, en general, al contenido de los problemas examinados tratando de identificar algunas tendencias sobresalientes del triángulo y su impacto de distensión internacional.

³Ver el excelente aporte teórico de Harrieder F. Wolfram, "*Comparative Foreign Policy Theoretical Essays*", (ed.), David McKay Co., N. Y., 1971; desde el punto de vista metodológico ver Mayer C. Lawrence, "*Comparative Political Inquiry. A Methodological Survey*", Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1972.

ELEMENTOS DE PODER NACIONAL DEL TRIÁNGULO MOSCÚ-
PEKÍN-WASHINGTON*¿Qué es el triángulo?*

Dentro de esta primera parte, es necesario definir lo que se entiende por el triángulo Washington-Moscú-Pekín. El Profesor William E. Griffith del Instituto Tecnológico de Massachusetts, ha sido uno de los connotados especialistas que utilizan el paradigma triangular para explicar la situación política mundial. En su libro, *"El Mundo y los Triángulos de las Grandes Potencias"* (1975), definió la actual situación internacional de la siguiente manera: "La revolución diplomática que se ha producido al final de los setenta ha sido el resultado de dos procesos evolutivos que han sustituido una situación bipolar por una tripolar. Se ha pasado de esta manera de la bipolaridad soviético-americana al triángulo militar chino-soviético-americano y la posición dominante de Estados Unidos en la economía mundial ha dado lugar a un triángulo económico compuesto por Estados Unidos, la Europa Occidental y Japón... El triángulo político-militar domina hoy día la política mundial... Sus tres miembros deben su posición a la extensión y posición geográfica de sus territorios; a su clima temperado, a sus recursos naturales, a su población y a sus capacidades; a su industria y tecnología, a los medios atómicos y a la voluntad nacional que manifiestan para mantener su poder"... El profesor Griffith, subraya: que "Los Estados Unidos permanecen como la potencia mundial más poderosa, porque ella sola figura en los dos triángulos, siendo al mismo tiempo, una superpotencia en el plano político-militar y en el plano económico"⁴. Lejos de ser un preciosismo académico, este cambio de una situación bipolar a otra multipolar, ha sido reconocido oficialmente por el ex presidente Nixon y el actual Secretario de Estado Henry Kissinger, en los discursos presidenciales ante el Congreso (1970-1973), diagnóstico que en mayor o menor medida es aceptado por Brezhnev y Chou En Lai, como veremos más adelante.

La perspectiva del gobierno norteamericano es más compleja, puesto que también habla de un esquema "Pentagonal" del mundo. Esta situación policéntrica es resumida por Kissinger de la manera siguiente: "Es erróneo hablar de un solo equilibrio de poder, ya que

⁴Griffith E. William, (ed.), *The World And The Great Power Triangles* (1975), citado en Vernant Jacques: "La Politique étrangère de la Chine en perspective", *Politique Etrangère*, 1974, Nº 2, p. 168.

existen varios que tienen que relacionarse entre sí. En la esfera militar existen dos superpotencias. En términos económicos se cuentan por lo menos cinco agrupaciones principales (Unión Soviética, Estados Unidos, Europa, R. P. China y Japón). Políticamente han surgido muchos centros más de influencia"...⁵

Resulta interesante anotar que el análisis del estadista americano, destaca con mayor énfasis la así denominada estructura pentagonal del mundo, mientras que los expertos enfatizan las estructuras triangulares en las cuales descansa y se distribuye el poder a escala internacional. Sin embargo, ambos diagnósticos coinciden en que la era de la bipolaridad y la guerra fría ha quedado atrás, mientras nos asomamos a una nueva era de creciente multipolaridad y mayor difusión del poder entre distintos actores del sistema internacional.

Otro elemento crítico que proporcionan los especialistas, es que en la actualidad el triángulo dominante es el triángulo Moscú-Washington-Pekín. Este juicio de hecho nos servirá de advertencia durante esta exposición, porque si bien se han reducido las áreas de conflicto entre Estados Unidos y las dos potencias del socialismo; entre éstas últimas, se han agudizado el cisma ideológico y las rivalidades políticas, lo cual nos enfrenta a una nueva situación de "guerra fría" entre la Unión Soviética y China.

Consideremos ahora cuáles son los elementos del poder nacional de Estados Unidos, Unión Soviética y China en la década del setenta.

Dimensiones del poder nacional

El tamaño de estos países y su peso en las decisiones que afectan el orden y desorden mundial, son bastante conocidos. Por lo tanto, me limitaré a señalar algunos elementos en los cuales descansa su poder internacional y nacional. En el plano del poder económico el Producto Nacional Bruto, que representa la producción de bienes y servicios producidos por los habitantes de estos países a precios de mercado, nos puede dar una idea de su grado de desarrollo. La cifra más alta de los tres países en 1973 pertenece a los Estados Unidos con un P.N.B. de US\$ 1.295 billones; la Unión Soviética tiene un P.N.B. de US\$ 697.000 billones, y la China llega a un P.N.B. de US\$ 181.000 billones para el mismo año. Estas cifras abonan la supe-

⁵Kissinger Henry, "El punto de vista de H. Kissinger sobre la détente y las Naciones en desarrollo", *Texto Oficial*, USIS, Washington, mayo 14, 1974. Esta visión pentagonal ha sido desarrollada en los Discursos de Nixon al Congreso, 1970-1973. Ver nota Nº 12. El Presidente Ford, continuará esta política de détente según su discurso sobre "La situación actual del Mundo", *The New York Times*, abril 10, 1974.

rioridad de Estados Unidos en el plano económico, cuyo P.N.B. duplica a la Unión Soviética y supera más de seis veces el P.N.B. de la República Popular China. Este último, aún conserva características de un país subdesarrollado, y por lo tanto rechaza ser definido como superpotencia.⁶

La población de cada país, que es otro elemento clásico del poderío de una nación, favorece aparentemente a China, con 900 millones de habitantes, es decir más de cuatro veces superior a la de Estados Unidos y la Unión Soviética considerados en forma separada.

En el campo del poderío militar, según los datos de la Agencia de Control de Armamentos de Estados Unidos y el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, el presupuesto militar de estos países fue de US\$ 86.000 millones en la Unión Soviética, y de US\$ 78.462 millones en los Estados Unidos durante el año 1973. Para el año fiscal 1975, el presupuesto de defensa de Estados Unidos ascendió a US\$ 92.899 millones de dólares y el de la Unión Soviética a US\$ 96 billones. Por otro lado, si bien la información del gasto militar de China es muy difícil de calcular, se ha señalado que fue de US\$ 15.000 millones.⁷

Estas cifras parecen ser más que suficientes para satisfacer las necesidades de las FF.AA., los gastos de defensa, los programas de investigaciones y desarrollo de nuevos armamentos nucleares y gastos espaciales, además en fuerzas paramilitares.

Es importante consignar que el número de las fuerzas armadas de la Unión Soviética y China, sobrepasan considerablemente a los Estados Unidos. Alrededor de 3 millones y medio, en cada uno de los dos países socialistas mientras que Estados Unidos tiene dos mi-

⁶Ver *World Armaments and Disarmament*, SIPRI, Yearbook, 1974. M.I.T. Press, 1974, y *World Military Expenditures and Arms Trade 1963-1973*. Agencia para el Control y Desarme. U.S.C.P.O., 1974. Sobre el Subdesarrollo económico chino ver Dumont Rene, *La China. ¿Tercer Mundo?* Ed. Nova Terra, 1968, y las publicaciones especializadas preparadas por el Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Peoples Republic of China: An Economic Assessment, U.S. Congress, G. P. O., mayo 18, 1972; sobre el potencial nuclear de China ver Gelber Harry, "Nuclear Weapons and Chinese Policy", *Adelphi Papers*, Nº 99, 1973, *Boletín Informativo*, Embajada R. P. China, "China nunca será una Superpotencia", Santiago, 24 septiembre de 1975.

⁷Es necesario destacar que desde 1960 China no publica este tipo de información y no hay acuerdo sobre los gastos dedicados en el sector defensa. La cifra anterior es del gobierno americano, mientras que fuentes de Australia, estiman un gasto de US\$ 4-5 billones y fuentes británicas calculan entre US\$ 10 y 12 billones, para 1974. El dato del Instituto de Investigaciones de Estocolmo (SIPRI), una de las fuentes más autorizadas en esta materia es de US\$ 9.500 millones para 1972. Estas diferencias producen considerable incertidumbre, sobre el valor de estas cifras en general.

llones doscientos cincuenta y tres mil hombres en armas. A pesar de esta desventaja de EE.UU. los antecedentes sobre gastos en defensa proporcionan una base sólida para afirmar que existe cierto "equilibrio del terror" entre las dos grandes superpotencias nucleares, quedando en una situación de debilidad China.⁸

Al combinar los factores del poder nacional, en el nivel económico y militar, de estos países, podemos afirmar con propiedad que estamos en presencia de tres "polos de atracción" y "centros de difusión de poder" de los cuales depende en gran medida el actual juego de equilibrio internacional. A diferencia de las grandes metrópolis europeas del siglo XIX, estas nuevas metrópolis no se ubican en un continente, sino que sus fronteras trascienden los límites continentales ejerciendo una influencia global.

LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA LA UNIÓN SOVIÉTICA

El contexto histórico

A fines de la Administración Johnson se produce un viraje en la política exterior de Washington hacia Moscú y es necesario entender este cambio de actitud, dentro del contexto de la "revolución diplomática" expresada al comienzo de este trabajo⁹. En concreto, la Doctrina Truman, radicalizada por J. F. Dulles, tenía como primer objetivo detener el avance del comunismo y contener por medio de la fuerza el expansionismo de la Unión Soviética. GEORGE KENNAN, fue uno de los asesores que proclamó con más fuerza esta estrategia, en su conocido artículo publicado en la Revista *Foreign Affairs* en 1947. Por otra parte, desde Europa, Winston Churchill denunciaba el establecimiento de una cortina de hierro que dividía a Europa en dos bloques incompatibles. Incluso hay autores, que afirman que la bomba atómica contra Japón, fue lanzada para advertir a los comunistas

⁸Para un estudio empírico del "Equilibrio del Terror", ver *The Military Balance 1974-1975*, The International Institute for Strategic Studies, London, 1974.

⁹Esta revolución tripolar de las relaciones internacionales no significa que en el plano del poder estratégico nuclear se haya modificado la bipolaridad que favorece a los Estados Unidos y Unión Soviética. Por el contrario esta fue ratificada por el Tratado de SALT firmado por Nixon-Brezhnev en mayo de 1972. Ver Alistair Buchan, *Power and Equilibrium in the 1970's*, Praeger Publishers, N. Y., 1973, p. 14. Para una crítica del concepto polaridad ver Norgel L. Joseph, "Polarity An Ambiguous Concept", *Orbis*, vol XVIII, Nº 4, 1975, pp. 1193-1224.

sobre la supremacía americana y neutralizar así sus intentos expansionistas.¹⁰

Los partidarios más fervorosos de este nuevo conflicto entre Washington y Moscú, lograron persuadir a los sectores más duros del Pentágono y del Kremlin. De esta manera los "halcones" ganaron nuevas posiciones y desplazaron a las "palomas" en el manejo de las decisiones de política exterior. Para Stalin, este desafío en lo externo le permitió acelerar a fondo su régimen totalitario y garantizar sus planes de desarrollo económico. Stalin manejó en forma brillante la imagen del "enemigo" capitalista que estaba cercando al comunismo y que luchaba por su derrota definitiva. Para los líderes americanos, la imagen del "enemigo externo" fue bastante funcional para legitimar un conjunto de "Pactos" y Tratados de Seguridad Político-Militar que garantizaran sus esferas de influencia en distintos hemisferios. Esta rivalidad ideológica, militar y económica, después de pasar por varios enfrentamientos indirectos y parciales, llegó a una situación límite cuando se produce la Crisis de los Misiles en Cuba el año 1962¹¹. Tras trece días de incertidumbre ambas potencias nucleares comprenden que la estrategia de represalia masiva de carácter nuclear, no es el expediente más adecuado para desafiar y derrotar a su adversario. Kruschchev aparece como el perdedor en esta prueba de fuerza. Un año más tarde, Kennedy y Kruschchev, firmaban una importante declaración denominada el "Espíritu de Moscú" en la cual ambos gobernantes hacen votos para mejorar las relaciones entre los dos países.

La semilla del Espíritu de Moscú demoró una década para que diera su fruto. Este hecho sucedió el año 1972, en las reuniones en la cumbre de Nixon-Mao y Nixon-Brezhnev.

La Doctrina Nixon

Los acuerdos firmados en ambas reuniones modificaron las reglas del juego en las relaciones triangulares. El nuevo código que regirá las relaciones al interior del triángulo, es un primer producto de la Doctrina Nixon y del modelo de diplomacia global de Henry Kissinger. La Doctrina no es un término acuñado por el ex Presidente de Esta-

¹⁰Tesis del doctor Alperovitz, cit. por Adam Ulam en *The Cold War: Origins and Developments*, U.S. Printing Office, Washington, D.C., 1971, p. 23. La actitud de J. F. Dulles hacia la Unión Soviética ha sido evaluada por Holsti R. Ole, "The Belief System and National Images: A case Study", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. VI, Nº 3, 1962, pp. 244-52.

¹¹Ver el provocativo estudio del famoso periodista Abel Elie, *The Missile Crisis*, Bantam Books, N. Y., 3rd. edition, 1968, y Robert Kennedy, *Thirteen Days*, A memoir of the Cuban Missile Crisis, W. W. Norton & Co., N. Y., 1969.

dos Unidos, pero ha servido para denominar de esa manera las nuevas orientaciones de la política exterior norteamericana.¹²

En primer lugar, la Doctrina Nixon señaló la muerte de la Doctrina Truman y significa que América deberá jugar un nuevo papel en una era multipolar. Dentro de esta doctrina los aliados tradicionales deben asumir nuevas responsabilidades en el mantenimiento del orden internacional. Frente a una nueva correlación de fuerzas estratégicas y convencionales, Washington redefinió sus doctrinas de seguridad nacional. Por último, el policentrismo al interior del mundo comunista ofreció nuevas formas de participación a Estados Unidos en sus relaciones con estos países. Pronto Estados Unidos se ubicaría en una posición equidistante de cada parte, dentro de la delicada balanza de poder entre Pekín y Moscú.

Los orígenes de la Doctrina Nixon, se vinculan con el discurso del ex mandatario en la Isla de Guam el año 1969. En dicha oportunidad Nixon expresó: "Estados Unidos participará en la defensa de los países aliados y amigos, pero no podrá concebir todos los planes, designar todos los programas, ejecutar todas las decisiones y llevar a cabo toda la defensa de las naciones libres del mundo".¹³

Desde ese momento se comenzó a preparar el progresivo retiro de tropas desde Indochina mediante la estrategia de la "Vietnamización" de la guerra. Dentro de esta estrategia Estados Unidos mantiene solamente el apoyo financiero y logístico pero la conducción de la guerra quedaría a cargo de los propios vietnamitas.

En relación con la Unión Soviética la Doctrina Nixon significó iniciar una serie sistemática de acciones tendientes a envolver a la Unión Soviética dentro de un programa de paz estable para el futuro de la humanidad asegurando un equilibrio favorable a los intereses de Norteamérica. La intención de estas acciones desde Estados Unidos

¹²Ver Laird R. Melvin, *The Nixon Doctrine*, A.E.I.S., Town Hall-Meeting, Washington, D.C., 1972; sobre el problema de la diplomacia global, ver Kissinger A. Henry, *American Foreign Policy: Expanded Edition*, W. W. Norton and Co., N. Y., 1974, pp. 53-58; además ver análisis de los distintos modelos y doctrinas estratégicas para enfrentar la limitación de armamentos y materializar la política de distensión.

¹³Nixon Richard, *U. S. Foreign Policy for the 1970's. A New Strategy for Peace*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1970. Este documento es una pieza clave para entender la détente de Estados Unidos hacia la Unión Soviética. El ex mandatario hizo referencia a la recuperación de Europa y Japón, al discurso de Guam, y al fenómeno de paridad nuclear con la Unión Soviética, pp. 6-10. Sobre el problema del origen de la Doctrina Nixon y el nuevo diálogo con la URSS, Dean Rusk comentó con certeza: "El primer versículo del primer capítulo del Génesis no comenzó el 20 de enero de 1969. Los esfuerzos para buscar acuerdos con la Unión Soviética tienen raíces muy antiguas". Declaración hecha en el Senado Americano, *Détente*, U. S. Senate, G.P.O., Washington, D.C., 1975, p. 230.

hacia la Unión Soviética es poder aumentar al máximo el margen de influencia y cooperación entre ambas potencias, restringiendo lo más posible las posibilidades de enfrentamiento.

