

# SEGURIDAD COLECTIVA Y POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS\*

\* Premio en Estudios Americanos 2002 del Centro de Estudios sobre América otorgado el 24 de diciembre de 2002. Jurado integrado por el Dr. Rolando Gonzáles Patricio, Dr. Silvio Báro Herrera y la Dra. Miriam Rodríguez Martínez.

*Msc. Lázaro Luis González Morales*

*Investigador del Centro de Estudios sobre Estados Unidos*

Los estudios sobre la política exterior de los Estados Unidos, dada su condición de superpotencia global y los rasgos unipolares de su proyección externa de carácter imperialista, adquieren particular importancia en las investigaciones en el campo de la política exterior desarrollada en Cuba. En nuestro país son numerosos los destinados al análisis de las relaciones bilaterales Cuba–Estados Unidos y de su contexto más inmediato, las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe.

Un elemento clave en los enfoques de la política exterior de los Estados Unidos ha sido el de sustentar la capacidad para un accionar unilateral en las relaciones internacionales. No obstante, también ha sido muy importante en las acciones de política internacional de ese país, la alternativa de las soluciones multilaterales ante “retos” en la política internacional que pueden afectar sus “intereses nacionales” y por tanto están presentes en la concepción de seguridad nacional que se formule. Precisamente, la importancia que ha tenido y sobre todo, la vigencia de este enfoque multilateral como alternativa para enfrentar los asuntos internacionales, mediante un desvirtuado enfoque de “seguridad colectiva”, explican los objetivos del presente ensayo, que incursiona, sin pretensiones de exhaustividad, en los antecedentes históricos y trata de exponer los principales elementos teóricos que se manejan en el análisis del tema por la ciencia política y la teoría de las relaciones internacionales.

Es importante precisar que se utiliza el concepto de *seguridad colectiva* no en los términos en que se presentó como consolidación de la idea del presidente de los Estados Unidos Woodrow Wilson de sustituir las alianzas como viabilizador del balance de poder, y que fue expuesto como elemento clave del Pacto Fundamental de la Sociedad de las Naciones contra cualquier estado que trasgrediera la paz, imponiéndole sanciones

económicas y de ser necesario incluso militares, sino en los términos en que se ha corrompido este concepto, lo que precisa Karl W. Deutsch al decir que “la seguridad colectiva se convirtió en una etiqueta prendida a cualquier sistema de alianzas”.<sup>1</sup>

Influyentes presidentes en momentos históricos decisivos han marcado la designación de la política con llamadas doctrinas, que en definitiva podrían adscribirse a una u otra teoría de la política exterior y a las relaciones internacionales. Es así como se identifica el “internacionalismo wilsoniano” o la política del “buen vecino” de Franklin D. Roosevelt, por solo citar dos casos bien conocidos y trascendentes.

Sin embargo, en la actualidad y desde esta perspectiva ante notables indefiniciones desde la presentación oficial de la política y diversas concepciones teóricas en pugna para explicarla, parece relevante retomar el eje de la llamada *seguridad colectiva* expresada mediante las alianzas en diferentes regiones como enfoque predominante para entender la política exterior estadounidense hacia las regiones de Europa, Asia y el Medio Oriente. Ello supone el ascenso de un enfoque más pragmático y en cierto modo realista, que tome en cuenta o se ajuste a las condiciones del contexto internacional en que se deben manifestar las pretensiones hegemónicas de los Estados Unidos, no a escala global, sino sobre todo en las regiones en las cuales el ascenso de otras potencias y actores emergentes dado un entorno globalizado, en el cual los factores de la “seguridad económica” parecen adquirir una dimensión mayor respecto a la “seguridad” entendida en un sentido más estrictamente político.

Esta aproximación plantea, para el siglo XXI, la consolidación de una política exterior apoyada fundamentalmente en alianzas multilaterales y en versiones modernizadas de la seguridad colectiva como forma más adecuada de cumplir sus objetivos imperiales sobre todo en la región que comprende Eurasia. Tal enfoque no puede ser mecánico, y excluyente, la constatación de estas expresiones que parecen ser a juicio del autor predominantes contiene sus manifestaciones en una especie de unidad de contrarios, porque al mismo tiempo en América Latina continuará predominantemente un enfoque unilateralista en la política exterior de los Estados Unidos.

Es así, que la expresión marcada de situaciones en que se registra la preminencia de la seguridad colectiva o el multilateralismo, en su expresión más laxa, no excluye sino se

---

<sup>1</sup> Karl W. Deutsch, *Análisis de las relaciones internacionales*, Ediciones Gernika S.A, México, 1988, p. 309.

superpone y complementa con manifestaciones “ideológicas”, unilaterales e incluso aislacionistas, propias de la política exterior.