Armamentismo y distensión

Dentro de este esquema intencional se pueden entender los acuerdos sobre Limitación de Armamentos Estratégicos en las reuniones de SALT I y SALT II. Los esfuerzos realizados en éstas reuniones para limitar la carrera armamentista han sido criticados tanto en el Pentágono como en el Ejército Rojo, pero, a pesar de esta oposición se han logrado acuerdos en materia de control y limitación de armamentos defensivos y acuerdos menguados en el campo de las armas nucleares ofensivas.

Quizás el mérito de estos acuerdos se pueda entender como una "pausa" y un breve "descanso del guerrero", saludable para los contribuyentes de los Estados Unidos y la Unión Soviética. Si bien estas conversaciones y acuerdos no ponen fin a la carrera armamentista, sirven para buscar nuevas fórmulas de acomodo, con el fin de regular la lógica expansiva del armamentismo.¹⁴

Esta lógica expansiva de la carrera armamentista, es una de las áreas más conflictivas de la *détente* entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Desde el punto de vista político, es absolutamente comprensible que toda la serie de negociaciones para la limitación de armamentos sea un proceso largo y complejo en el cual los resultados no son inmediatos. En el fondo, en cada fase de la negociación cada una de las partes trata de garantizar al máximo su seguridad nacional, aquella zona que pertenece al *mínimum irreductible*, dentro de la cual ningún país está dispuesto a negociar. Al respecto Melvin Laird dijo: "Nuestra estrategia de paz se basa en tres pilares: voluntad de negociación, nuestra fuerza y el deseo de cooperación". En el discurso de Milwaukee, el Secretario de Estado, reforzó la necesidad de negociar pero afirmados en la fuerza y el poder de los Estados Unidos¹⁵. Estas y otras afirmaciones semejantes, además de llamados

¹⁴Sobre el contenido de los acuerdos de SALT y las distintas actitudes sobre el problema de las doctrinas de seguridad nuclear, ver la excelente obra editada por Pzaltzgraff L. Robert, Jr. (ed.), *Contrating Approaches to Strategic Arms Control*, Heath & Co., Massachusetts, 1974.

¹⁵Ver Melvin R. Laird, en *The Nixon Doctrine*, op. cit., p. 6, Henry Kissinger, *Texto Oficial*, julio 17, Washington, D.C., 1975. Las críticas de la Unión Soviética han sido publicadas en *Pravda* y reproducidas en *Soviet News*, 12 de febrero y 3 de junio, 1975. Sobre el cambio de Ministro de Defensa en los Estados Unidos, ver *Transcript of the President's News Conference on Domestic and Foreign Affairs Matters*, *The New York Times*, noviembre 4, 1975, p. 24. Según el Presi-

de advertencia por parte de Estados Unidos, han sido el objeto de la crítica permanente de la prensa Oficial Soviética. El diario Pravda ha singularizado al Ministro de Defensa, James Schlessinger y al Almirante Moorer, por dificultar las Conversaciones sobre Limitación de Armamentos y querer regresar a los días de la guerra fría.

Estas reacciones públicas demuestran que para Moscú y para Washington la negociación no se puede divorciar de la fuerza y de la capacidad real de amenaza del uno frente al otro. El aspecto disuasivo de la Doctrina Nixon es parte esencial de la visión diplomática de los Estados Unidos, y sólo quien carece de información podría imaginarse una situación de negociación sin disuasión.

Presiones domésticas sobre la détente soviético-americana

En el campo de la cooperación soviético-americana, la Doctrina Nixon señala que ésta se puede concentrar en áreas técnico-funcionales y comerciales. Según su opinión: "el aumento de las relaciones económicas mejorará las relaciones políticas y viceversa en la medida que mejoren las relaciones políticas con la Unión Soviética, es posible iniciar discusiones en una amplia variedad de proyectos de cooperación bilateral en el campo de la salud, el espacio, etc., que no conocen fronteras nacionales o ideológicas".¹⁶

Efectivamente, los contactos más frecuentes y dinámicos entre Estados Unidos y Moscú se han producido en la esfera de los asuntos comerciales, científicos y técnicos, dentro del principio de los intereses mutuos. Al examinar el calendario de los contactos entre Moscú y Washington es posible identificar aquellas zonas de mayor intercambio y mayor consenso político entre ambos países. Mediante este examen se puede comprobar que los contactos más prolíferos son en áreas de carácter técnico-funcional de interés mutuo y sin gran relevancia ideológica aparente. Sin embargo, debido al sistema abierto de política exterior norteamericana, sectores del Congreso han reaccionado en forma negativa en relación a una serie de inicia-

dente Ford, las razones para cambiar a J. Schlessinger por el ex Embajador ante la NATO Donald Rumsfeld no obedecen a un cambio en la política de Estados Unidos sino del equipo de colaboradores que se ajuste más a su estilo de gobierno. H. Kissinger sobrevivió la purga de Ford, con lo cual se reafirmó la política de détente.

¹⁶Declaraciones de Nixon, *New York Times*, junio 2, 1972, pp. 31-33 y el *Discurso en la Asamblea de las Naciones Unidas*, octubre 23, 1970. La técnica de desideologizar y desnacionalizar los problemas se acomoda a los intereses de las grandes corporaciones multinacionales, pero puede traer riesgos a la seguridad nacional. Ver *Multinational Corporations in World Development*, *United Nations*, New York, 1973.

tivas del ejecutivo, para acelerar las relaciones con la Unión Soviética.

Una de las reacciones que más ha limitado la aplicación de la Doctrina Nixon, ha sido la constante campaña de algunos congresistas americanos con el fin de intervenir en los asuntos internos de la Unión Soviética. Por ejemplo, la reacción del Senador Jackson, lo llevó a él junto a setenta y dos senadores a modificar el Acta Comercial que aseguraba el tratamiento de nación más favorecida a la Unión Soviética, en sus relaciones con EE.UU. Posteriormente, la enmienda Jackson prohibió la aplicación de dicha cláusula comercial a la Unión Soviética junto con la prohibición de extender créditos especiales a ese país. Las razones que llevaron al Congreso a tomar dicha resolución, fueron las constantes medidas para la restricción de la emigración de judíos aplicada en la Unión Soviética. El dividendo de esta presión política del Congreso americano fue la suspensión en el cobro de un impuesto especial de emigración a los judíos soviéticos que viajan hacia Israel. Sin embargo, este no es el único caso en el cual el poder legislativo ha modificado la détente entre Moscú y Washington; a raíz de estas continuas intervenciones, el ex presidente Nixon y el actual presidente Ford, han insistido en otorgar la cláusula comercial mencionada a la Unión Soviética y han advertido al congreso y a otros grupos privados de no intervenir en el mejoramiento de relaciones entre ambos países.¹⁷

Muchos grupos de presión de los Estados Unidos, ubicados en la prensa, los cuarteles, en las organizaciones sindicales y dentro de las asociaciones de emigrantes provenientes de países comunistas luchan para modificar, por diversos medios la actual política de détente con Moscú. Estos sectores impacientes, tratan de instrumentalizar los actuales contactos técnicos y funcionales, para poder intervenir en los asuntos políticos internos de la Unión Soviética. La posición de estos grupos de influencia, lejos de ayudar a un aliviamiento de las tensiones, han provocado reacciones de mayor endurecimiento de las relaciones entre ambos países. Sin embargo, una consecuencia positiva de la participación de la opinión pública en esta nueva diplomacia americana ha sido señalar una mayor moderación a los sujetos que decidan sobre la política externa de los Estados Unidos y reducir los plazos a la Unión Soviética, para que ponga en práctica un proceso de distensión en lo interno y en lo externo.

En relación con esta problemática, es necesario saber que la distensión no se puede comprender sólo a la luz de las concesiones políticas o por las mayores transacciones económicas que se producen entre

¹⁷En su discurso al Congreso, Ford solicitó al legislativo no interferir en la conducción de la política exterior del país, especialmente mediante la modificación de la Ley de Comercio Exterior y mediante la negativa para otorgar el status de NMF a la Unión Soviética, *The New York Times*, abril 11, 1975, p. 10.

ambos países. Este fenómeno como lo señala Arthur H. Hartman, no es algo estático, algo que persigue un objetivo específico. La *détente* "es un proceso y en un proceso como éste la totalidad de las relaciones es lo que debe tomarse en cuenta"¹⁸. Dentro de esta totalidad de relaciones persisten dos fuerzas antagónicas: por una parte, el deseo de negociación y por otra el instinto al uso de la fuerza bruta. Para cualquier observador el límite de cuando una consideración pesa más que otra, es un problema demasiado difícil de predecir. La zona más oscura de la *détente* es saber cuando un conflicto pone en juego la totalidad de las relaciones.

Sin embargo, todos hemos sido testigo de una reacción de la Administración Ford-Kissinger, durante el rescate del barco americano *Mayaguez* de las costas de Cambodia, en las escaramuzas finales de la guerra del Vietnam. Esta fue una reacción que puede servir de advertencia para saber cuando una "guerra parcial limitada" puede escalar hacia un enfrentamiento mayor.

En la operación relámpago de rescate del barco americano se reflejó simbólicamente el desacuerdo por parte de Estados Unidos sobre las consecuencias imprevistas del término de la Guerra del Vietnam. Dentro de esta misma línea de insatisfacción, se pueden entender las repetidas advertencias del Secretario de Estado, del Ministro de Defensa y del propio Presidente, para hacer de la *détente* una "vía de doble tránsito". Es decir, que no se permitirá que una de las partes se beneficie de este proceso en desmedro de la otra parte. Tampoco se permitirá que la Unión Soviética se aproveche de situaciones de incertidumbre para extender sus esferas de influencia, al costo de los Estados Unidos o cualquier otro país.

Estados Unidos podría aplicar su estrategia de "respuesta nuclear flexible" como represalia frente a situaciones en las cuales la "totalidad de las relaciones" de la distensión amenacen la seguridad nacional americana o la estabilidad mundial.

Es bien sabido que esta operación relámpago, no condujo a la aplicación de esta medida de represalia y tampoco logró modificar el resultado final de la guerra. Sin embargo, esta operación permitió levantar la moral de vastos sectores de la opinión pública nacional y mundial, contaminados por una honda sensación de derrota frente al desenlace final del conflicto de Indochina.

Examinemos ahora, cuáles han sido las reacciones por parte de

¹⁸*Détente*, Hearing before the Subcommittee on Europe, House of Representatives, U.S.G.P.O., Washington, D.C., 1974. La declaración de Arthur Hartman aparece en las pp. 56-57; para un estudio en detalle de la definición de la *détente*, ver Walter Sánchez y Heraldo Muñoz, "La *Détente* y el Sistema Internacional"; *Consideraciones Preliminares*. Serie Especial de Publicaciones, N° 6, Departamento Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1975.

la Unión Soviética ante esta nueva política exterior de Estados Unidos. De este modo podremos agregar nuevos elementos de juicio que servirán para comparar la conducta externa de ambos países, y sus repercusiones en las relaciones triangulares.

Particularmente, la política exterior de Estados Unidos se terminará de conocer con más detalles al finalizar la lectura de este trabajo, por cuanto este se ubica al centro del equilibrio entre Moscú y Pekín.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN SOVIÉTICA HACIA ESTADOS UNIDOS

Estructuras domésticas y política exterior de la URSS

Una de las características que más diferencia la política exterior de Moscú de la política de Washington, es que depende de un sistema político cerrado. Este hecho modifica substancialmente el contenido y la forma de la política exterior de la Unión Soviética en relación a los Estados Unidos. Este fenómeno es perfectamente observable al comparar los sistemas de política exterior de ambos países.

Este sistema político cerrado según Farrel y Brzezinski está compuesto de al menos seis elementos: 1) Existencia de una ideología oficial, 2) Un Partido Único formado por un reducido porcentaje de la población total, 3) Un sistema de control policial por el terror, 4) Monopolio de los medios de producción, 5) Monopolio de los medios de comunicación, 6) Control del aparato militar y Fuerzas Armadas por parte del Partido. Estas seis características en mayor o menor grado se encuentran presentes en el sistema político de la Unión Soviética y contrastan con el sistema político abierto de los Estados Unidos, que funciona a modo de democracia constitucional.¹⁹

Dentro de un tipo de sistema político cerrado los organismos y

¹⁹Ver R. Farrel, "Foreign Policies of Open and Closed Political Societies", en *Approaches to Comparative and International Politics*, op. cit., pp. 167-170. Para un macizo estudio sobre el fenómeno de las estructuras domésticas, ver "Friedrich Karl and Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd ed., Harvard University Press, Cambridge, 1965, pp. 22-31-275. Un análisis operacional sobre el problema del control político en la política exterior soviética ha sido realizado por Odom E. William, "Who Controls Whom in Moscow", *Foreign Policy*, N. 19, 1975; y por Wolfgang Leonard, "Domestic Politics of the New Soviet Foreign Policy", *Foreign Affairs*, october 1973. Ambos autores señalan la existencia de grupos de influencia con distinto poder de negociación dentro del sistema de política exterior de la URSS.

sujetos que toman las decisiones de política exterior tienen mayores ventajas frente a los líderes de un sistema abierto. Estos líderes deben negociar sus estrategias con la opinión pública, el Congreso y múltiples grupos de presión privada. Estas ventajas, han permitido a la Unión Soviética, una mayor planificación a largo plazo de su política exterior y un mayor poder de negociación frente a los líderes occidentales.

No obstante el carácter cerrado del sistema político soviético, es cierto que después de la campaña de distensión interna iniciado por Khrushchev a pocos años de la muerte de Stalin, han emergido nuevas complicaciones para el burocratismo estatista soviético y nuevos grupos tratan de manipular las decisiones de política exterior en la Unión Soviética.

El fenómeno de la tecnocracia y la mentalidad consumerista de las nuevas generaciones, puede servir para ritualizar el carisma revolucionario de la tradición leninista, y para ingresar a un tunel de aburguesamiento y conservatismo en la conducta interna y externa de la URSS²⁰. Los hechos de Hungría, Checoslovaquia, las fricciones con China y más recientemente los acontecimientos de Chile y Portugal, demuestran un alto grado de intervencionismo en la política de otros países. En el campo interno, la restauración del busto de Stalin en Moscú es un símbolo de retroceso político, que se manifiesta en una reafirmación del autoritarismo conservador.²¹

La Doctrina Brezhnev

El producto externo de este sistema de gobierno interno, ha sido la denominada "Doctrina Brezhnev". Comúnmente esta doctrina se asocia con la invasión de la Unión Soviética a Checoslovaquia el año 1968, que produjo el derrocamiento del reformador Dubcek y sus colaboradores. El principio aplicado en dicha oportunidad fue el de la "soberanía limitada". Los países del bloque según la doctrina, carecen de autonomía para salirse del sistema socialista. Por lo tanto, en nombre de la salvación del sistema socialista se restringe la soberanía de una nación para su autodeterminación.

²⁰Ver *Vigésimo Congreso del P.C.U.S.*, Moscú, febrero 1956. En su discurso secreto Khrushchev repudió a Stalin e insistió en la coexistencia pacífica como principio fundamental de la diplomacia soviética.

²¹Ver Conquest Robert, "A New Russia? A New World?", *Foreign Affairs*, abril 1975, pp. 482-498. Sobre las posibles reformas en la Unión Soviética, ver doctor Zhores A. Medvedev, amigo personal de A. Solzhenitsyn, pero no comparte las estrategias políticas del Premio Nobel, en *Détente*, op. cit., pp. 414-445, y ver el sugestivo análisis de Zbigniew Brezezinski, "La Era Tecnocrónica", Paidós, Buenos Aires, 1970, Cap. III, "Comunismo: El problema de la pertinencia", pp. 197-297.

Al comparar las doctrinas de la política exterior de Moscú y Washington, podemos afirmar con el Profesor Robert Pfaltzgraff que representan dos concepciones fundamentalmente opuestas sobre el ordenamiento de las relaciones entre estados. Específicamente "la Doctrina Nixon apoya activamente la emergencia de un sistema internacional basado en varios y distintos centros independientes de poder; en contraste la Doctrina Brezhnev simboliza la oposición de la Unión Soviética al pluralismo, diversidad e independencia en el mundo comunista".²²

Los costos en materia de desprestigio político de esta "Real Politik" soviética han significado para el Kremlin el alejamiento definitivo de Yugoslavia; el resentimiento de vastos sectores en Hungría, Checoslovaquia; un creciente nacionalismo rumano y un traspaso de Albania al campo chino. Además, el reciente acuerdo entre Egipto e Israel, junto al recrudecimiento del conflicto con China en el año 1974, no son favorables al equilibrio soviético.