Lo nuevo respecto a una etapa de la guerra fría, que comprende el fin de la segunda posguerra hasta la Doctrina Guam o Doctrina Nixon, en que resultaba prevaleciente el unilateralismo como tendencia dominante aunque no excluyente del multilateralismo como quedó expresado en las guerras de Corea y Vietnam, y a partir de entonces un cambio sobre la participación de los Estados Unidos en los acontecimientos y planteamientos de la geopolítica en Eurasia que se consolida en el último decenio del siglo XX, y que se refleja en la tendencia al empleo de alianzas y coordinaciones multilaterales entre los aliados para cumplir objetivos de hegemonía en los escenarios regionales de mayor complejidad y lejanía del territorio de los Estados Unidos.

### **Una aproximación global a los antecedentes**

En el decursar de la historia, es significativo la estrecha relación entre un enfoque colectivo de seguridad como piedra angular de la política exterior y la formación de alianzas. Al decir de Juan A. Lanús, “la influencia y la capacidad militar estuvieron distribuidas en forma más o menos equilibrada entre los principales estados –Francia, Gran Bretaña, Suecia, España, Imperio Austríaco, Rusia, y Turquía– y el permanente uso de las alianzas fue un instrumento al servicio de los fluctuantes intereses dinásticos, comerciales, o coloniales, que no llevó, sin embargo, a la formación de bloques como había ocurrido en Grecia antes de las guerras del Peloponeso. Luego de la derrota de Napoleón, la Santa Alianza y el sistema de los congresos abrieron un período histórico que se conoce comúnmente bajo el nombre de sistema del equilibrio o del equilibrio de poderes. A partir de 1815 se formó un nuevo sistema internacional que rigió hasta la guerra de 1914-1918. Este sistema, sustentado en el principio de la igualdad soberana y en el respeto a la integridad territorial de los estados, que fue consagrado en Westfalia, funcionó en virtud del mecanismo del equilibrio de poder y el uso permanente de alianzas, ofensivas y defensivas como instrumento fundamental de la política exterior.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Juan Archibaldo Lanús, “*El orden internacional y la doctrina del poder*”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1978, p. 12-13.

Después del fin de la segunda guerra mundial y el inicio de la llamada guerra fría, la confrontación Este–Oeste otorgó a los enfoques de seguridad nacional y a los componentes morales, fuertemente apoyados en la ideología anticomunista y antisoviética, una función crucial en la articulación de la política exterior de los Estados Unidos durante esta etapa.

Los Estados Unidos, aun cuando desarrollaron una proyección esencialmente unilateralista durante el período de 1945 hasta 1971, habían organizado alianzas regionales para garantizar sus intereses nacionales y evitar la expansión del comunismo en una percepción de “juego de suma cero”.

La desaparición de la Unión Soviética y el campo socialista colocó en un segundo plano estos enfoques y dada la posición de los Estados Unidos como única superpotencia, se fortalecieron los rasgos de absoluto liderazgo, y algunos temas y áreas de decisiva hegemonía a escala global. Estas condiciones llevaron al en el tránsito de un sistema bipolar de relaciones internacionales (como había sido caracterizado al sistema de posguerra) a uno de carácter unipolar.

No obstante, más allá de las virtudes de este esquema para representar la realidad en este campo de estudio, puede observarse como parte de la dialéctica de las relaciones internacionales en lo que respecta a las tendencias de la política exterior actual de los Estados Unidos, la conjunción de expresiones aparentemente antagónicas que formarían unidades dialécticas como los enfoques de seguridad colectiva frente al unilateralismo; el realismo político, o neorrealismo, frente al idealismo. Es evidente que en la práctica pueden encontrarse expresiones de todas las tendencias si bien hacia determinadas regiones o países y en momentos históricos específicos prevalecen algunas de ellas. En este sentido es válido el criterio de que “los gobiernos son eclécticos en los conceptos que emplean”<sup>3</sup>, y que en las decisiones sobre política exterior influyen los enfoques de los individuos que participan en la experiencia.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> “*Moral y política*” en *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, ed. John Vázquez, Limusa-Noriega Editores, México, 1994, p. 25.

<sup>4</sup> Al respecto es aleccionador lo planteado por Richard N. Neustadt y Ernest R. May sobre un caso concreto en la conformación de política: “...hemos observado que los intereses cambian de una persona a otra. A veces la diferencia puede ser institucional. Incluso en la urgencia y camaradería de la ExComm, en la crisis de los misiles, Dean Rusk, George Ball y Robert McNamara estuvieron en contra de remover esos inútiles misiles norteamericanos de Turquía. Ellos se preocupaban por las reacciones de los turcos y otros colegas de la OTAN.

En la etapa de la llamada posguerra fría y dentro del actual proceso de la globalización, no sólo del mercado sino de la cultura, la ideología y los patrones de dominación tecnológica, se observa una inclinación hacia la solución multilateral de los problemas y a enfoques de lo que se conoce como seguridad colectiva, frente a las acciones de carácter decididamente unilateral, de enfoque predominantemente ideológico. La expresión de esta tendencia no tiene un carácter general. Alcanza su más clara expresión en las regiones de Europa, Asia y el Medio Oriente, y al mismo tiempo no supone la desaparición de manifestaciones de unilateralismo, idealismo (enfoque moral) y de seguridad nacional, sobre todo en las áreas geográficamente más cercanas y donde la posición hegemónica de los Estados Unidos, dada su correlación de fuerzas es decisiva, como resulta claramente el caso del Caribe y América Latina.