El nacionalismo inconformista del Presidente Rumano, Nicolás Ceasescu, lo ha llevado a una diplomacia más independiente de Moscú, reflejada en el establecimiento prematuro de relaciones con Alemania Federal, Israel y visitas oficiales a Estados Unidos. No obstante, debido a la presión de Moscú, Rumania permanece en la línea ortodoxa de la política exterior de Moscú.

En lo económico, la mantención de satélites de Moscú ha significado una inversión constante, con el fin de bonificar economías débiles y mantener a sus líderes en el poder, como en el caso de Gomulka y Castro. Consecuentemente la Doctrina Brezhnev ha perdido terreno a pesar de su rigidez ideológica.²³

El Acuerdo sobre Principios entre Washington y Moscú

Examinemos ahora las relaciones bilaterales de la Unión Soviética con Estados Unidos durante la administración Brezhnev. El hecho formal más importante de estas nuevas relaciones son las reuniones en la cumbre en Washington y Moscú, en mayo de 1972.

²²Ver Pfaltzgraff Jr. Robert, "Multipolarity, Alliances and U.S. Soviet Chinese relations, *Orbis*, XVII, N° 3, 1973, p. 729. Una justificación muy clara de esta doctrina, apareció en el artículo "Pekin Struggle against Socialism", *Soviet News*, junio 11, 1974.

²³Para una crítica a la reciente alza de precios de materias primas y combustibles de la Unión Soviética a los países del CAME, ver ¿Quién se beneficia después de todo?, *Pekin Informa*, N° 30, julio 30, 1975, pp. 11-12; Sue Mu-Tuc, "Militarización de la Economía Nacional Soviética y sus consecuencias desastrosas", *Pekin Informa*, N° 3, p. 8, 1975; Fan Siu-Chu, "Alzados precios del combustible, U.R.S.S. exprime a Países Euro-Orientales", *Pekin Informa*, N° 19, p. 19.

El producto oficial de estas reuniones y negociaciones fue "El Acuerdo sobre Principios Básicos, que regirán las Relaciones Mutuas entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de Norteamérica".

El primer mandamiento del Acuerdo dice: "Habrá una determinación común que en la era nuclear no existe alternativa de conducir las relaciones mutuas sino sobre la base de la coexistencia pacífica. Diferencias en ideologías y en los sistemas sociales de Estados Unidos y la Unión Soviética, no son obstáculos para el desarrollo bilateral de relaciones normales basadas en los principios de soberanía, igualdad, no intervención en los asuntos demésticos, y ventajas mutuas".

Un primer análisis de esta cláusula que resume muy bien el espíritu del acuerdo, señala que no existe otra forma de subsistencia del planeta sino a través de una mutua acomodación de sistemas rivales y opuestos que deben coexistir en la nueva realidad de la política mundial. Este fenómeno nos pone en presencia de una nueva correlación de la lucha de clases a nivel internacional y puede ser de hecho un "paso atrás" sin garantizar los "dos pasos adelante". Si así fuese, el acuerdo evidencia un alto grado de revisionismo de algunos teoremas del marxismo-leninismo, al menos en sus expresiones más vulgarizadas. Esta elemental implicación política del primer mandamiento de los "Acuerdos", también tiene un derivado en el campo de las relaciones económicas entre capitalismo y socialismo. De facto, parece que se acepta el viejo principio ricardiano de las "ventajas mutuas y comparadas" tan duramente criticado por Lenin en su escrito sobre: *El Imperialismo: Última fase del Capitalismo*. A pesar de ello, los teóricos soviéticos aún defienden a este documento como la guía clave para la política exterior del socialismo en la década del setenta.²⁴

Esta discusión sobre el "revisionismo" ideológico de la Real Politik Soviética puede aclararse si hacemos un escrutinio de los sujetos y organizaciones que han planificado y puesto en marcha la déntente de Moscú hacia Washington.

En la elaboración de los "principios" del acuerdo, estuvo comprometido el Partido Comunista de la Unión Soviética, uno de los principales agentes en su formulación y práctica. Desde el XXIV Congreso (abril, 1971), el PCUS había definido un "Programa de Paz" que se ajustaba a la situación interna de la Unión Soviética, como

²⁴Ver "El Imperialismo de la década del 70" (Discusión internacional de marxistas), *Problemas de la Paz y del Socialismo*, Año XVI, Nº 174, febrero 1973, en que los autores reafirman las tesis tradicionales del leninismo. Pero al observar las incongruencias entre ideología y política exterior, nos invade un profundo escepticismo sobre el nexo entre Leninismo y Real Politik, ver G. Bazhenov, "Soviet-US Economic Relations", *International Affairs*, Nº 6, june 1972.

asimismo, a sus intereses internacionalistas. El año 1973, el Comité Central, dentro de esta línea general de acción, reforzó los acuerdos de mayo, apoyando oficialmente la política de distensión de Moscú en relación a los Estados Unidos. El acuerdo del Comité Central fue firmado a comienzos de año y significó un robustecimiento de la línea seguida durante todo el año 1972. Este año fue uno de los años de mayor intensidad en el nuevo diálogo entre ambos países. Particularmente la Unión Soviética aprovechó el "Programa de Paz" para impregnar con una dimensión internacional el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico, aprobado en el mismo Congreso.

El trascendental acuerdo fue tomado por unanimidad y significó un triunfo personal de L. Brezhnev, Secretario General del Partido. Curiosamente, en esa misma sesión fue elegido como miembro con plenos derechos del Politburo, el Mariscal Andrei Grechko, Ministro de Defensa de la Unión Soviética. Grechko, es el primer comandante que es promovido a ese alto cargo después de 15 años. Además Grechko, es uno de los siete expertos en política internacional soviética, junto a Kosygin, Brezhnev, Suslov, Ponomarev, Andropov, Gromyko y Podgorny, dentro de un total de 23 miembros que forman el Politburo.²⁵

Paulatinamente, la *détente* de Moscú hacia Washington se convierte en un producto de consumo de primera necesidad para la sociedad soviética. Esta decisión de política exterior se comenzó a filtrar hacia nuevos grupos de presión, para incorporarlos en una estrategia decidida por el Partido. L. Brezhnev, personalmente comunicó al XV Congreso de los Sindicatos de la Unión Soviética, su doble política de acercamiento y ataque ideológico a Estados Unidos: "En la política exterior de la URSS junto al firme rechazo de los esquemas de agresión del Imperialismo se combina un enfoque constructivo para llegar a soluciones realistas. A una actitud de lucha ideológica sin compromiso se combinan relaciones de beneficio mutuo con Estados de sistemas sociales opuestos".²⁶

Esta política de doble filo: por un lado entendimiento y por otro lado conflicto, estaría indicando que persisten una serie de contradicciones en la sociedad y en el gobierno soviético. Estas diferencias

²⁵Sobre el rol del PCUS en la nueva política de Moscú hacia Washington, ver V. Khvostov, "The 24th Congress of the CPSU and International Issues", *International Affairs*, Nº 8, agosto 1971; y Petrov Vladimir, "Formation of Soviet Foreign Policy", *Orbis*, vol. XVII, Nº 3, p. 827.

²⁶Ver Discurso de Leonid Brezhnev al XV Congreso de Sindicatos Soviéticos, *Soviet News*, 28 de mayo, 1972. A raíz de la visita de Giscard d'Estaing en el mes de octubre de 1975, Claude Julien, redactor jefe de un importante diario francés escribió: "Distinguir la *détente* diplomática y la *détente* ideológica es tan difícil e impracticable como separar la *détente* interna y la *détente* externa", *Le Monde Diplomatique*, noviembre 1975, Nº 260, p. 1.

son naturales y demuestran la existencia de grupos de presión que compiten por orientar la conducta exterior de la URSS creando un sistema de influencia relativamente flexible y controlado.

Este sistema de influencias cerrado de la política exterior soviética, permite un mínimo de flexibilidad y apertura. Esta apertura consiste en dejar satisfechos a las distintas élites funcionales y políticas que tratan de influir en el proceso de decisiones que afectan la política exterior de Rusia, ya sean militares, sindicatos o burócratas. La influencia de estos grupos es de menor importancia por cuanto, tanto la conducta externa como interna de ese país es orientada por el politburo, que tiene control del Estado, del Partido y del Ejército. Este fenómeno demuestra que por sobre las élites de presión existe una "élite de élites" ubicada en la cima del sistema político. Esta "elitocracia" es la clase política dominante y no existen grupos privados o una maciza oposición como sería el caso de los Estados Unidos, u otros países.

Dentro de este sistema político, las pugnas entre el Ejecutivo y Legislativo no existen y por lo tanto no se han creado situaciones de grave inestabilidad e imprevisión como en la política externa de Washington.²⁷

Paralelo a este proceso de filtración más o menos vertical de la détente hacia el interior del sistema político, se ha iniciado un proceso de comunicación horizontal entre los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Soviética.

Como se sabe la materialización de estos "principios" se ha traducido en un substancial incremento de los contactos bilaterales entre Washington y Moscú, en términos de convenios oficiales. Pero lo más importante, es la creación de un sistema de consultas entre ambos gobiernos, a través de canales diplomáticos e informales, que aseguran un flujo de comunicación rápido y expedito entre ambas capitales. Estos canales de comunicación, al más alto nivel permiten reducir los márgenes de error y riesgos en momentos de crisis y facilitan el contacto directo entre las élites de gobierno de ambas sociedades.

²⁷Ford Henry, *Discurso ante el Congreso sobre la situación mundial*, op. cit. El congreso se opuso a otorgar la cláusula de la NMF a la Unión Soviética, solicitada por el ejecutivo. Las luchas intestinas de carácter partidario y las rivalidades entre los poderes del Estado, se han convertido en los principales obstáculos a la gestión de Kissinger. Un sistema de influencia es: La relación que existe entre los sujetos que toman decisiones y aquellos grupos de presión que tratan de influenciar a los que ejecutan una decisión y determinar el contenido de una política exterior. Ver Coplin D. William, *Introduction to International Politics. A Theoretical Overview*, Markhan Pub. Co., Chicago, 1971, p. 23.

Las multinacionales y la détente

El fruto de estos procesos internos y externos en la URSS se ha reflejado en una serie de nuevos contactos con Estados Unidos. En concreto, de 108 tratados de cooperación e intercambio que existen entre Washington y Moscú, desde 1933, 58 de ellos se han firmado entre 1972 y 1974. Estos tratados incluyen áreas de interacción benéficas para las Corporaciones Multinacionales en el plano comercial, científico y militar. Como vimos anteriormente, especial interés para la seguridad mundial, tienen los tratados de No Proliferación de Armas Nucleares firmadas el año 1970 y el tratado sobre prevención de la guerra nuclear firmado el año 1973. Estos tratados se han gestado en el seno de las Conversaciones sobre Limitación de Armamentos Estratégicos, en su primera fase 1970-1972 (SALT I) y constituyen un esfuerzo deliberado de ambas potencias para llegar a cierta estabilidad estratégica mediante un complejo proceso de negociaciones bilaterales. Paralelamente a estos tratados se han firmado una serie de protocolos adicionales, con el fin de limitar la carrera armamentista. Estos acuerdos y conversaciones han continuado en la segunda fase de SALT II, con resultados menores, pero al menos, se ha fijado una meta hacia el año 1985, para llegar a una limitación global de armas estratégicas, equitativas para ambos países.

Como lo indican las conversaciones de SALT I-II, el factor militar, que siempre ha sido un componente básico de la política exterior soviética, ha llegado a cierto período de eventual congelamiento. Paralelo a este congelamiento estratégico, se puede percibir un proceso de mayor pragmatismo desideologizador en la conducta externa de los rusos. Este segundo fenómeno se puede percibir, en la nueva actitud del Politburo en relación a los beneficios del capitalismo, en materia de Ciencia, Tecnología y Capitales. Por ejemplo, la prensa oficial ha magnificado la participación de connotados capitalistas americanos y sus empresas multinacionales, en el proceso de relajación de las tensiones entre capitalismo y socialismo. Incluso más, el Presidente del Consejo de Relaciones Económicas y Comerciales entre Estados Unidos y la Unión Soviética es el señor Donald Kendall, Presidente de la Compañía Pepsi Cola. Esta compañía junto a otras empresas multinacionales han sido las puntas de lanza en las nuevas relaciones entre ambos países. Por parte de Washington y de Moscú, las multinacionales se han convertido en uno de los elementos más innovadores en materia de acuerdos entre las metrópolis del capitalismo y del socialismo. El dinamismo extraordinario de estos agentes transnacionales podría explicarse porque

en estas empresas no existe una lealtad final o exclusiva a ningún país, sistema político, ideología o forma de organización económica.

Como prueba de esta dinámica, por parte de Estados Unidos, las compañías petroleras participan en proyectos de exploración y refinamiento de gas natural en Siberia. Pepsi Cola firmó convenios de ventas en la Unión Soviética y los tractores Cartepillar serán vendidos a la Unión Soviética en un acuerdo de 68 millones de dólares. En general, la mayoría de las empresas multinacionales, con el lema que los negocios no tienen ideología, se lanzaron a invertir y colocar excedentes de bienes y capital además de transferir ciencia y tecnología en la Unión Soviética. Esta tendencia se reflejó en la reciente figura sobre el comercio entre ambos países que totalizó cerca de un billón y medio de dólares. Las exportaciones americanas excedieron las importaciones en cerca de un billón. Paradojalmente, uno de los países que tanto ha renegado de la "diplomacia del dólar" le da la bienvenida a la "diplomacia de las multinacionales". Estas empresas movilizaron a los Gobiernos para empujarlos por la pendiente de la competencia de quien gana más al menor costo. El costo político de estas aventuras financieras aún no se ha calculado. Lo que importa es destacar la presencia estratégica de estos actores multinacionales en la distensión triangular y extratriangular.²⁸

La retórica de la détente en Moscú

La détente de Moscú hacia Washington ha sido uno de los temas más recurrentes en la retórica de la representación soviética en las Naciones Unidas. Es decir, se convierte la distensión en un producto de exportación a través de los nuevos canales de la diplomacia parlamentaria.

Al respecto, A. Gromyko, en la Asamblea de las Naciones Unidas en octubre 1973 decía: "Revisando el hecho más importante del año, lo constituye el cambio de un período de tensión en el mundo hacia uno de détente y cooperación económica... El año pasado puede ser descrito como un cambio fundamental"... Un año después en ese

²⁸Ver "U.S. Bankers Support Détente", *Soviet News*, junio 12, 1973; Interview with Mr. Donald Kendall, *Soviet News*, junio 11, 1974; *Soviet-US Communiqué*, julio 1974, firmado por autoridades de gobierno y por el señor L. M. Zamyatin, Director de TASS. Sobre el apoyo soviético a las actividades de Pepsi Cola Co., ver *Soviet News*, marzo 18, 1975, Corresponsal Sinjua, "Comercio Capitalista Soviético", *Pekín Informa*, N° 24, p. 25, y "EE. UU.-URSS, los mayores traficantes de municiones", *Pekín Informa*, N° 8, p. 21, 1975. Además ver el brillante artículo sobre este nuevo fenómeno del Profesor Félix Peña, "Las Relaciones Norte Sur y las Empresas Multinacionales", *Comercio Exterior*, vol. XXIV, N° 9, septiembre 1974, pp. 940-949.

mismo foro repetía la misma tesis: "El desarrollo internacional hoy día está dominado por la *détente*"²⁹. A su vez, Yacov Malik, representante permanente en la UN apoyó abiertamente el proceso de distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética en diciembre del mismo año. Desde ese momento el tema de las nuevas relaciones con la metrópoli del capitalismo, se convierte en un slogan favorito de L. Brezhnev en sus intervenciones más importantes, tales como los discursos de Año Nuevo y en las campañas electorales durante los años 1974-1975. Estas campañas de propaganda activa en favor de la distensión culminaron con el slogan de *Pravda*, con alusiones en favor de la *détente*, preparado para las fiestas del 1º de mayo de 1975.³⁰

De esta manera una decisión de política exterior empieza a penetrar la vida social y política de la Unión Soviética y se convierte en un producto de consumo en lo interno y de distribución en lo externo. Paradojalmente, para los rusos, los únicos que no compran ni entienden esta verdadera corriente de la historia son los chinos. Estos se convierten en los verdaderos "verdugos de la *détente*" y evidentemente, Moscú se aprovecha de esta retórica pro-*détente* para convertirla en una campaña antiipekinista. De esta manera, mientras Moscú se empeña por mejorar sus relaciones con Washington, un costo político de este entente es un progresivo deterioro de sus relaciones con Pekín, otro de los ángulos del triángulo que analizaremos en este artículo.