### **El papel del interés nacional y la seguridad nacional en la formación de la política exterior de los Estados Unidos.**

La noción de interés nacional es asociada a la escuela del realismo sobre política exterior. El concepto deriva de la idea de la “razón de estado” desarrollada por Nicolás Maquiavelo en el siglo XVI y puesta en práctica por el Cardenal Richelieu en el siglo XVII, y que justifica a la seguridad nacional, la primacía sobre otras determinantes del comportamiento de los estados. El interés nacional es visto como la premisa vertebradora de la política exterior de los estados, entrando frecuentemente en contradicción con premisas como los principios morales.

Se parte de la premisa de que la definición de los intereses nacionales y las concepciones predominantes o más influyentes de la seguridad nacional de los Estados Unidos, constituyen elementos cruciales en el proceso de formación de la política exterior debido a que los conceptos de este alcance, sirven para fijar ideológicamente las tendencias fundamentales de la política. En tanto son expresión del pensamiento consensual de las clases dominantes, tanto la definición del interés nacional, como del alcance del concepto de seguridad, establecen límites muy precisos en los cuales deberán moverse los actores dentro del sistema político norteamericano. En otras palabras:

Como función de la hegemonía, lo mismo a nivel global que regional, la “seguridad nacional de los Estados Unidos, al operar ideológicamente en un plano de legitimación

---

Theodore Sorensen, Robert Kennedy y Lyndon Johnson, que se pronunciaron a favor de la remoción, vieron la cuestión en un contexto más interno...”. Richard E. Neustadt y Ernest R. May. *Los usos de la historia en la toma de decisiones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, p. 213.

interno y en otro de apuntalamiento doctrinal de la proyección externa, sirve de manto a conceptos interrelacionados como el de nación, Estado nacional, interés nacional, unidad nacional, poder nacional (...) Esto se deriva de la amplitud y elasticidad de las concepciones de seguridad nacional estadounidense, que en realidad poseen una connotación transnacional, en el sentido de que insertan en ella escenarios del llamado Tercer Mundo”.<sup>5</sup>

Terminada la confrontación con la Unión Soviética, los Estados Unidos más bien se enfrentarían a una diversidad de “retos a su seguridad”, o a su liderazgo global de muy diversa índole, lo que significa que se producirían complicaciones en sus enfoques geopolíticos dentro del sistema de relaciones internacionales. Por lo tanto, las declaraciones del inicio de un “nuevo orden político internacional” no encontraban una respuesta suficientemente articulada en el orden teórico y con frecuencia se trataba de propuestas en pugna que no alcanzaban un consenso interno para la proyección de su política exterior.

Este tipo de fenómeno es natural en etapas en que se está operando un proceso de transición de un sistema de relaciones internacionales a otro. Las condiciones nuevas en el orden internacional se derivan, en lo fundamental, de cambios drásticos en la correlación de fuerzas políticas, que crean ciertos vacíos de poder y ascenso en la preponderancia de los Estados Unidos y por lo tanto, las normas, conceptos y las viejas estructuras institucionales se muestran insuficientes o insatisfactorias para el sistema y requieren de un ajuste con el consiguiente impacto en las relaciones internacionales en los escenarios geopolíticos.

Desde finales de la década de los años 80, el tema de la “nueva estrategia” y las nuevas concepciones geopolíticas basadas en las apreciaciones de seguridad nacional han constituido formulaciones atractivas en el campo de las relaciones internacionales, en tanto parecía que los Estados Unidos se colocaban como centro hegemónico de un mundo unipolar. Se supone que se ha producido un cambio fundamental, cualitativo, de las relaciones internacionales al desaparecer el reto principal que percibía la seguridad nacional de los Estados Unidos en la Posguerra: la expansión del comunismo.

---

<sup>5</sup> Jorge Hernández, *Seguridad nacional y política latinoamericana de EE.UU.*, CESEU, Universidad de La Habana, 1989, p. 75.

Muchos ensayos han sido dedicados a tratar de indagar sobre las nuevas características del sistema de las relaciones internacionales, una vez desaparecido el “orden” internacional que imperó a partir de la segunda Posguerra y que se identificó como la etapa de guerra fría.

La dinámica de los acontecimientos parece evidenciar la complejidad de la política de seguridad nacional en un entorno global mucho más atomizado. En torno a este asunto podrían hacerse diversas interrogantes, pero a los fines de este estudio nos basta con plantearnos solo algunas que pudieran contribuir a esclarecer las bases de esa nueva concepción de seguridad y establecer en qué medida es nueva, o simplemente se trata de la expresión de la vieja doctrina de seguridad, que ahora se expresa en un nuevo contexto geopolítico internacional. En ausencia de una “justificación”, como se presentaba antes, de estar combatiendo al comunismo internacional, ahora se requieren otras explicaciones más complejas. Inicialmente, la reacción más sencilla de los estrategas fue establecer una serie de retos a la seguridad nacional, como el narcotráfico, terrorismo, proliferación nuclear, medio ambiente, etcétera, pero esta respuesta está, evidentemente, muy lejos de fijar un concepto, y mucho menos de servir de sustento a una doctrina.