Como vimos anteriormente, a pesar de las diametrales diferencias a largo plazo entre la Doctrina Nixon y la Doctrina Brezhnev, se ha producido una evolución zigzagueante de la *détente*. Durante los últimos cinco años entre ambos países, en algún momento aumentaron las coincidencias y en otro han florecido serias diferencias. En el fondo, ambas doctrinas se han acomodado sucesivamente a sus propios intereses políticos, más allá de las declaraciones y la retórica.

Kissinger y Arbatov

Veamos cómo ha definido Kissinger, el arquetipo de esta nueva diplomacia, la *détente* con Moscú: "Durante el año 1969 las relaciones soviético-americanas eran ambiguas e inciertas... Las negociaciones

²⁹Ver "A. Gromyko in the U. N. Assembly", *Soviet News*, 8 octubre 1973, *Soviet News*, septiembre 28, 1974; "L. Brezhnev, New Year Speech", *Soviet News*, 8 enero, 1974; 5 enero, 1975, Discursos Electorales, aparecidos en *Pravda*, y reproducidos en *Soviet News*, junio 4, 1974, y junio 11, 1975.

³⁰El slogan del 1º de mayo en favor de la *détente* apareció el 29 de abril en *Pravda*, 1975. "Pueblos del mundo a luchar para hacer la *détente* internacional irreversible...".

sobre Berlín y SALT habían comenzado. Pero la tendencia hacia la confrontación aparecía como dominante... Habíamos sido desafiados por los soviéticos por su conducta acerca del cese del fuego en el Medio Oriente en agosto de 1970, durante la invasión de Siria a Jordania en septiembre de 1970, por la posible instalación de una base de submarinos en Cuba, por acciones alrededor de Berlín, y durante la guerra indo-pakistana. La política soviética parecía dirigida hacia la confección de una *détente* en las relaciones bilaterales con nuestros aliados occidentales de Europa, mientras se desafiaba a los Estados Unidos. Finalmente, se abrió paso en 1971 (*break-through was made* — una de las frases favoritas del Secretario) en varios frentes —en el acuerdo de Berlín, en las conversaciones de SALT y en otras negociaciones sobre el control de armamentos— que generaron el proceso de *détente*³¹. Efectivamente, según lo señaló uno de los gestores de este nuevo esquema de equilibrio mundial; no existió, en un primer instante, una situación objetiva que favoreciera la *détente* con Moscú. Al contrario el ambiente internacional se veía colmado por el fragor de la guerra del Vietnam y otros conflictos que servían de caldo de cultivo para el armamentismo, la inseguridad internacional y el renacer de la guerra fría, quizás mucho más fría que en la década del cincuenta. Sin embargo, el escenario internacional de Kissinger se modifica por una serie de hechos pero especialmente por una nueva actitud soviética.

En relación con este cambio de actitud de Moscú nadie mejor que el Director del Instituto de Estudios Americanos de la Unión Soviética, doctor Georgi Arbatov, nos puede resumir cuáles fueron las consideraciones de Moscú en su nueva política en relación a Washington.³²

Según el asesor de Brezhnev, existen suficientes motivos, para afirmar que una de las principales tendencias en las relaciones internacionales ha sido en favor de la *détente* y de los principios de la coexistencia pacífica de estados con diferentes sistemas sociales. Para Arbatov, "esta tendencia ha llegado a ser dominante, gracias a la creciente voluntad de la Unión Soviética y de toda la comunidad socialista, a las vigorosas acciones de la clase trabajadora internacional, y los movimientos de liberación nacional junto con la consolidación de las fuerzas de la paz y el progreso de todo el mundo"³³. Por lo tanto, cualquier acción que favorezca al socialismo favorece

³¹*Détente*, U.S. Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1975. Ver Prepared Statement of Hon. H. A. Kissinger, p. 251.

³²Arbatov Georgi, "Soviet-US Relations", artículos aparecidos en *Communist y Pravda*, reproducidos en *Soviet News*, abril 10, 1973, y julio 31, 1973, respectivamente.

³³Arbatov Georgi, *Soviet News*, abril 10, 1973, p. 166.

la paz mundial y por el contrario, cualquier acción que apoye al imperialismo favorece el incremento de las tensiones en consecuencia, "de la forma como se desarrollen las relaciones entre los países más grandes del socialismo y el capitalismo, depende en gran medida la posibilidad de prevenir la guerra, preservar y fortalecer la paz en nuestro planeta. Lo que está en juego, entonces, son problemas de interés vital para todos los pueblos".³⁴

Después de la visita de Brezhnev a Washington (junio 1973), Arbatov notó que existen grupos de presión reaccionarios que se dejan llevar por el peso de la inercia de la guerra fría y dijo textualmente que "las nuevas agresiones del imperialismo deben combatirse con la misma firmeza de siempre". Reconociendo que los Estados Unidos, "después de sus enormes crisis internas han superado dicho esquema de política exterior". Según su diagnóstico, los Estados Unidos se dieron cuenta que la fuerza militar no puede ser el corazón y el alma de toda la política exterior, como se creyó en la lógica de la guerra fría³⁵. Dentro de su nuevo escenario, es conveniente normalizar las relaciones con Estados Unidos y construir juntos un nuevo esquema de política mundial que asegure una paz duradera entre los pueblos, especialmente entre el pueblo americano y el pueblo soviético.

Al leer entre líneas las reacciones de Arbatov, es posible comprender el verdadero interés que existe en Moscú por normalizar las relaciones con Washington.

Es evidente, en sus palabras una dosis de optimismo sobre la existencia de una nueva correlación de fuerzas en el mundo, favorable al socialismo y naturalmente, Moscú quiere ser el más beneficiado con dicha tendencia histórica.

Esta nueva correlación de fuerzas sería una coyuntura sin precedentes y podría ser un premio merecido después de medio siglo de revolución. Sin embargo, Pekín sostiene, que mientras se ensanchan los márgenes de cooperación entre las potencias hegemónicas, estos márgenes se reducen, en las relaciones con otras potencias medianas y especialmente con los países del Tercer Mundo. Si Moscú, por su hegemonismo, no toma en cuenta esta otra corriente histórica que marcha del Sur hacia el Norte del hemisferio y desde las zonas pobres hacia las ricas, la Unión Soviética puede sufrir el mismo tipo de espejismo político y mesianismo ideológico del cual los Estados Unidos vienen de regreso. Esta madurez norteamericana se manifiesta en su paulatina retirada de la dirección de la política mundial, como ha sido ilustrado en forma contundente en la reciente obra de W. W. Rostow "*La Difusión del Poder*" (1973) y que se encuentra

³⁴Idem, p. 167.

³⁵Arbatov Georgi, *Soviet News*, julio 31, 1973, pp. 334-335.

en la base de la Doctrina Nixon, y en la estrategia de la "moderación política" de H. Kissinger.

Quizás, el mejoramiento de las relaciones entre Moscú y Washington pueden conducir a una paz menos inestable. Sin embargo Pekín, como lo veremos más adelante, está empeñado en abrirle los ojos a Europa y al mundo entero, para que se den cuenta de los afanes imperialistas que hay detrás de la nueva política de Moscú hacia Washington. Desde una tribuna totalmente distinta a la de Pekín y por razones esencialmente diferentes, otros líderes de la opinión pública americana, como son los señores George Meany y Alexander Solzhenitsyn, han criticado la forma como se ha conducido el calendario y el contenido de las concesiones que implica el proceso de distensión. Sin compartir todas estas posiciones, que critican la *détente*, es necesario prestar atención al problema de fondo que ellas plantean. Pareciera ser que el dirigente sindical y el premio Nobel, ambos aceptan y apoyan la política de *détente*, como la única alternativa de no enfrentamiento. Pero, al igual que Pekín, advierten que este proceso no puede ser instrumentalizado por una de las partes ni tampoco por las compañías multinacionales cuyo fin supremo es el lucro económico³⁶. Esta misma línea de crítica ha sido señalada por George Kennan. El que fuera heroico guerrero de la guerra fría, ahora reconoce que la "verdadera" *détente* es irreversible y es la última alternativa para la paz mundial.

LA GUERRA FRÍA ENTRE MOSCÚ Y PEKÍN

Se habla de guerra fría sólo por analogía. Este fenómeno puede entenderse como "Todo lo que es bueno para el Oeste, o incluso aceptable para él, debe ser obviamente malo para el comunismo, y todo lo que es bueno para el comunismo, o incluso meramente aceptable para él, debe ser automáticamente malo para Estados Unidos. Cualquier paso que se dé hacia la moderación, la adaptación mutua o el compromiso entre EE.UU. y la URSS o entre EE.UU. y China Comunista, en cualquier cuestión, según piensan los "verdaderos cre-

³⁶Estos personajes apoyan la *détente* como última alternativa de paz pero con reparos en su forma de operación. Además insisten que debe ser un proceso de concesiones recíprocas. Ver Meany George, President, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations en *Détente*, U.S. Senate, 1975, *op. cit.*, pp. 371 y siguientes; *idem*, Kennan George, Professor Emeritus, Princeton University, p. 67; y "Letter from Alexander Solzhenitsyn regarding invitation to appear before Joint subcommittee hearings on *Détente* and Human Rights", april 3, 1974 en *Détente*, House of Representatives, *op. cit.*, 1974, p. 556.

yentes" de ambos bandos en la guerra fría, no es nada más que un fútil apaciguamiento de un enemigo insaciable y un sacrificio traicionero del interés de la propia nación.³⁷

El contexto histórico

Al parecer, el IX Congreso del Partido Comunista Chino (1969) marcó la fase final de la revolución cultural china. Desde este momento Pekín inició una nueva estrategia revolucionaria en los asuntos internos y una ofensiva externa, caracterizada por la así llamada "diplomacia de la sonrisa", superándose en gran parte la diplomacia de apoyo a las guerras de liberación popular, aplicada durante algunos años antes. Uno de los frutos inmediatos de dicha diplomacia fue el reintegro de China al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, después de la aprobación por la Asamblea del voto presentado por Albania y otros 16 países, en octubre de 1971. Un segundo producto indirecto de la nueva diplomacia fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con más de 100 países.

Mientras China irrumpía a través de los canales tradicionales de la diplomacia moderna, con una orientación de acomodación pragmática a la nueva coyuntura internacional, se ahondaba la semi-religiosa rivalidad ideológica y geopolítica entre los colosos del socialismo. En otras palabras, la guerra fría se trasladó hacia los dos ángulos socialistas del triángulo en estudio. Ambos países se acusan de fracasos rotundos en sus planes de desarrollo económico, con argumentos bastante convincentes para el observador de este conflicto. En el campo de las relaciones externas, Pekín ha optado por un ataque sistemático al expansionismo imperialista, de la nueva camarilla fascista soviética. Según Pekín, el expansionismo soviético utiliza la *détente*, como el caballo de Troya para sus fines de explotación y dominación de los pueblos del mundo. En represalia contra esta campaña, la Unión Soviética ha denunciado el carácter antisocialista, militarista y oportunista de China, esta política es producto de una furiosa xenofobia de los dirigentes chinos, los cuales se han engeguado bajo la dirección de un "Pastor" personalista, que está al borde de la locura.

Tomando en cuenta estos y otros antecedentes que analizaremos en detalle a continuación, el conflicto chino-soviético cobra una nueva dimensión en las relaciones triangulares. Quizás este conflicto es uno de los problemas centrales en la década del setenta, tan impor-

³⁷Karl W. Deutsch, "El análisis de las relaciones internacionales", Ed. Paidós, Buenos Aires, 1970, pp. 143-144. Ver el sugestivo titular, C. L. Sulzberger, *The Coldest War: the Russian Game in China*, New York, Harcourt Brace, 1974.

tante como lo fue el "problema alemán" durante décadas anteriores. Esta latente y a veces manifiesta posibilidad de un conflicto bélico entre ambos países, ha llevado a algunos especialistas en política mundial y a algunos gobiernos, a estudiar en detalle los distintos escenarios bélicos ante una guerra entre Moscú y Pekín y sus repercusiones en la seguridad internacional. Por otra parte, al estudiar el contenido de las numerosas declaraciones y lo que dicen los Periódicos Oficiales, que circulan en Pekín y Moscú, se llega a la conclusión de la posibilidad real de un enfrentamiento entre Pekín y Moscú. Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo por diagnosticar con exactitud las verdaderas dimensiones de esta disputa, el estudioso se encuentra con las cortinas del secreto, la falta de información consistente y las barreras del lenguaje. Como bien lo ha dicho el connotado sinólogo americano, John King Fairbank, de la Universidad de Harvard: "si a veces uno logra encontrar algo en este penoso camino, uno no está seguro de la certeza de su propio conocimiento. Demasiado tiempo ha pasado. Demasiados cambios. Muchas reputaciones perdidas. Muchos hombres muertos".³⁵

Tomando en cuenta estas limitaciones, veamos cuáles han sido los vínculos más importantes entre ambos países y la forma en que las actuales conexiones han desatado mecanismos de reacción entre estos adversarios, desusados por su carácter negativo y por ser difícil de predecir para el futuro. Por otra parte, el análisis de estas relaciones bilaterales, proporciona el telón de fondo, marcado por la rivalidad chino-soviética, sin el cual es imposible entender el proceso de distensión, en sus verdaderas proyecciones para Estados Unidos.

Tradición e innovación en las relaciones Moscú-Pekín

En primer lugar, veamos los orígenes de la política exterior de Pekín hacia Moscú, de modo de establecer cuales son aquellas tendencias históricas que permanecen a través de sucesivas acomodaciones, hasta llegar a la actual versión de la Doctrina Mao-Chou.³⁶

³⁵J. K. Fairbank, "The United States and China", Harvard University Press, 1972. Ver el cap. 5, pp. 96-121.

³⁶Ver los clásicos de este tema, Gittings John, "El Conflicto Chino Soviético", Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969; Peter Van Ness, "Revolución y Política Exterior China", Buenos Aires, 1973; y el best seller de Harrison E. Salisbury, "War Between Russia and China", Bantam Books, 1972; U.S. Senate, "Treat to U.S., Security posed by stepped up-sino — soviet Hostilities", 1970, Testimony of Dr. Stefan D. Possony, Washington, D.C., marzo 17, 1970. Según Possony, la rivalidad chino-soviética se manifiesta en el campo ideológico, político, territorial y militar. Esta rivalidad puede conducir a un enfrentamiento directo de consecuencias imprevistas para EE. UU.

Dentro de una amplia perspectiva histórica la rivalidad entre Pekín y Moscú se remonta por lo menos hasta hace 700 años atrás cuando los Mongoles invadieron Rusia. Desde esa época hasta nuestros días se ha generado un fervoroso chauvinismo racial de parte de los rusos hacia los pueblos del Oriente.

Comienzo del conflicto

En términos de nuestro trabajo, podemos situar provisoriamente la segunda mitad de la década del cincuenta como el comienzo del conflicto chino-soviético, y el inicio de esta nueva guerra fría.

Según la versión de los chinos, la división ideológica entre la Unión Soviética y Pekín comenzó en 1956 en el XX Congreso de PCUS, cuando Kruschchev dio a conocer su política de desestalinización en lo interno y coexistencia pacífica en lo externo. Según la versión de los rusos, ese mismo año marcó el inicio de la división ideológica, acusando al marxismo chino por desviaciones personalistas y por no plegarse a la campaña antistalinista iniciada por Kruschchev.

A pesar del corto tiempo de luna de miel entre Moscú y Pekín, este no dejó de ser fundamental para las relaciones futuras entre ambos países. Efectivamente, desde la creación de la República China en 1949 hasta la muerte de Stalin, en 1953, se crearon estrechos lazos de conocimiento mutuo y cooperación desde Moscú hacia Pekín. En esa época se firmó el Tratado de Amistad, Alianza y Ayuda Mutua entre los dos países y dicho tratado no ha sido eliminado a pesar de no tener ninguna vigencia en la realidad.