Otra de las dificultades objetivas que encuentra la definición de seguridad se deriva de los cambios en el entorno, o podría decirse también del contexto en que se realizan las relaciones internacionales. El desarrollo tecnológico, la diseminación de las modernas técnicas de la informática, las transmisiones de señales por satélites, incluidos la televisión que parecen reducir el tamaño del planeta, constituyen un fenómeno que ha llevado a algunos a hablar de la “aldea global”. Uno de los rasgos de las relaciones internacionales actuales es que ahora “las revoluciones, insurgencias y confrontaciones militares, se siguen en la medida en que se desarrollan, en las ciudades y en el interior de la mayor parte del globo”.<sup>6</sup> Es decir, los eventos internacionales tienen una repercusión rápida en todas partes del mundo por los medios de información, y ello provoca un impacto al interior de la política de un país que se propone ejercer un liderazgo mundial

Aunque se ha precisado hasta aquí, que los conceptos de interés nacional y seguridad nacional no están aún suficientemente ajustados a las nuevas condiciones de la etapa denominada de posguerra fría, se pretende avanzar en el problema de la definición del

---

<sup>6</sup> David B. Dewitt, “The New Global Order and the Challenges of International Security”, in *Building a New Global Order. Emerging Trends in International Security*, ed. David Dewitt, David Hagund, John Kirton, Toronto, Oxford, New York, Oxford University Press, 1993, p. 1.

interés nacional, como parte importante de las concepciones de seguridad nacional. Al tratar de profundizar en la definición de interés nacional de los Estados Unidos --al igual que para la seguridad nacional--, se enfrenta la ambigüedad de estos términos.

### **Hacia una definición del interés nacional estadounidense**

Hans J. Morgenthau, una autoridad en teoría de las relaciones internacionales precisa que: “...el concepto interés nacional guarda similitud con las grandes generalidades de la Constitución [de los Estados Unidos] entre las que se destacan, el bienestar general y el proceso establecido (...) su contenido puede recorrer toda la gama de significados que puedan comprender una compatibilidad lógica con el mismo (...) por ende, el concepto de interés nacional incluye dos elementos: uno de ellos es requisito lógico, y en ese sentido necesario, y el otro es de carácter variable y está determinado por las circunstancias”.<sup>7</sup>

Es decir, el concepto de seguridad nacional tendría dos componentes, uno más estable, o casi fijo en el tiempo, de carácter más lógico y otro variable, de carácter coyuntural. Siendo así, queda claro que Morgenthau reconoce la posibilidad de que el concepto, si bien supone ser trascendente en una parte de su contenido, también se tiene la posibilidad de apreciar su ajuste temporal en correspondencia con factores coyunturales.

Sobre este mismo problema en cierto sentido coincide el criterio de Bernard Brodie, el cual hace énfasis en el carácter subjetivo que puede tener el término por ser elaborado e interpretado por los hombres al decir: “los intereses vitales no los ha identificado la naturaleza, ni son identificables por algún patrón generalmente aceptado de criterios objetivos. Por el contrario son productos del falible juicio humano”.<sup>8</sup>

Lo expuesto por Arnold Wolfers, respecto a las interpretaciones que sobre intereses nacionales y de seguridad nacional puedan tener las personas independientemente o no de que sean partícipes del proceso de toma de decisiones de política exterior, evidencia un enfoque que enfatiza más bien en las distintas interpretaciones que son expresión de diversas tendencias en la política exterior. En sus palabras: el “interés nacional o seguridad nacional es muy probable que no conlleven el mismo significado para individuos distintos. De hecho

---

<sup>7</sup> Hans J. Morgenthau, “Otro gran debate: El interés nacional de los Estados Unidos”, en *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Editorial Limusa, México, 1994, p. 168.

<sup>8</sup> Bernard Brodie, *Guerra y política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 331.



pueden carecer de significado preciso (...) aunque de manera imprecisa y muy general, el interés nacional sugiere una dirección política que puede distinguirse entre varias más que se ostentan como alternativas”.<sup>9</sup>

Otro de los asuntos que se enfrenta al avanzar en la definición de los intereses nacionales es observar y analizar a los que están involucrados en su definición, sus puntos de vista, y a quiénes representan. Es evidente que las anteriores aproximaciones al problema no reconocen claramente la orientación política como base a intereses y orientaciones representativas de la clase dominante en determinada sociedad, sean los actores miembros de esta, o personas identificadas y al servicio de las mismas, que representan sus posturas políticas.