Paralelamente, durante ese mismo período, se crean las bases de la enemistad de Pekín con los Estados Unidos y sus aliados. Específicamente, después de haber estallado la guerra de Corea, China Comunista se preparaba a recuperar Taiwan y derrotar a Chiang Kai Sheck. Fue en ese momento, cuando chocaron por primera vez la Doctrina Truman y la primera versión de la Doctrina Mao. El envío de la VII Flota Americana, derrotó las aspiraciones de Pekín y desde ese momento Estados Unidos se transformó en el "enemigo número UNO" de Pekín. Esta política se mantendrá inalterable hasta el IX Congreso del PCC, el año 1969, y se modificará notoriamente en el X Congreso del PCC el año 1973.

Durante los primeros años de la revolución, China se empeñó en los asuntos domésticos por sobre consideraciones externas⁴⁰. Sin embargo, la activa participación de Chou En Lai, en la Conferencia

⁴⁰Ver Van Ness Peter, *Revolución y Política Exterior China*, Ediciones Libera, Buenos Aires, pp. 23-24.

de Bandung, es uno de los primeros intentos de China para participar en el diseño y elaboración de una posición tercermundista. La diplomacia en favor del Tercer Mundo es una característica de la nueva doctrina MAO-CHOU, con innumerables resultados beneficiosos para la política exterior de China, y que se remonta a una vieja tradición china.⁴¹

En el plano de las relaciones con Moscú, la Conferencia de Bucarest, el año 1960, se convierte en una tribuna desde donde pekinistas y bolcheviques inician una ardua crítica ideológica a su rival respectivo, tendencia que se acrecentará en forma casi dramática en la Conferencia de los Partidos Comunistas del mundo realizada en Moscú en 1969 ⁴². Esta fecha coincide con los enfrentamientos fronterizos más sangrientos entre Moscú y Pekín.

Si en el nivel de contactos políticos interpartidos, las relaciones bilaterales no eran buenas, en el nivel de contactos diplomáticos intergubernamentales, la situación no era mejor.

Al comienzo de la década del sesenta, el comercio entre ambos países llegó a cifras insignificantes y dicha tendencia no se modificó esencialmente en la década del setenta.

El año 1960, los numerosos expertos soviéticos abandonaron Pekín, en forma involuntaria. Durante ese año las relaciones diplomáticas y económicas se encontraban en uno de sus más bajos niveles, desde el triunfo de la Revolución China.

La Crisis de los Misiles de Cuba, también tuvo su efecto vital en el conflicto chino-soviético, así como lo tuvo en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Mao atacó a Kruschev por su aventurismo y espíritu de claudicación frente al imperialismo norteamericano. Mao no vaciló y aprovechó la evidente debilidad de Kruschev para empezar a "revisar" y "denunciar" de leoninos, algunos tratados mediante los cuales la Unión Soviética se había adueñado de territorios chinos, a fines del siglo XIX. De este modo, la rivalidad ubicada al nivel de las fronteras ideológicas, desciende a un campo más concreto, cuál es la disputa en torno a las fronteras territoriales.

⁴¹Ver mi artículo "China y el Tercer Mundo", a publicarse en el Libro del Departamento de Estudios Internacionales, "*Conflicto y Cooperación en el Sistema Internacional*" (1975). La posición tercerista e inconformista de China dentro del mundo socialista se ha comparado con la política exterior de Francia. Curiosamente, mientras Chou En Lai, visitaba África, De Gaulle lo hacía en América Latina. Ambos líderes buscaban apoyo político, para superar su debilidad económica y militar, frente a las superpotencias.

⁴²Ver un análisis actualizado sobre la actitud de China frente a la capacidad nuclear de las grandes potencias, Gelber G. Harry, "World Politics, China and Salt II", en Robert L. Pfaltzgraff, *Contrasting Approaches to Strategic Arms Control*, Lexington Books, Massachusetts, Toronto, London, 1974.

El año 1964, China detonó su primera explosión nuclear, después de haber criticado los tratados de no-proliferación de armamentos por ser injustos con los países subdesarrollados. Ambas actitudes se mantienen hasta nuestros días.

Incluso en la Guerra del Vietnam, China rehusó hacer un plan de acción común con Moscú. En esa oportunidad, los dirigentes soviéticos acusaron a Mao de interrumpir la ayuda al Vietnam, práctica que utilizarán constantemente, incitando las iras de los dirigentes pekinistas⁴³. Al comentar estos eventos, W. W. Rostow concluye: "Con los acontecimientos en el Caribe y en el Himalaya, el debate Moscú-Pekín pasó de la polémica teórica a disputa de pescaderas. Tanto el resultado de la aventura cubana de Krushev como su subsiguiente movimiento hacia la *détente* con los Estados Unidos, sirvieron para acelerar la difusión del poder dentro de los mundos comunistas y anticomunistas"⁴⁴. Lo importante de este fenómeno de la creación de varios centros a través de los cuales se difunde el poder en las relaciones triangulares, es que señala correctamente una de las causas estructurales, que por un lado, coayudan al proceso de distensión y que por otro lado, evidencian las raíces profundas en las cuales se alimenta el conflicto chino-soviético. Sin estas razones objetivas, que señala Rostov, el conflicto no pasaría del campo de la retórica diplomática y de la guerra psicológica. La verdad parece ser que existen posibilidades reales por parte de Pekín de competir y rivalizar en todos los planos con la Unión Soviética, sobre todo si para esta empresa logra aliados del mundo comunista y anticomunista.⁴⁵

De esta manera las tácticas de Pekín en el triángulo, responden a tendencias tradicionales y nuevas. Estas dependerán en gran medida de la constante evaluación de sus fuerzas y recursos para neutralizar los avances de Moscú, en los asuntos mundiales. En resumen, la nueva política exterior de Pekín de apertura hacia el mundo, es necesario entenderla en este contexto de rivalidad tradicional y de competencia por el liderazgo del movimiento del Tercer Mundo. Una lucha por demostrar por la vía del ejemplo cuál es el modelo de revolución que se acerca más a la verdadera tradición marxista. Finalmente, lu-

⁴³Ver *Pravda*, mayo 18, 1970. El Editorial de Pravda denunció a Pekín por rechazar un plan conjunto de acción con la Unión Soviética para ayudar a Viet-nam del Norte. Posteriormente, en junio del mismo año, A. Kosygin, apoyó las conversaciones de Washington con Pekín pero advirtió que: "no podían hacerse a cualquier costo para Moscú" y aprovechó la oportunidad para atacar la política antisoviética de Pekín.

⁴⁴Rostow W. W., *La difusión del Poder. Un Ensayo de la Historia Reciente*, Dopesa, Barcelona, España, 1973, pp. 274-275.

⁴⁵Ver la crítica soviética en: "Affinity between Pekin and Franz-Josef Strauss", *Soviet News*, 28 enero, 1975. Según el artículo de Novosti Press, Strauss y Chiao Kuan-hua, Canciller, se oponen a la *détente* en Alemania y apoyan la NATO en Europa.

char por sugerir la visión del hombre y del mundo, que se ajuste mejor a sus intereses nacionalistas e internacionalistas. A diferencia de la Guerra fría entre Moscú y Washington, este nuevo tipo de guerra fría se concentra en una lucha política más que en la rivalidad militar o económica.⁴⁶

Le reincorporación de China a la Comunidad Internacional: seis factores explicativos

Después de haber resumido algunas etapas fundamentales de este conflicto, examinaremos una serie de acontecimientos que sirven para explicar el viraje "Hacia afuera" de la nueva política exterior china. Este nuevo estilo de la Doctrina Mao-Chou, es un subproducto de varios procesos que es necesario conocer. *En primer lugar*, se ha comprobado fehacientemente que China comienza a prestar mayor atención al medio internacional después de 1969⁴⁷. *En segundo lugar*, la invasión de Checoslovaquia (1968) demostró la incompatibilidad entre la doctrina Brezhnev y la Doctrina Mao-Chou. Un resultado inmediato de éste enfrentamiento, fue el rompimiento de un período transitorio de enclaustramiento en el cual la revolución cultural había dejado a China, prácticamente sin embajadores en el exterior. Además a cualquier extranjero le estaba prohibido el ingreso a Pekín. Este período de inestabilidad en los asuntos externos e internos de China, no cesó hasta el año 1971, fecha del reingreso de China a las Naciones Unidas y del viaje secreto de Kissinger a Pekín. Este viaje constituye un *tercer elemento* que determina el cambio de actitud de los chinos hacia Rusia y el mundo.

Una vez más se constata que las conexiones entre un fenómeno internacional como fue la invasión a Checoslovaquia y las negociaciones con Kissinger, generaron una serie de procesos al interior de

⁴⁶Ver Pekín's Struggle against the socialist community, *Soviet News*, 11 de junio, 1974. "El obvio fracaso del izquierdismo maoísta, inevitablemente llevó al social revisionismo pekinista a buscar apoyo en los reaccionarios y alinearse abiertamente con el imperialismo". Artículo aparecido en la prensa soviética y reproducido en *Soviet News*. Para el contrataque de Pekín ver "Dos Superpotencias: Distensión Falsa y Contienda Real", *Pekín Informa*, Nº 24, p. 27, 1975; "Estados del Golfo: Contra la intervención de las superpotencias", *Pekín Informa*, Nº 2, p. 9, 1975; *Abajo los Zares*, Ed. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1972.

⁴⁷Tretiak Daniel, "Is China preparing to turn out?", *Changes in chinese levels of attention to the international environment*, *Asian Survey*, vol. XI, Nº 3, march 1971. El mérito del artículo es la cuantificación de actitudes, enfoque que no es demasiado común entre los sinólogos, además, ver S. Yurkov, "Pekín Policy towards the socialist countries", *International Affairs*, Nº 11, Moscú, 1972. Según los rusos el año 1970, China envió 50 delegaciones al exterior y recibió 90.

China, cuyas repercusiones se proyectan en una modificación de su conducta externa. A pesar de que el sistema político chino es cerrado, no cabe duda que ha sido moldeado por situaciones más allá de sus fronteras, además de los acontecimientos internos. *El cuarto elemento*, influye en el cambio de política, es quizás el más importante y se refiere a la lucha intestina por la mantención del poder político en China. En esta contienda Mao ganó. El perdedor de esta nueva diplomacia fue Lin Piao y su "camarilla". Su muerte fue reconocida oficialmente a través de la Embajada de Argelia el 16 de julio de 1972, después de casi un año de especulaciones sobre la suerte del segundo hombre de China y virtual heredero de Mao Tse Tung. La lección que dejaba la revolución cultural y el "accidente" de Lin Piao, cuando huía a Rusia, es que el Partido debe prevalecer sobre el fusil. Mao se logró imponer a las tendencias regionalistas y militaristas dentro del Gobierno, del Ejército y del Partido logrando volver la balanza del poder hacia su favor, al menos por un período difícil de determinar.⁴⁸

Dentro de este orden de problemas internos que han determinado la política exterior de China, nos parece que el IX Congreso del año 1969 y el X Congreso del Partido Comunista Chino en 1973, constituyen un *quinto factor* explicativo de la agudización del conflicto chino-soviético y de las nuevas orientaciones de la Diplomacia de Pekín.

Durante el IX Congreso Lin Piao, aún definía a los "Estados Unidos como el peor enemigo de todos los pueblos del mundo"⁴⁹. Esta tesis, no era nueva en la atmósfera del partido. El elemento nuevo del Congreso fue la tesis de la "Amenaza desde el Norte" y las abiertas críticas al socialimperialismo de la Unión Soviética. De esta manera, el IX Congreso, preparó la nueva estrategia de Pekín, aprobada

⁴⁸Ver Jurgen Domes, "The Chinese leadership: crisis of an heir", *Orbis*, vol. XVII, N° 3, 1973, pp. 863-879; Liu Shao Chi, había tenido una suerte parecida a la de Lin Piao el año 1968. Se dice que Lin Piao buscaba un acuerdo con Washington pero produciendo un acercamiento hacia Moscú. Mao y Chou, fueron intransigentes en su antisovietismo y lograron imponer la línea dura en la política exterior china hacia Moscú. Al mismo tiempo, trataron de normalizar las relaciones con los Estados Unidos.

⁴⁹Para conocer la posición oficial de Pekín sobre Política Mundial y hacia Moscú, ver *Discursos pronunciados por Chiao Kuan-jua en la N.U.* (1972-1973-1974-1975). Sobre el IX Congreso, ver el excelente artículo de Snow Edgar: "Mao and the New Mandate", *The World Today*, vol. 25, N. 7, July 1969. El punto de vista soviético, en Oleg Borisov, "Developments in China. Deformation of Socialist Economic Basis", *Soviet News*, september 17, 1974. Chou En Lai, *Informe sobre la labor del gobierno*, se refiere a la importancia del X Congreso, Boletín Informativo, Embajada R. P. China, Santiago de Chile, 13 de enero de 1975. Finalmente, el cambio de la diplomacia china en relación a los movimientos de liberación nacional, es descrito por Chalmers Johnson, *Autopsy on People's War*, Univ. of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1973.

en el X Congreso del PCC, en agosto de 1973. En dicho evento, la doctrina Mao-Chou, después de haber eliminado el sistema de influencias controlado por Lin-Piao y sus colaboradores, se impuso en toda su línea. Esta doctrina declara a la Unión Soviética como "el enemigo número UNO de China y de todos los pueblos del mundo". Rusia, según Mao Tse Tung, cayó en la desviación del socialimperialismo bajo la dirección de la camarilla fascista de L. Brezhnev. Se acostumbró a vivir un imperialismo "de a dos" en contubernio con los Estados Unidos. Como dijimos, la doctrina Mao-Chou se había puesto en marcha durante las visitas de Kissinger y Nixon a Pekín en 1971-1972, y mediante el establecimiento de relaciones con todos los gobiernos del mundo, con cualquier sistema social siempre que no mantengan relaciones con Taiwan.

Durante ese período, los ataques a la Unión Soviética aumentaron, e incluso la prensa china, insinuaba la posibilidad de utilizar al enemigo secundario (Washington) en contra del enemigo fundamental, Moscú.

En relación a esta conducta se dice que el principal slogan del X Congreso fue "ir contra la corriente, es decir, ir contra la Unión Soviética".

Un *séxto elemento*, que sirve para explicar el cambio de política es el estricto control del aparato de política exterior, por un grupo de colaboradores íntimos de Mao Tse Tung y Chou En Lai.

En la formación de esta nueva diplomacia China, es posible identificar algunos sujetos y mecanismos que han influido y presionado en la elaboración de la doctrina Mao-Chou. Al respecto, el profesor Jurgen Domes, del Instituto de Investigaciones de Política Exterior de Alemania Federal, ha demostrado que existe ciertos grados de estabilidad en el proceso de toma de decisiones externas en China. En concreto, las decisiones de Política Exterior, se gestan al interior del Politburo. Este organismo está compuesto por 26 miembros, varios de los cuales son militares. Existe un número de miembros del Politburo de cuya existencia no se ha sabido desde hace 2 ó 3 años y otros que apenas son mencionados por ej. Hsien Fu-chin (Lin Piao), Ch'en Po-ta, Yeh Ch'un, Huang Yung-sheng, Wu Fa-hsien, Li Tso-p'eng, Ch'iu Hui-tso, Li Hsueh-feng. El profesor Domes, dice que el sistema de influencias chino sigue siendo cerrado. Según su opinión, es casi imposible definir cuáles son los grupos de presión que representan estos niveles del Politburo y cuál es su influencia en la modelación de la política exterior China. No es tan difícil encontrar información sobre los dirigentes y sus biografías, pero no se sabe "quién" decide, "qué" y "por qué".⁵⁰

⁵⁰Los 13 miembros más activos del Politburo son: Mao Tse Tung, Chou En Lai, Yeh Chieng-ying, Chiang Ch'ing, Li Hsien-nien, Chang Ch'un, Ch'iao, Yao

Considerando que el sistema político de China, es lo que condiciona a este subsistema dentro del cual se generan las decisiones de Política Exterior, podríamos decir que los organismos que mayor peso ejercen sobre la conducta externa de Pekín son los siguientes en orden de prioridad: El partido y sus Congresos Nacionales; el aparato estatal y sus organismos especializados del Ministerio de Relaciones Exteriores y finalmente, el ejército con sus Jefes Militares.

Por ej. la Revolución Cultural, precisamente, al atacar desde el Partido hacia el Estado y el Ejército, logró modificar la Política Exterior China. Este proceso canalizó a los nuevos grupos de presión formados por los Guardias Rojos y estos líderes provocaron una retirada momentánea de Pekín de los asuntos mundiales. Pero una vez terminado dicho proceso de sobrepresiones, este país retomó el camino de su diplomacia tradicional. El tipo de diplomacia subversiva, después del IX y X Congresos fue modificada en forma substancial, abriendo paso a relaciones bilaterales de Gobierno, mucho más efectivas que los contactos a nivel de partidos y movimientos revolucionarios.

Esta línea diplomática enfatiza los contactos oficiales entre estados y gobiernos, reduciendo al máximo los contactos a nivel de partidos y pueblos. La nueva doctrina Mao-Chou, se materializó a través de la apertura de relaciones con más de 100 países después de 1969. Los elementos que hemos señalado han repercutido en el proceso de acercamiento de Pekín hacia Washington. Pekín ha hecho enormes progresos en sus relaciones con EE.UU. y con los países del Asia, particularmente sus vecinos más cercanos y con el más importante aliado asiático de EE.UU., Japón⁵¹. Paralelamente, Pekín se ha opuesto tenazmente al establecimiento de un Sistema de Seguridad Colectiva para el Asia, promovido hace años por Moscú, y que incluiría a este país como un miembro de la comunidad asiática, tesis que China no puede aceptar. Al respecto, el Corresponsal Sinjua, escribió recientemente un interesante artículo sobre este tema: "Las superpo-

Wen-yuan, Hsu Shih-yu, Ch'en Hsi-lien, Chu Te-Li Te-sheng, Chi Teng-k'uei y Wang Tung-hsing. Ver Jurgen Domes, "Innenpolitische Voraussetzungen, Aspekte der Organisation und Führung", pp. 38-45, en *Die Aussenpolitik Chinas, Internationale Politik und Wirtschaft*, Band 36, R. Oldenbourg, Verlag, München, Wien, 1975.

⁵¹Ver Roderick John, "Japan-China Relations: Some Questions", *Pacific Community*, vol. 6, Nº 2, pp. 235-259; Wilson Dick, "Sino-Soviet Rivalry in Southeast Asia", *Problems of Communism*, sept., oct. 1974, vol. XXIII, Nº 5, pp. 39-52; Lhuissard A., "La Chine face aux grandes puissances en Asie", *Defense Nationale*, avril 1974, pp. 29-45; Misra K.P., "Trilateralism in South Asia", *Asian Survey*, vol. XIV, Nº 7, pp. 627-697; y Jacobsen C. G., "Japanese Security in a Changing World: The Crucible of the Washington - Pekin - Triangle", *Pacific Community*, april 1975, pp. 352-366.

tencias que blanden el bastón del mando siempre han intervenido en los asuntos del tercer mundo. Moscú intentó imponer un sistema de seguridad colectiva asiática a los asiáticos mientras que Washington, una "comunidad del hemisferio Occidental" a los latinoamericanos. Pero el tercer mundo hace caso omiso de todo y quiere seguir su propio camino".⁵²

Para la Unión Soviética, la posibilidad de una alianza entre Washington y Pekín, para restablecer una balanza del poder "después de Vietnam" favorable a estos dos países en el Asia o en otras regiones, es una idea que produce gran malestar en los líderes soviéticos. Así lo demostró el discurso de L. Brezhnev, al denunciar lo que se habría comentado en el banquete de Shanghai ofrecido al Presidente Nixon: "Hoy día nuestros dos pueblos, el americano y el chino, tienen en sus manos el futuro de toda la humanidad"⁵³. Apreciaciones parecidas fueron pronunciadas por A. Gromyko en jornadas electorales dirigidas a llamar la atención sobre las peligrosas consecuencias para Moscú, de una eventual alianza sino-americana, en el Asia u otras zonas del mundo.

Para resumir los distintos factores que han mantenido en vigor la guerra fría entre Moscú-Pekín y que han modificado la doctrina que inspira la política exterior de China. De los seis elementos que hemos identificado nos parece que aquellos factores domésticos han sido los más relevantes en este cambio. Específicamente, las consecuencias de la revolución cultural provocaron una redefinición de la conducta externa de Pekín y el aplastamiento del grupo de presión dirigido por Lin Piao. Al imponerse la doctrina Mao-Chou En Lai este será el equipo encargado de "normalizar" las relaciones con Washington.

Nuevos acontecimientos del año 1975

El año 1975, trajo novedades bastante importantes que no pueden ser desconocidas en un recorrido sobre el futuro del conflicto chino-soviético. Se trata de la Nueva Constitución de la República Popular China adoptada el 17 de enero de 1975 y del aumento de fricciones fronterizas entre elementos del Ejército Rojo y el Ejército de Liberación del Pueblo.

Dentro de la nueva constitución hay considerandos que no estaban contenidos en la Constitución del año 1954. Por ejemplo, China se autodefine como un país en vías de desarrollo y cuyo destino está

⁵²Corresponsal Sinjua, "Surgimiento del Tercer Mundo y Declinación del Hegemonismo", *Boletín Informativo*, Emb. R. P. China, Santiago de Chile, 1975.

⁵³L. Brezhnev, en *Soviet News*, 28 mayo, 1972.

amarrado al destino de los pueblos oprimidos: "China nunca será superpotencia", reza el preambulo de la nueva constitución. Esta inclusión se podría explicar por el hecho de que la Dóctrina Mao-Chou se declara contra el hegemonismo de las dos superpotencias, la URSS y Estados Unidos. Igualmente, la nueva carta fundamental dice que el marxismo leninismo-pensamiento Mao Tse-Tung constituye la ideología oficial del país. Chang Chun Chiao, al explicar el contenido de esta frase señaló: "nuestro proyecto se distingue nitidamente de absurdos tales como la política de benevolencia pregonada por Cónfucio y el "Estado de todo el Pueblo" propugnado por la camarilla de renegados revisionistas soviéticos"⁵⁴. Estos nuevos ingredientes han disgustado profundamente a los soviéticos, los cuales afirman que la nueva constitución se apartó definitivamente del marxismo leninismo, al adoptar el "maoísmo" como la ideología oficial de la R. P. China. Por otra parte, los soviéticos han denunciado la desaparición de un artículo de la Carta de 1954, en la cual se estipulaban la cooperación y amistad chino-soviética. Para llenar ese vacío, Chang Chung Chiao, y Chou En Lai han llamado la atención al pueblo chino, a través de la nueva Constitución, sobre la urgente necesidad de "abrir túneles profundos, guardar cereales, no procurar el hegemonismo y hacer preparativos para enfrentar la guerra". Además como respuesta a los ataques soviéticos, Chou En Lai en su discurso de Año Nuevo dijo: "La dirección soviética ha adoptado una serie de medidas encaminadas a deteriorar las relaciones entre ambos países, ha realizado actividades subversivas contra nuestro país y hasta ha provocado conflictos armados fronterizos. Aconsejamos a los dirigentes soviéticos que se sienten a negociar honestamente para resolver aunque sea alguno que otro problema y que dejen de recurrir a esas artimañas".⁵⁵

Frente a los insistentes rumores de enfrentamientos fronterizos, el efecto del Consejo enviado por Chou a Brezhnev, no pasa de ser un mero llamado a la reeducación, para continuar la tradición moralista de China. Cualquiera que sean las intenciones, malignas o benignas de las dos partes de esta disputa, lo cierto es que el fin de la guerra de Vietnam, ha creado una situación de desequilibrio en Indochina que podría ser adversa para China y favorable a Moscú. Sobre todo hoy día ya no es tan necesario una "acción mancomunada" para ayudar a la lucha de los comunistas en Indochina y por lo tanto, uno de los obstáculos para un ataque de Moscú a Pekín

⁵⁴ *Constitución de la República Popular China*, Ed. en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975, incluye Informe de Chang Chung Chiao.

⁵⁵ Chou En Lai, "Informe sobre la labor del Gobierno", 13 enero, 1975, *Boletín Informativo* de la Embajada de la R. P. China, Santiago de Chile. Para conocer la crítica de Moscú ver el artículo aparecido en Pravda, 5 de febrero, 1975, "Slogan and Practice - Concerning the new constitution of the people Republic of China", por Igor Alexander.

ha sido removido. En consecuencia, el fin del conflicto de Indochina podría hacer subir el termómetro de la guerra fría hasta escalar hacia un enfrentamiento directo.⁵⁶

Esta nueva situación producida después de Vietnam podría ser una de las razones que expliquen el deseo de Pekín, para apoyar una *détente* con Ford y acelerar los preparativos para su recibimiento. Esta misma *détente*, entre Ford y Mao servirá para contrarrestar los apetitos intervencionistas de Moscú en el Asia, si es que éstos existen.

Especular sobre las intenciones de los Estados, es una ciencia fascinante que se encuentra en la raíz de cualquier estrategia de disuasión. Sin embargo, para especular sobre el futuro de esta guerra fría, es necesario poder conocer cuál será el papel que Estados Unidos, con su política de distensión, pueda jugar en un conflicto que amenaza con aumentar las tensiones en vez de relajarlas.⁵⁷

LA NORMALIZACIÓN DE RELACIONES ENTRE WASHINGTON Y PEKÍN

El Diario del Pueblo de Pekín, del día 16 de julio de 1971, traía una pequeña noticia tan insignificante como el informe del tiempo, con un pequeño titular que decía "Anuncio". El contenido del anuncio era la visita de Henry Kissinger a los gobernantes chinos para sostener conversaciones y preparar la visita de Nixon a Pekín. La agenda de la visita era "la normalización de las relaciones entre ambos países" y "el intercambio de opiniones sobre temas de interés para ambas partes". Meses después de esta visita el 1º de noviembre de 1971, la bandera roja con cinco estrellas de oro reencontró su lugar en las Naciones Unidas, junto a las otras banderas de más de 130 países del mundo. Los titulares de la prensa del mundo comentaban la expulsión de Taiwan y el reingreso de China al principal organismo de la comunidad internacional. Finalmente, Nixon pisaba tierra roja en el aeropuerto de Pekín el 21 de febrero de 1971.

⁵⁶Sobre la nueva situación en Indochina ver los discursos de Norodom Sihanouk, Príncipe de Cambodia, y Teng Tsiao Ping, Viceministro de China, en el banquete de despedida a Sihanouk, *Sinjua*, Pekín, 8 de septiembre, 1975; ver Earl C. Ravenal, "Consequences of the end game in Vietnam", *Foreign Affairs*, julio 1975, pp. 650-667.

⁵⁷Hinton C. Harold, "The United State and the Sino-Soviet Confrontation, *Orbis*, vol. XIV, Nº 1, 1975. El autor simula varios escenarios bélicos entre Moscú y Pekín recomendando el curso de acciones que Estados Unidos debiera proseguir en caso de un enfrentamiento. Además demuestra el aumento de las fricciones fronterizas durante el año 1974-75. Dentro de este cuadro, creemos que un tratado de no agresión interestatal puede ser firmado entre Moscú y Pekín, a modo de válvula de escape por un exceso de tensiones acumuladas desde 1969.

Curiosamente, el presidente que se acercaba a China, después de más de dos décadas de hostilidades entre ambos países, fue uno de los presidentes que inició sus victorias electorales gracias a su decidida posición anticomunista, y específicamente antipekinista.⁵⁸

¿Cómo poder explicar este cambio fundamental en el contenido de las vinculaciones que existían entre ambos países? No hay respuestas simples. En cambio, sí existen algunas avenidas que nos permiten llegar a comprender, "el por qué del cambio", "las condiciones" que lo hicieron posible y por último, los "sujetos" y "estructuras" que elaboraron y aplicaron la decisión de política exterior más relevante de estos últimos años.

En primer lugar, "el por qué" del cambio se podría explicar por la nueva Doctrina Nixon que ya analizamos y el modelo de diplomacia global del actual Secretario Kissinger. Este modelo no es una nueva táctica americana sino que responde a una visión política. Esta visión tiene una perspectiva planetaria y a largo plazo. Se trata en el fondo, de crear un nuevo orden internacional, legítimamente establecido y en el cual se eviten al máximo las condiciones donde un país pueda decidirse a quebrar el actual "status quo" y romper el precario equilibrio mundial. Para el año 2000, Kissinger quisiera ver un orden internacional que reduzca lo más posible el fenómeno del "napoleonismo del año 1800, en las relaciones internacionales". Al ser nominado en su cargo Kissinger dijo: "Este es entonces nuestro desafío común. Distinguir lo fundamental de lo efímero... Promover las tendencias... positivas que son logros no sólo de esta Administración sino de los que nos precedieron. Diseñar nuevas iniciativas que servirán no sólo los próximos cuarenta meses sino también las décadas que siguen". Más adelante, en su discurso de presentación, Kissinger hace mención a uno de los más destacados antecedentes en dicho cargo, el distinguido Dean Acheson, quien tituló sus Memorias "*Present at the Creation*", 1969. Según Kissinger: "Acheson eligió ese título porque él fue uno de los más importantes participantes en la creación del sistema internacional de postguerra"⁵⁹. A la luz de estas afirmaciones es nítido conocer cuál es el umbral desde donde Kissinger sitúa su propio desafío como estadista y el de los Estados Unidos. Se trata en el fondo de llevar a la práctica la tesis de "restaurar" el orden internacional a través

⁵⁸Ver Lagos, Gustavo, "*Nixon o el Gran Juego de la vida*", libro en preparación, 1974, cap. 2, "La prodigiosa carrera política de Nixon". Nixon ganó el caso contra Hiss, acusándolo por acciones procomunistas, el año 1949. El año 1953, Nixon juraba como Vicepresidente mientras corrían los años del Maccartismo y Estados Unidos se había convertido en un escenario para la caza de brujas, p. 9, ver la obra del ex presidente Richard Nixon, *Las seis crisis*.

⁵⁹Kissinger Henry, *American Foreign Policy*, op. cit., p. 196, y Acheson Dean, *Present at the Creation*, W. W. Norton Co., N. Y., 1969.

de una estrategia de diplomacia global. Dentro de esta estrategia nos parece que uno de los pilares del nuevo orden internacional sería lograr una participación institucionalizada de la R. P. China en los asuntos internacionales, a través de una intensa relación con los Estados Unidos. Mediante este camino Estados Unidos se convierte en el único miembro del primer triángulo político-militar, que tiene estrechos contactos con los otros dos miembros del triángulo, es decir, Pekín y Moscú. Además Washington mantiene relaciones con el segundo triángulo formado con Europa y Japón.

En segundo lugar, en relación a las "condiciones estructurales" que hicieron posible esta normalización, estas son las mismas que señalamos anteriormente, es decir, la "revolución diplomática" de los setenta, que hizo posible la *détente* con la Unión Soviética y paralelamente una *détente* menos expansiva con la R. P. China. Sin embargo, el factor novedoso en el nuevo diálogo Pekín-Washington, sólo puede comprenderse dentro de la macro-estrategia, la *détente* entre Washington y Moscú y de la "guerra fría" entre este último país con Pekín.

Las condiciones domésticas que hicieron posible el acercamiento, también han sido descritas con anterioridad y se refieren a que la *détente* es un producto para el consumo interno de los habitantes y electores, de sociedades opuestas. Estos países han llegado a una fase de desarrollo sociopolítico, caracterizada por una era de post-industrialización, en la cual la ciencia y la tecnología se transforman en los factores de producción dominantes. Esta era tecnocrónica, ha hecho posible el congelamiento de los enfrentamientos ideológicos y armados, y una mayor difusión del poder entre los países comunistas y no-comunistas. De esta manera, la atmósfera política se ha modificado, particularmente en los Estados Unidos. La Doctrina Nixon-Ford, continúa basándose en el principio de "la negociación" y "la fuerza", pero, estas se han disociado, dando un mayor margen a las posibilidades de negociación por sobre el predominio de la amenaza "por" y a "través" de la fuerza. Estas condiciones domésticas permiten explicar el hecho, que un Presidente Republicano, catalogado en la línea dura contra el comunismo, le fuera más fácil una reapertura hacia las potencias del socialismo, que a una administración demócrata.

Dentro de este mismo nivel de fenómenos es necesario recordar que cada uno, por su orden, los países de nuestro triángulo han sido azotados de alguna manera por las demandas incontrolladas por mayor bienestar, riqueza, seguridad y poder de las nuevas generaciones. Estas generaciones no conocieron las atrocidades de las guerras y de los totalitarismos que afectaron la psicología de sus abuelos y las economías de sus países. Las nuevas generaciones cuestiona-

rón abiertamente el status-quo, a través de la revolución cultural en China. La nueva generación ha planteado demandas por mayor consumo y libertad política, en la Unión Soviética y Checoslovaquia. Finalmente, la guerra del Viet-nam, el escándalo de los "Escritos del Pentágono" y la Crisis de Watergate han debilitado la moral y credibilidad del pueblo y gobierno norteamericano.