En la práctica solo una ínfima minoría de personas definen e interpretan cuáles son los intereses nacionales de un país, aunque en cada caso de acuerdo con la forma de funcionamiento del Estado. El ejercicio de la democracia se realiza de modo más o menos directo y las concepciones de seguridad logran reflejar los “intereses nacionales”. Como es conocido, distintos sistemas políticos organizan su funcionamiento para que el gobierno represente los intereses de la clase dominante, sea esta una mayoría o una minoría. En el caso de los Estados Unidos son el Presidente y su Ejecutivo, incluyendo asesores y agencias gubernamentales, el Congreso, con la influencia especial de algunos subcomités, los que más activa y directamente participan en la elaboración y ejecución de la política exterior. De esta forma, es evidente el peso que tiene la apreciación y los enfoques de los individuos y hasta sus intereses,<sup>10</sup> que participan en el proceso de toma de decisiones. Ello reconoce la dificultad de conocer e interpretar la política en función de un interés nacional, verdaderamente acorde con los intereses de la nación y no de un sector socioeconómico<sup>11</sup> y político determinado existente en la misma.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Arnold Wolfers, “La seguridad nacional como símbolo ambiguo”, en *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Editorial Limusa, México, 1994, p. 171.

<sup>10</sup> Según Arnold Wolfers, el interés nacional debe significar que dicha política ha sido creada para promover demandas adscritas a la nación y no a los individuos, o a los grupos subnacionales, o a la humanidad en su conjunto. Además recalca que la política somete a otros intereses a los de la nación. Para más información véase: Arnold Wolfers. “La seguridad nacional como símbolo ambiguo” en *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Editorial Limusa, México, 1994, p. 171.

<sup>11</sup> David Horowitz, en la introducción a su libro *Corporations and The Cold War*, expone que las grandes corporaciones y las instituciones financieras que dominan la economía estadounidense, se muestran como clase dominante, con un lugar en el poder e intereses, con una ideología cuya función principal es hacer una

Asimismo los intereses de las elites políticas que controlan las maquinarias de los partidos republicano y demócrata, tienen su expresión en los enfoques que enjuician el desempeño del rival en el tema de la seguridad nacional.

Roberto González define que “las clases dominantes suelen disfrazar sus peculiares intereses de clase tras el concepto de interés nacional (...) cuyo contenido difiere mucho de una nación a otra, y si para un pequeño estado se sitúa en la defensa de su independencia, de su soberanía e integridad territorial, para ciertas grandes potencias como los Estados Unidos, el interés nacional se sitúa bien lejos de sus costas y es concebido con extraordinaria amplitud”<sup>13</sup> Es decir, “la política exterior de un Estado, por tanto, no la determina un supuesto interés nacional, sino básicamente, los intereses de su clase dominante”.<sup>14</sup>

Naturalmente, el grado de abstracción que se emplea en la presentación del problema aquí, no excluye el hecho de que en la conformación de la política exterior norteamericana existen distintos sectores de la clase dominante, si bien no antagónicos, pueden tener distintas prioridades en ciertos momentos en dependencia entre otros factores del grado de “transnacionalización” de su capital. Este aspecto permite explicar en parte los debates en la formulación de la política exterior entre diversas tendencias de la clase dominante que no son en modo alguno homogéneas. De hecho, la política exterior tiene que brindar un balance adecuado de los intereses internos y externos del capital monopolístico estadounidense y otros

---

explícita identificación de la tradición nacional y el modo de vida norteamericano con sus propios intereses particulares. Véase David Horowitz, *Corporations and The Cold War*, Montly Review Press, New York, 1969, p. 11-16.

<sup>12</sup> La importancia de las apreciaciones y los enfoques de las personalidades en el proceso de formación de la política, se evidencian, por ejemplo, en las contradicciones que presentan dos hombres que participan en el proceso de toma de decisiones sobre política exterior de los Estados Unidos, el presidente William Clinton y el senador Jesse Helms, presidente del Comité de Relaciones exteriores del Senado, en cuanto a cómo el funcionamiento de las Naciones Unidas impacta en los intereses nacionales de ese país. Mientras el presidente Clinton plantea que “la vasta mayoría de los norteamericanos apoyan a las Naciones Unidas, no solo porque refleja nuestros propios ideales, sino porque fortalece nuestros intereses”; el senador Helms subraya que “las Naciones Unidas se están transformando de una institución de naciones soberanas, en una cuasi-soberana entidad en sí misma. Esta transformación representa obviamente una amenaza a los intereses nacionales de los Estados Unidos”.

<sup>13</sup> Roberto González, *Teoría de las relaciones políticas internacionales*, Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, 1990, pp. 34-35.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 35.

sectores e intereses especiales marginales que se hacen influyentes en la medida que se alude a un tema marginal.

Desde esta perspectiva una gran potencia mundial en el sistema de relaciones internacionales, como lo es Estados Unidos, sobre la lógica y los intereses de los que participan en el proceso de toma de decisiones, miembros o representantes de su clase dominante, ajustará sus intereses nacionales, según las condiciones y las posibilidades de un momento histórico determinado.

En este período de transición que vivimos, conocido como posguerra fría, en la política exterior estadounidense se han de mantener intereses nacionales “definidos” en la etapa de la guerra fría. Asimismo cabe reconocer que el entendimiento de cuáles son los intereses nacionales está íntimamente relacionado con la definición de la seguridad nacional. Si el interés nacional precisa qué defender, la seguridad nacional expone cómo defenderlos y por lo tanto debe partir del interés nacional para establecer los medios y procedimientos para preservar y proteger los intereses nacionales de los retos que se le establezcan.

Una definición de interés nacional muy simple pero atractiva, como muchas veces se presentan los enfoques de elementos de tendencia conservadora en los Estados Unidos, puede ser la de Patrick J. Buchanan, que demuestra ser particularmente penetrante y útil para mesurar el alcance que de acuerdo con este político debía tener la misma. En síntesis, propone someter a una “prueba fundamental” la definición en cuestión, y preguntarse si los norteamericanos estarán dispuestos a pelear por ella y no consultar “enfoques ideológicos”, que aconsejan como orientación de la política el deseo de “extender la democracia”, lo cual no siempre es consistente con los “propósitos nacionales” de los Estados Unidos.<sup>15</sup>

### **Estados Unidos: hacia una definición de seguridad nacional**

No solo porque el mundo se encuentre en una fase de transición en las relaciones internacionales, la definición del concepto de seguridad nacional resulta difícil de plasmar y mucho menos sintetizar en una presentación como esta. Existen variadas interpretaciones y definiciones de acuerdo con las preferencias ideológicas de los autores. Sin lugar a dudas, resulta muy difícil presentar cuáles son los componentes de la seguridad nacional en la posguerra fría tomando en cuenta que incluso, la concepción de seguridad nacional de los

---

<sup>15</sup> Patrick J. Buchanan, “E.U. de América primero, y segundo y tercero”, en *El propósito de los Estados Unidos de América*, Owen Harris (Ed.), Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1993, p.18.

Estados Unidos en la guerra fría, tenía además la dificultad expresada por Jorge Hernández quien precisó que:

...el aparato conceptual inherente al discurso teórico sobre la Seguridad Nacional norteamericana, a pesar de recibir el reconocimiento como doctrina por las Ciencias Sociales en los Estados Unidos y en América Latina, no posee un rigor, ni la coherencia, ni la sistematicidad suficiente como para merecer tal término. Lo que registra la historia del pensamiento político norteamericano contemporáneo es, más bien, un abanico de conceptos y definiciones generalmente poco precisas, aunque poseen un eje común, que las emparenta en tanto concepciones cuyo núcleo ideológico es el del hegemonismo imperialista.<sup>16</sup>

Según Gerald E. Wheeler:

la Seguridad Nacional para el pueblo norteamericano se refiere a la defensa nacional (...) a la protección de la República contra todos los peligros internos o externos (...) Dada la naturaleza del proceso histórico, el significado de Seguridad Nacional ha cambiado constantemente con el desarrollo de América (EE.UU.), y la Seguridad Nacional ha poseído siempre la cualidad de descubrir las amenazas cambiantes contra la seguridad de la nación (...) En el decursar del proceso de formación de los Estados Unidos, su etapa expansionista, y posteriormente imperialista, los enemigos de ese país, o las dificultades que enfrentan con otros países, han sido de hecho problemas de seguridad nacional.<sup>17</sup>

Uno de los enfoques que mayor auge y objetividad alcanzó entre los numerosos estudios que se realizaron para dar una definición de Seguridad Nacional --para los EE.UU.--, precisa que “es la capacidad de desarrollar los objetivos de la elite de poder estadounidense sin interferencia de otros países, aunque casi siempre, esos objetivos están más allá de las fronteras de los Estados Unidos”.<sup>18</sup> .

---

<sup>16</sup> Jorge Hernández, *Seguridad Nacional y Política Latinoamericana de EE.UU.*, CESEU, Universidad de La Habana, 1989, p. 7.

<sup>17</sup> Gerald E. Wheeler "National Security", *Enciclopedia of American Foreign Policy*, Alexander Deconde, (ed.), vol. III, Charles Scribner's Sons, New York, 1978, p. 623.

<sup>18</sup> José Miguel Insulza, “La primera guerra fría: percepciones estratégicas de la amenaza soviética (1954-1963)”, en *Estados Unidos: Una visión latinoamericana*, (selección de Luis Mayra), Fondo de Cultura Económico y CIDE, México, 1984, p. 306.

Partiendo de tales valoraciones, todas las líneas maestras de la política exterior de los Estados Unidos en la guerra fría --desde el Plan Marshall, las guerras de Corea e Indochina, la competición nuclear con la Unión Soviética --, estuvo regida por el enfrentamiento con la esta y la comunidad socialista, la también denominada confrontación Este-Oeste. El reto entonces sería la definición de los intereses nacionales y la configuración de los patrones de seguridad nacional redefinidos al calor de los debates entre las principales tendencias políticas.