Como bien lo ha señalado el Profesor W. A. C. Adie lo que mucha gente todavía no reconoce es que los escritos de los guardias rojos y otros escritos de la Revolución Cultural y los hechos siguientes, demuestran que China también ha sufrido presiones, sobre cómo manejar a sus militares, su burocracia, cómo educar y dar empleo a su juventud.⁶⁰

Agentes de la normalización

Finalmente examinaremos los sujetos que estuvieron encargados de planificar y aplicar la decisión de "la normalización de las relaciones" entre Washington y Pekín. Es bien sabido que para Kissinger "el aparato burocrático de la política exterior de un país y las necesidades internas de su burocracia pueden llegar a predominar sobre los fines a los cuales debe servir" y "que el espíritu de la política y el de la burocracia son diametralmente opuestos".⁶¹

Si examinamos atentamente el complejo proceso de la toma de decisiones, se verá que éstas han dificultado el acercamiento entre los dos países. La inercia de ambas cancillerías hizo crecer las canas a aquellos hombres visionarios que querían reunir a estas dos naciones o al menos reducir sus hostilidades. Quiénes quebraron la inercia de la burocracia fueron los hombres que se encuentran asesorando directamente a los estadistas, como es el caso de Kissinger y Chou En Lai, en estrecha colaboración con sus asistentes directos. Veamos cuáles son los sujetos que mayor participación han tenido en estas decisiones. Por una parte, el equipo de Chou es reducido y está compuesto por su señora, y las conocidas figuras de Ch'iao Kuan-Hua, jefe de la delegación China a la XXVI Asamblea de las Naciones Unidas y Huang-Hua, representante de China en el Consejo de Seguridad. La tónica general de este grupo es su notable influencia en todas las decisiones claves de la diplomacia

⁶⁰W. A. C. Adie, "One World" Restored?: Sino-American Relations on a new footing, *Asian Survey*, may 1972, vol. XII, Nº 5, p. 371; Kissinger Henry, "Estructura Interna y Política Exterior", *Daedalus*, XCV, 1966, pp. 506-529.

⁶¹Mac Farquhar Roderick, (ed.), *Sino-American Relations 1949-1971*, Praeger, N. Y., 1972; ver Donald W. Klein, "The men and institutions behind China's", *Foreign Policy*, pp. 48-49.

china y su larga experiencia en los asuntos de política exterior. Este equipo de "negociadores" como muy bien lo ha observado Donald Klein conocía muy bien a los americanos a través de las conversaciones (a nivel de Embajadores) en la conexión de Varsovia. En dichas conversaciones, Wan Ping-nam, antiguo colaborador de Chou, condujo por nueve años dichas conversaciones; primero con U. Alexis Johnson, Jacob Beam, finalmente con John Cabot. Estos negociadores fueron complementados y renovados después, por ambas partes. Según la revista *Time*, el grupo que trabajó en el viaje secreto de Kissinger y la elaboración de los acuerdos estuvo dirigido por Marschall Green, 56 años, Subsecretario de Estado para los Asuntos de Asia y del Pacífico, y uno de los mejores expertos en Asia de los Estados Unidos; Alfred Le S. Jenkins, 55 años, del Departamento de Estado; John Holdridge, 47 años, miembro del Consejo de Seguridad Nacional y el experto en China de la Casa Blanca. Además un grupo relativamente joven, formado por el Brigadier General de la Fuerza Aérea y Ph D. en Relaciones Internacionales de la Universidad de Columbia Brent Scowcroft; Wiston Lord, brillante académico discípulo de Kissinger de sólo 34 años y Crales W. Ereeman, intérprete Summa cum Laude de Harvard, y escasos 28 años.

Por la otra parte, el Staff Chino estuvo formado por seis altos diplomáticos del Ministerio de Exterior de China, tres de los cuales hicieron estudios en Universidades Americanas. El más importante pareciera ser Chi P'enf-fei, 62 años, Ministro de Relaciones Exteriores, después viene, Yeh Chiengying, vicepresidente de la Comisión de Asuntos Militares del PCC; Hsiung Hsiang-hui, secretario de Chou para los Asuntos Externos, Chang Wen-chin, intérprete al inglés de Chou y virtual Jefe del Departamento de Asuntos Americanos del Ministerio; Ch'iao Kuan Hua, 58 años, diplomático de carrera y socio permanente de Chou en visitas al exterior y la intérprete T'ang Weng-sheng, intérprete personal de Edgar Snow en China y educada en Nueva York⁶². Estos equipos fueron los que decidieron sobre el futuro de ambos pueblos. Si es cierta la afirmación de Nixon que en esta visita: "se había redefinido la faz del mundo", nos encontraríamos en presencia de un fenómeno parecido a los de la diplomacia de Richelieu y Luis XIV. En el sistema diplomático francés los cancilleres eran plenipotenciarios y la política mundial se decidía a puertas cerradas y a espaldas de la opinión pública. Con todo lo grosera que pueda parecer esta comparación, constantemente se ha criticado al actual estilo personalista y secreto del Secretario de Estado y el ultrahermetismo de la diplomacia china. Al respecto, el anterior Secretario de Estado George

⁶²*Time*, febrero 28, 1972, pp. 28-29.

Ball, advirtió que: "no hay nada más peligroso que hacer descansar demasiado las relaciones entre estados a las caprichosas interacciones de diversas personalidades". En el mismo tono de recomendación, André Malraux manifestó a Nixon: "Nadie sabrá si tuvo éxito hasta cincuenta años frente a lo cual el ex presidente respondió: Yo sé eso. El pueblo americano y yo también podemos ser pacientes".⁶³

Estas advertencias creo que de alguna manera son legítimas. Las reuniones en la cumbre dentro de los muchos peligros y riesgos que encierran, ponen en juego una serie de predisposiciones psicológicas que operan en la mente de los estadistas y que sin duda ejercen influencia real sobre las decisiones a su cargo. Sin embargo, creo que la sintonía lograda entre los equipos y los dos estilos diplomáticos, pragmáticos en lo estratégico e ideológicos en lo táctico, hizo posible una rápida normalización de las relaciones entre ambos países, a pesar de sus burocracias. De esta manera hemos recorrido las tres avenidas principales que podrían explicar este fenómeno de distensión entre Washington y Pekín: viaje a Moscú vía Pekín, parece ser la moraleja que nos dejó Nixon.

Una vez que hemos observado las razones más profundas de este cambio de actitud de Washington hacia Pekín, al nivel de las doctrinas, las condiciones domésticas y los sujetos decisorios, examinemos el contenido específico de esta normalización.

El producto de esta compleja red de negociaciones se materializó en el trascendental comunicado de Shanghai, firmado el 28 de febrero 1972, entre ambos gobiernos. Este acuerdo, estableció el nuevo estatuto de "buena vecindad" entre ambos estados. La repercusión del comunicado en el campo de las relaciones diplomáticas fue establecer la "normalización" de relaciones intergubernamentales a través de una Oficina de Enlace Comercial con sede en ambas capitales en la primavera de 1973. Esto no significa el establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales entre ambos países, por cuanto Estados Unidos aún reconoce a Taiwan. Pero en la práctica estas relaciones tienen tanto sentido como un establecimiento de relaciones diplomáticas formales.

En el campo comercial, Estados Unidos se convierte en el segundo socio comercial de China en importancia, el año 1974, después de Japón. El comercio entre ambos países alcanzará un volumen de más de 1.200 millones de dólares, de los cuales 1.100 millones de dólares serían importaciones chinas. Paralelamente el comercio con los países no-comunistas creció desde 1971 a 1973 de 3.635 millones de dólares a 8.170 millones de dólares en 1973. Mientras que el comercio con los países comunistas, particularmente la Unión Soviética

⁶³Idem, p. 28, y L'Express, Nixon chez Mao, 1972, N. 1077, p. 22.

tica, se mantiene congelado y en total creció moderadamente de 1.085 millones de dólares el año 1971 a 1.700 millones en el año 1973.⁶⁴

Si bien el comercio es uno de los campos importantes de interacción, entre Washington y Pekín, el cual ha crecido en una tasa sorprendente, lo más importante no es el repunte de los coeficientes de transacciones, sino el cambio en relaciones políticas entre ambos países. Este nuevo trato, suspendió el embargo comercial y la larga "cuarentena" que había aplicado Estados Unidos a China, como represalia de guerra. Como fruto del "nuevo trato" se han reiniciado los contactos comerciales y se espera en el futuro que el intercambio, pueda ser comparable al que actualmente existe entre Washington con Moscú.

COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS CON LA R. P. CHINA, 1971-1975

(En millones de dólares)

<i>Estados Unidos</i>	1971	1972	1973	1974	1975
Exportaciones	0,0	63,5	739,7	820,5	250
Importaciones	4,9	32,4	63,9	114,7	150
Comercio Total	4,9	95,9	803,6	935,2	400

Fuente: U.S. *China Business Review*, march-abril 1975, p. 19. La cifra de 1975 es una proyección citada por Alexander Eckstein, "China's Trade Policy and Sino-American Relation", *Foreign Affairs*, october 1975, p. 34.

Como señala el cuadro, el intercambio comercial entre Washington y Pekín ha crecido en forma substancial pero con variaciones cíclicas, entre el año 1972-1973, relativamente anormales. El mismo fenómeno se puede percibir en la figura correspondiente al año 1975. Estas fluctuaciones del intercambio comercial puede ser el reflejo de un proceso lento y difícil de normalización de las relaciones políticas entre ambos países.

Es probable que en la visita del Presidente Ford en el mes de diciembre, mientras redactamos este trabajo, pueda ayudar a una consolidación de este proceso de relajamiento de las tensiones diplomáticas entre ambos países.

⁶⁴La *Actualidad en la República Popular China*, "El Comercio Exterior de China 1973-1974", diciembre 1974, vol. X, N° 12. Acerca de la concentración del comercio agrícola entre Estados Unidos y China, ver artículo de Linda A. Berstein, "Comercio Agrícola entre Estados Unidos y China durante el año 1974", en la *Actualidad de la RPCH*, enero 1975, vol. XI, N° 1, pp. 10-16.

Examinemos ahora, el intercambio político entre ambos países en el campo político. El "New Deal" sellado en el Comunicado de Shanghai, tiene como primera cláusula "el deseo mutuo de normalizar las relaciones conforme a los intereses de todos los países; ambas partes desean reducir el peligro de un conflicto militar internacional y ninguna de las partes busca la hegemonía en la región de Asia y del Pacífico y cada parte se opone a los esfuerzos de cualquier otro país o grupo de países por establecer tal hegemonía (mensaje para Moscú) . . . Ambas partes son de opinión de que estaría en contra los intereses de los pueblos del mundo el que cualquier país grande se coluda con otro país grande contra . . . demás países, o que los países grandes dividan el mundo en esferas de influencia. Este es el Espíritu de Shanghai que dejó establecido los principios dentro de los cuales se desarrollará el proceso de normalización de relaciones entre los dos países. Refiriéndose a este acuerdo, Gerald Ford dijo: "Los Estados Unidos mantienen su apertura histórica a China sobre las bases del Comunicado de Shanghai"⁶⁵. Curiosamente Ford no mencionó a Taiwan en el discurso. En cambio anunció su visita a Pekín después de casi cuatro años desde la reunión cumbre de Nixon y Mao. Esta nueva reunión servirá para balancear los numerosos viajes de Kissinger a la Unión Soviética, mientras que sus visitas a Pekín han sido considerablemente menos. En especial, la visita de Ford, inclinará el péndulo de la "diplomacia del jet", hacia un centro más favorable a Pekín. Esta necesidad aparece mucho más evidente, después de la reunión en la cumbre en Vladivostok a fines de 1974, y después del orquestado espectáculo espacial, montado a raíz del viaje de la Apolo-Soyuz en julio de 1975. Para el Secretario Kissinger, la visita de Ford se justifica por cuanto "la esencia de nuestras relaciones con China depende del mutuo entendimiento de nuestras percepciones de la situación mundial".⁶⁶

Desde el punto de vista chino, en el discurso de Año Nuevo, Chou En Lai también manifestó su interés por mantener firme el espíritu de Shanghai. "A pesar del desorden bajo los cielos" y que

⁶⁵Comunicado del Gobierno de los Estados Unidos y la República Popular China, Ediciones Lenguas Extranjeras, Pekín, febrero 28, 1972.

⁶⁶Ver "Paso Decisivo con una Reserva", Resultado del encuentro norteamericano soviético en Vladivostok, *Tribuna Alemana*, Hamburgo, 534, 5, XII, 1974. Para conocer las consecuencias político-militares y comerciales de Vladivostok, ver *Orbis*, comentario editorial, vol. XVIII, Nº 4, invierno 1975, pp. 983-990; Reflections on the Quarter, Portada de *Time*, julio 19, "Space Spectacular: Science, Politics & Biz", acompañadas por un apretón de manos cubiertas por la bandera americana y la hoz con el martillo soviético. Entrevista sobre política Exterior del Secretario de Estado Kissinger, *Time*, october 27, 1975, p. 16. Según Kissinger, las posibilidades de una guerra entre Estados Unidos y la Unión Soviética han disminuido. Mientras que el conflicto chino-soviético se mantiene sin modificaciones.

“el social imperialismo soviético amaga en el Este y ataca en el Oeste”... China no tiene otro camino que sacar fuerzas de su debilidad al tomar como gran aliado al Tercer Mundo. Esta región del mundo, según Pekín, “constituye la fuerza principal en la lucha contra el imperialismo, el colonialismo y el hegemonismo”⁸⁷. Al igual que antes, China pretende hoy día resucitar el espíritu de Bandung, y aplicarlo en su estrategia contra el hegemonismo de las superpotencias.

Al tratar de establecer un balance final de los términos de costos y beneficios políticos de la apertura de Estados Unidos y China y viceversa, nadie más autorizado para esta labor que el distinguido George Kennan, el cual declaró recientemente al Senado Americano: “Creo que el logro más importante de la política exterior de Nixon-Kissinger, fue la de establecer de nuevo relaciones con China y terminar el largo y estéril período de contención que nos ha permitido entrar en una relación triangular. Nuestras mejores relaciones con China actualmente fortalecen nuestra mano con la Unión Soviética y nos permite ejercer más influencia de la que teníamos antes. Y en la naturaleza del triángulo, nuestro equilibrio con la Unión Soviética opera en función de nuestro beneficio con China. Esto es lo genial, según mi opinión, de la nueva actitud”.⁸⁸

Frente a esta declaración, lo que se puede comentar es que se reafirma la tendencia a avanzar en esta nueva dialéctica de las interacciones triangulares. Estas interacciones y contactos constituyen el pulmón que da oxígeno al proceso de distensión favorable al equilibrio norteamericano por un lado, y aparentemente ventajoso para China y el Tercer Mundo, por otro.

⁸⁷Chou En Lai, “Informe sobre la Labor del Gobierno”, op. cit., 1975, y Gerald Ford, *Discurso sobre la situación mundial*, op. cit., p. 17. Posteriormente China ha advertido a los Estados Unidos sobre las ambiciones de los soviéticos y ha señalado la urgente necesidad de revisar el contenido de la détente.

⁸⁸Détente, U.S. Senate, Declaraciones de “George Kennan”, op. cit., p. 78. Según T. C. Rhee, la détente sino-americana servirá para contrabalancear las ambiciones de Moscú en Asia y para reducir los apetitos de superpotencia del Japón y, según H. Hinton, Estados Unidos no ha sabido sacar partido al escalonamiento de las fricciones entre Moscú y Pekín durante el año 1974. Ver “Implications of the Sino American Détente”, *Orbis*, vol. XVI, verano 1972, Nº 2, p. 519, y “The United States and Sino-American Confrontation”, *Orbis*, vol. XIX, primavera 1975, Nº 1, p. 45.

Para una evaluación de la détente el año 1975, ver mi artículo aparecido en el número especial de *Ercilla*, diciembre 29, 1975.

CONCLUSIONES

Observaciones finales

Al terminar estas páginas sobre las relaciones triangulares y su repercusión en el proceso de distensión internacional, queremos resumir los hallazgos más importantes del trabajo y colocarlos en una perspectiva más general, a modo de conclusiones tentativas.