En este aspecto se considera necesario destacar la creciente influencia del pensamiento conservador y neoconservador en la política exterior a partir de los años 80. Hasta ese momento, la política norteamericana se había basado de acuerdo con la visión cronológica de Irving Kristol sobre todo en un enfoque sustentado en un “internacionalismo liberal wilsoniano”, como “un gran designio para un nuevo orden mundial basado en la autodeterminación, la no agresión, la conciliación y el arbitraje y la ‘seguridad colectiva’ asegurada por una liga de las naciones”; luego en “una versión revisada y depurada del internacionalismo liberal” que guiaba la retórica, mientras la guerra fría modelaba una política de contención “modestamente realista”; los aislacionismos de derecha e izquierda y por último un “interés nacional norteamericano” difuso y desarticulado.<sup>19</sup>

Como es posible reconocer al inspeccionar la literatura sobre el tema, en particular desde la perspectiva historiográfica, que ha sido muy influyente en los estudios sobre la política de seguridad nacional en los Estados Unidos, las definiciones de seguridad nacional y los intereses nacionales han sido impactadas tanto por teorías de las relaciones internacionales, sobre todo por la del realismo político, como por definiciones o tendencias de la política exterior de los Estados Unidos, como el aislacionismo.

El asunto se complica por diversas razones, entre las que cabe mencionar las diferencias entre la retórica, o el discurso político ideológico y la práctica o el accionar concreto ante los retos o situaciones sobre las cuales los representantes del gobierno norteamericano articulaban las políticas. No son pocos los ejemplos en que una retórica altamente ideológica y doctrinal se acompañaba de un accionar muy mesurado e incluso cabría decir “realista” de la política exterior. Así por ejemplo, la política de Reagan, que marcó pautas en una etapa de presunto declinar de la hegemonía estadounidense, por ser altamente

---

<sup>19</sup> Irving Kristol, “La definición de nuestro interés nacional”, en *El propósito de los Estados Unidos de América*, Owen Harries (ed.), Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1993, p. 50.

doctrinal, también era catalogada por respetables académicos norteamericanos como vinculada a los patrones del aislacionismo, o a veces incluso realista, como cuando se produjo la retirada de los marines norteamericanos, después de ataques comandos en el Líbano en 1982.

Resulta polémico el empleo e interpretación de un término que parece bastante influyente en los enfoques sobre política exterior estadounidense. El término “aislacionismo”, según algunos autores permite explicar el comportamiento internacional de los Estados Unidos, o es recomendable como estrategia para la acción durante gran parte de la historia de la política exterior norteamericana en tanto históricamente el aislacionismo en los Estados Unidos no ha significado una vuelta hacia adentro, o alejarse del mundo, sino significa “libertad de acción”, y especialmente, “la libertad de emplear unilateralmente el poder controlado en cualquier caso en que se ajusta hacerlo”. “Funcionarios de la política exterior podrían haber hablado con frecuencia como internacionalistas, pero nosotros hemos actuado tradicionalmente como aislacionistas”.<sup>20</sup>

Esta interpretación crítica es fundamentada por Walter LaFeber con los siguientes ejemplos:

Nosotros nunca habíamos actuado tanto como aislacionistas, como en 1954, cuando ayudamos a sacar a nuestro aliado, Francia, de Vietnam, y nos involucramos en la región, con el poder norteamericano controlado unilateralmente, o cuando nosotros unilateralmente derrocamos al gobierno de Guatemala en ese mismo año, o en 1956, cuando actuamos de forma unilateral contra tres de nuestros más estrechos aliados - Inglaterra, Francia e Israel-- para detener la invasión a Egipto y al Canal de Suez.<sup>21</sup>

En este mismo trabajo de LaFeber, se precisa que en el pasado se han empleado inadecuadamente las etiquetas políticas por los funcionarios del gobierno:

cuando nos damos cuenta que funcionarios que enfatizan el empleo del poder unilateral y degradan las negociaciones se han llamado exitosamente a sí mismos como “internacionalistas”, mientras aquellos (como el senador Fulbright y George F. Kennan) quienes quisieran controlar unilateralmente el poder de los Estados Unidos para fortalecer nuestras alianzas y negociar seriamente con nuestros adversarios han

---

<sup>20</sup> Walter LaFeber, “Foreign Policy Assumptions of the Reagan Military Budget”, *Defense Sense. The Search for a rational Military Policy*, Congressman Ronald V. Dellums, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1983, p. 81.

<sup>21</sup> Ibid

sido llamados neoaislacionistas, por lo que consideran que la política de Reagan, al igual que la de la década de los 1950 fue aislacionista en el sentido de tratar de recapturar la libertad de acción unilateral.<sup>22</sup>

Respecto a los enfoques que caracterizan a la política exterior estadounidense Henry Kissinger señalaba :

La singularidades que los Estados Unidos se han atribuido durante toda su historia han dado origen a dos actitudes contradictorias hacia la política exterior. La primera es que la mejor forma en que los Estados Unidos sirven a sus valores es perfeccionando la democracia en el interior (...); la segunda, que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo. (...) el pensamiento norteamericano ha oscilado entre el aislacionismo y el compromiso, aunque desde el fin de la segunda guerra mundial hayan predominado las realidades de la interdependencia.<sup>23</sup>

En la práctica de la política exterior, los Estados Unidos no pueden articular consistentemente sus intereses nacionales y de seguridad a partir de la “cruzada por la democracia” u otros valores norteamericanos y si bien el aislacionismo ha sido un enfoque muy preponderante por la persistencia de mantener el liderazgo y la hegemonía en los asuntos internacionales, las “realidades de la interdependencia han encaminado a los Estados Unidos, como reconocería un tipo de interpretación de inclinación neorrealista, cada vez más a tener en cuenta los enfoques multilaterales, o los “compromisos”.