En resumen, durante los distintos momentos de la investigación se describió el poder relativo de los tres países y las "doctrinas" que sirven para combinar y asignar estos recursos en sus respectivas políticas exteriores. Además se evaluaron los sistemas de política exterior a través del cual se canalizan las decisiones externas más importantes y aquellas áreas de mayor conflicto y cooperación triangular.

Un hecho, que aparece confirmado es la relativa paridad del poder de las superpotencias nucleares, quedando en una situación de inferioridad china. En relación a las "doctrinas oficiales" que han sido comparadas, estas no constituyen por sí solas una guía suficiente para el observador. Como quedó expresado las "doctrinas" tienen significación en la medida que legitiman entendimientos de orden político y reflejan nuevas correlaciones de fuerzas al nivel nacional e internacional. Estos fenómenos observados, grosso-modo, proporcionan un mapa de la distribución del poder al interior del triángulo y sus posibles vías de difusión en el proceso de distensión internacional.

Sobre los sistemas de política exterior de cada país se logró avanzar un *mínimum*, con el fin de identificar aquellos sujetos y estructuras que movilizan a estos tres agentes internacionales. Cada sistema de política exterior puede entenderse mejor en función de los intereses de distintos grupos de presión nacional y multinacional, que luchan por orientar el comportamiento externo de un estado para sus propios objetivos.

Con respecto a las áreas de mayor cooperación y conflicto en las relaciones triangulares, aparece como evidente que estas áreas se ensanchan o reducen, en la medida que responden o no se ajustan, a un consenso nacional. En buena medida la cooperación a través de alianzas también descansa en consideraciones de carácter nacional.

Sin embargo no fue posible arrojar más luces sobre esta materia en esta ocasión, por cuanto los sistemas de alianzas que giran en torno a cada uno de estos centros de poder, no han sido estudiados

en detalle. Esta limitación reduce en forma considerable el alcance de esta exploración. Además de otros factores tales como el idioma y acceso a fuentes de información confiables que presentan una seria autocritica al contenido general de este trabajo y a las conclusiones tentativas que señalaremos a continuación.

Estas conclusiones son provisorias y están destinadas a sugerir algunas interrogantes para que el lector saque sus conclusiones personales.

A) *La détente una política de equilibrio de poder*

Al comparar las conductas de estas naciones en sus relaciones entre sí, durante un breve período y a la luz del esquema triangular de la distensión, se puede concluir que cada país define su política exterior como el instrumento más razonable de acción a su alcance en sus relaciones triangulares y extra triangulares.

Estados Unidos y la Unión Soviética entre el año 1969 y el año 1975 han seleccionado el curso de acción más racional, con el fin de acomodar sus intereses opuestos, complementar sus economías y negociar sus diferentes estrategias. En menor grado, China también ha conciliado su política exterior con los intereses de su adversario los Estados Unidos. Al mismo tiempo, China se esfuerza por flexibilizar su sistema de alianzas para atacar y neutralizar a la Unión Soviética. El antihegemonismo de China tiene como subproducto una mayor influencia en el Tercer Mundo.

Si la afirmación anterior responde a los hechos observados, la distensión triangular e internacional no es más ni menos que una política (policy) destinada a seleccionar los cursos de acción más razonables para asegurar y acomodar los diferentes intereses políticos de sistemas sociales opuestos.

En strictu sensu la distensión, en este contexto, es una alternativa de política instrumental. La utilidad neta de la aplicación de esta herramienta es que facilitaría el flujo de comunicaciones de bienes visibles e invisibles entre países que son adversarios pero que tratan de compatibilizar sus políticas exteriores en búsqueda de un mayor beneficio mutuo.

La distensión triangular según estas consideraciones es un instrumento y como tal no tiene connotaciones morales o doctrinarias.

El carácter amoral de esta política se ha materializado en la serie de actividades y vinculaciones que se han generado en una nación repercutiendo en las otras en forma casi simultánea. La secuencia de actividades más recurrente se concentró en el plano del intercambio comercial. En la actualidad Estados Unidos se ha convertido en uno de los socios más importantes de sus mayores adversarios políti-

cos. El intercambio e interdependencia entre estos países, también se ha manifestado en la esfera de los contactos diplomáticos, militares y culturales.

Las reacciones y vinculaciones políticas que se han producido a raíz de esta creciente interdependencia e interpenetración, en las relaciones triangulares y en el proceso global de distensión, puede ser capitalizado indistintamente por cualquiera de estos actores nacionales o transnacionales. El aprovechamiento de la distensión para los fines particulares de una nación o bloque, es un riesgo inherente a este tipo de juego diplomático, así como lo han sido en otros modelos de equilibrio, que existieron en el pasado.

Si se acepta este concepto de distensión, la utilidad analítica de este hallazgo sirve de herramienta heurística para comprender mejor este complejo fenómeno y sus consecuencias en la política internacional de la presente década. En particular, esta visión orienta al observador para penetrar más allá de la fraseología ideológica de los medios de comunicación y de los "Comunicados Oficiales", dondequiera que sean firmados, Shanghai, Moscú, Helsinki o Nueva York.

Desde el punto de vista práctico, esta visión de la *détente* facilita la simulación del escenario internacional, por parte de los sujetos encargados de evaluar e implementar la política externa de un Estado. En realidad, estos sujetos y aparatos burocráticos se encuentran sometidos a fuertes influencias provenientes de múltiples grupos de presión nacionales y transnacionales, que luchan por manipular la conducta externa de un país. Debido a estas múltiples presiones los órganos decisorios carecen del tiempo y la autonomía para planificar los objetivos de una política exterior realista. No faltan ejemplos en América Latina, de países que en forma *a priori* se transforman en satélites de una superpotencia, en fervorosos partidarios de la distensión o por el contrario se hunden en un ostracismo aislacionista. En cualquier caso, la política exterior del país es dependiente o se convierte en una mera continuación de las pugnas partidarias internas, teñidas a menudo del fanatismo ideológico y la propaganda política.

En el plano de las relaciones triangulares, la rivalidad chino-soviética y las continuas interferencias del Congreso Americano en la *détente* de Washington hacia Moscú, sirven de ejemplos dramáticos para ilustrar la necesidad de desideologizar el debate sobre esta política internacional. En ambas situaciones, el legalismo y el moralismo predominan por sobre consideraciones de un sano realismo político.

B) *Incertidumbre de la détente en el contexto triangular*

La segunda sugerencia que queremos plantear al lector, dice relación a la existencia de dos tendencias paralelas en los sistemas de política exterior del triángulo Washington-Moscú-Pekín y que dificultan la capacidad de predecir sobre el futuro de las relaciones triangulares.

La primera tendencia observada es la progresiva personalización del poder decisorio dentro de estos sistemas, acompañada de una prolifera difusión de los mecanismos de presión y deliberación.

Si revisamos el aparato de política exterior de los tres países y sus sistemas de influencia, es notoria la presencia dominante de un "estado mayor" que dirige los asuntos externos de los países. Pero también aparece con claridad la existencia de numerosos organismos y sujetos encargados de acomodar las órdenes del "estado mayor" con las directivas de los partidos políticos, y otros grupos de presión, nacionales y transnacionales.

El Consejo de Seguridad de los Estados Unidos, que preside Gerald Ford y el Secretario de Estado Kissinger, además de otra serie de altos funcionarios del Gobierno, se ubica en la cúspide de la pirámide político-administrativa que vela por las relaciones del país. Sin embargo, el "Consejo" requiere la aprobación de las leyes por las dos cámaras por amplia mayoría para que puedan ejecutarse. A su vez, los Senadores y Representantes dependen del constante apoyo electoral y recursos financieros, para mantener sus asientos en el legislativo. De esta manera, por una parte se observa una personalización de las decisiones en los sujetos que controlan la mayor cuota de poder dentro del Consejo de Seguridad y una difusión del poder de deliberación y presión. Estos mecanismos en definitiva supervigilan el ejercicio del Ejecutivo y limitan su radio de acción. Estas presiones políticas opuestas hacen más difícil la tarea de predecir el futuro de la diplomacia americana y aumentan los obstáculos para poder planificar sus metas a mediano y largo plazo.

En los sistemas políticos cerrados, que analizamos, se produce una mayor personalización del poder acompañada de una menor difusión de los órganos de presión y deliberación. Sin embargo, a pesar de un mayor personalismo en el estilo diplomático de estos gobiernos, existen numerosos grupos de presión públicos provenientes de las reparticiones de la burocracia estatal; representantes de facciones internas del partido político y líderes de las Fuerzas Armadas, reclutados de diferentes divisiones regionales. El choque de estas distintas corrientes de opinión, ha desatado numerosos enfrentamientos entre

dichos grupos de presión, con consecuencias directas en la política exterior de China y la Unión Soviética.

El triunfo de una corriente sobre la otra ha generado una serie de purgas políticas de funcionarios, militantes, militares y hasta embajadores.

No obstante, a pesar de las purgas y fricciones entre estos grupos de presión, los gobiernos pueden planificar mejor su diplomacia. En la Unión Soviética, por ejemplo, la preponderancia del sector militar en la conducción de los asuntos externos, es una constante que le otorga un grado suficiente de estabilidad a la diplomacia soviética y por lo tanto facilita la tarea de poder predecir su devenir a corto plazo. En China, el papel del Partido, bajo la dirección de Mao Tse Tung y Chou En Lai, también es un factor permanente de la diplomacia china y sirve de punto de apoyo para un pronóstico futuro. Sin embargo, el problema de la sucesión en el poder es un típico talón de Aquiles de los regímenes autoritarios.

Dentro de estos sistemas políticos existe un "Politburo" o Estado Mayor, que dirige la diplomacia soviética y china. Sin embargo, el poder político de este organismo es condicionado por el derecho de veto que poseen grupos minoritarios de oposición interna. Esta limitación particular del poder de decisión confirma una tendencia general, que a pesar de todo, el poder político autoritario es un recurso que se agota y por lo tanto su uso es limitado, aun en los regímenes cerrados. Aparentemente la mayor estabilidad de la diplomacia soviética se debe en parte a su habilidad para encapsular y controlar a los diversos grupos de presión, mientras que en China la revolución cultural logró desestabilizar en forma dramática su política exterior. Esta aparente inestabilidad china estaría contrarrestada por la mantención de pautas tradicionales de acción presentes en la diplomacia china en la actualidad.

En resumen, el resultado final de estos procesos simultáneos de personalización de las decisiones y difusión de los grupos de presión, ha aumentado la dosis de incertidumbre y riesgo en relaciones triangulares. Una consecuencia de esta incertidumbre es la permanente crisis de inseguridad entre los tres países y entre estos y sus aliados tradicionales. Esta crisis de inseguridad se refiere a la falta de garantía que ofrecen los países del triángulo a sus amigos y enemigos, sean estos países industrializados o en vías de desarrollo. Una manifestación evidente de esta inseguridad, la demuestra la espiral del armamentismo que avanza como el recurso definitivo de disuasión del adversario y de apoyo a los aliados.

El vacío de poder y confianza que dejó la progresiva pérdida de credibilidad en la política externa de estas potencias, afectó en forma directa la imagen de Estados Unidos después del desenlace

del conflicto de Indochina. Pero también repercutió en la Unión Soviética, en el conflicto del Medio Oriente debido a la mayor participación de Estados Unidos en su eventual solución pacífica. Por último, el Acta Final de la Conferencia de "Seguridad" y "Cooperación" europea contiene una serie de elementos que revelan la "inseguridad" de numerosos países pequeños que acudieron a Helsinki para protegerse de futuras represalias de las grandes potencias y plantear la necesidad de cooperación a través de reivindicaciones sociales y políticas. Paradojalmente, el "éxito" de la Conferencia de "Seguridad" y "Cooperación" se debe en gran parte a una honda crisis de "inseguridad" y falta de "solidaridad" en las relaciones de los países europeos frente a las superpotencias.

Como hemos visto el país que hace esfuerzos notables para mejorar su imagen como país confiable, es la República Popular China. Sin embargo, es muy temprano para predecir si esta nación podrá llenar el déficit de credibilidad y confianza que afectó la imagen mundial de Moscú y Washington.

C) *Incertidumbre de la détente en el contexto Norte-Sur*

La tercera y última conclusión se refiere a una serie de incongruencias que existen entre la así "llamada doctrina" Nixon-Kissinger, la Doctrina Brezhnev y las Doctrinas Mao-Chou. Estas incongruencias se manifiestan en el hecho de que no existe un consenso final sobre la estructura del nuevo orden mundial que reemplace la era de la guerra fría. Tampoco existe un acuerdo sobre el nuevo orden económico mundial, planteado por el Tercer Mundo en la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados para hacer frente a la era de la escasez.

Constantemente se pudo observar a través de esta investigación, que cada uno de los países del triángulo trata de manipular a su favor algunos de los logros de la distensión triangular e internacional. En este juego de poder, Moscú ha demostrado mayor capacidad de maniobra que sus otros adversarios, sobre todo en el plano de las ganancias marginales y tangenciales.

La tendencia anterior significa que la rivalidad político-económica entre los dos países socialistas, y entre Estados Unidos con el Comunismo Chino y el Comunismo Soviético, no ha sido superada sino diferida. Esta realidad ha revitalizado con más fuerza que nunca el antiguo axioma diplomático "si vis pacem para bellum". Estos países prueban fuerzas permanentemente, a través de "guerras locales" y "conflictos fronterizos" y no existe ninguna garantía para

que uno de estos conflictos pueda escalonar y provocar una confrontación masiva y total.

La explicación de fondo de esta rivalidad política, no radica solamente en el plano de una guerra psicológica de carácter ideológico, sino que además descansa en la incongruencia de sistemas económicos y políticos opuestos. Por esta razón una crisis política o económica al interior de estos países, provocaría la quiebra del consenso nacional con lo cual puede romperse medio a medio la metodología de la distensión como una política adecuada para la mantención del status quo internacional.

Ahora bien, es casi un lugar común después del embargo petrolero, decir que existe un proceso de "estancación" que sumada a la escasez de recursos renovables y no renovables, es un foco desestabilizador de cualquier consenso nacional e internacional.

Considerando estos antecedentes, se podría afirmar que un receso económico mundial o un cambio de gobierno vinculado con la sucesión en el poder de los actuales gobernantes de China, Estados Unidos y la Unión Soviética, podría producir un enfrentamiento directo entre las respectivas "doctrinas" con raíces en una crisis política interna, muy difícil de controlar.

Las repercusiones de dicha crisis, en las relaciones triangulares, puede tener un carácter espectacular o podría provenir como una consecuencia política de la interdependencia económica entre estas potencias en desmedro de las economías del Tercer Mundo. Como vimos antes, un expediente típico de la distensión es "usar las relaciones económicas para promover las relaciones políticas". Sin embargo, esta creciente interdependencia económica ha agudizado el problema de la interpenetración de un sistema económico subdesarrollado por otro industrializado. Específicamente, las economías de escala y sus corporaciones transnacionales han agudizado la obsolescencia del "estado nacional" como piedra angular de la política internacional y han reducido la capacidad de autocontrol de la vida económica y política de un país penetrado y dependiente.

Como reacción a esta nueva forma de subordinación y penetración de la soberanía nacional, los estados pobres han reaccionado mediante distintas expresiones de un fuerte nacionalismo económico. El ejemplo de esta reacción con un fuerte contenido de nacionalismo económico, es la Carta de Deberes y Derechos Económicos, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas. La abstención de la mayoría de potencias industrializadas en la votación de la Carta, demuestra una actitud típica de esta minoría de países ricos frente al creciente nacionalismo económico de la mayoría del Tercer Mundo. Esta confrontación demuestra que tampoco existe un consenso sobre el nuevo orden económico mundial, en la era de la escasez.

Debido a estas innumerables contradicciones que existen al interior de las relaciones triangulares y su impacto en el proceso de distensión global, podríamos concluir advirtiendo al lector que la distensión debe aprobar entre otros el examen de la "escasez de credibilidad política" y la "escasez de recursos" para ser aprobada como una buena nota por las naciones y pueblos del Tercer Mundo. Por el momento, las relaciones triangulares y más allá del triángulo, se sostienen por una "Paz Fría". Este equilibrio precario de la Paz Fría es un buen caldo de cultivo para el aumento del conflicto y/o la cooperación internacional. A pesar de lo que dice la propaganda, la distensión al igual que cualquier proceso político es reversible y no todo lo contrario. Si esto es así, la distensión como instrumento de la Paz Fría puede colaborar a una mayor cooperación en las relaciones triangulares e internacionales o aumentar la brecha económica y política entre los países del Norte y Sur del planeta.