En las condiciones actuales, uno de los enfoques avanzados del concepto de seguridad nacional, superaría la visión tradicional de la seguridad como la defensa de la autodeterminación, la soberanía y en particular las fronteras o intereses transnacionales, para el caso de un país como los Estados Unidos, pero siempre con una visión sumamente afincada en el enfoque militar del concepto, sino una visión ampliada y corregida que toma en cuenta las realidades actuales de cada momento histórico, pues en ese mismo sentido William Fulbright precisaba a mediados de la década 1960 que “no existe solución técnica a la paradoja de un creciente poderío militar y de una seguridad nacional cada vez menor. La seguridad de una nación depende de su posición conjunta en todo el mundo; de su fuerza política y económica

---

<sup>22</sup> Walter LaFaber, Ob. cit.

<sup>23</sup> Henry Kissinger, *La Diplomacia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.12.

tanto como de su poderío militar, de su diplomacia y de su comercio exterior, de sus alianzas y asociaciones, y del carácter y cualidad de su vida interna. La seguridad depende además del estado general de las relaciones internacionales, de si la nación en cuestión cuenta o no con poderosos enemigos. La seguridad en una palabra, no es meramente un bien militar y tecnológico, sino un complejo resultante de muchos elementos, todos los cuales deben ser tenidos en cuenta a la hora de configurar una política nacional”.<sup>24</sup>

Este enfoque se deriva de los retos a que puede someterse un estado, que no siempre provienen de un ejército formal, ni pueden ser defendidos con las armas. En la etapa de posguerra fría existen nuevos retos y diversos actores en las relaciones internacionales, que no han sido comúnmente tenidos en cuenta, pero que en la actualidad tienen creciente importancia. En este sentido es válida la aproximación que brinda David B. Dewitt, que sugiere enfocar los estudios estratégicos en algo más que en el empleo de la fuerza militar. La seguridad presume la concentración de desafíos al gobierno y al país fuera de las fronteras, conflictos en que no solamente se necesita el uso de las fuerzas armadas, sino que existen nuevas dimensiones de la seguridad nacional que trascienden estos estereotipos, como son: la degradación ambiental, la posesión de minerales estratégicos, el tráfico de drogas ilícitas, los movimientos descontrolados de altas cifras de capital, flujos migratorios ilegales, epidemias y terrorismo. El problema plantea una contradicción entre una creciente globalización de las relaciones internacionales y al mismo tiempo un ascenso en los sentimientos nacionalistas.<sup>25</sup>

Para concluir este análisis, se subraya que el proceso de formación de la política exterior norteamericana avanza en la identificación del interés nacional, acorde con las pretensiones de liderazgo y dominación, pero ajustado a las limitaciones internas y externas que establecen las condiciones reales de su economía, política e ideología y la *correlación de fuerzas* con el resto de las grandes potencias y otros componentes del sistema de las relaciones internacionales.

---

<sup>24</sup> William Fulbright. Los mitos de la política americana. Ediciones CID S.A, Madrid. 1966. P-63.

<sup>25</sup> David B. Dewitt, “The New Global Order and the Challenges of International Security”, in *Building a New Global Order*, Oxford University Press, 1993, p. 2.



En este mismo sentido se destaca que la capacidad de un estado en garantizar sus intereses nacionales está en dependencia de la cuota de poder que tenga en el sistema internacional.<sup>26</sup> En este sentido, los intereses nacionales tendrían un mayor margen de *seguridad* en caso de que ese estado participe en alianzas o esquemas de seguridad colectiva teniendo en cuenta el incremento de poder que tal práctica genera.<sup>27</sup>

Ampliando el análisis sobre la importancia de las alianzas como elemento de poder, y por tanto en favor de una búsqueda colectiva de la seguridad, puede acudirse al siguiente esquema.<sup>28</sup>

### **Principales instrumentos de poder de la política exterior de los estados.**

#### ▪ Político-Diplomáticos:

Propaganda.

Presentación de los intereses.

Construir consenso internacional.

Presentación de resoluciones al Consejo de Seguridad de la ONU.

Construcción de coaliciones.

Ofrecimiento como mediador y gestor de buenos oficios.

Rompimiento de relaciones diplomáticas.

#### ▪ Económicos:

Ofrecimiento de asistencia humanitaria y tecnológica.

Ofrecimiento de asistencia económica

Retirada de todo tipo de asistencia.

Sanciones económicas limitadas.

Embargo económico.

Coalición o alianza para asistencia o sanciones económicas.

---

<sup>26</sup> Hans J. Morgenthau se refiere a la necesidad de los estados de tener una determinada capacidad de poder y A. F. K. Organski precisa que ese poder se encuentra en una relación piramidal que origina conflicto cuando el que se encuentra debajo quiere alcanzar al de arriba. Para más información véase Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York. Alfred A. Knopf, Inc. 1960, 3ra ed., p. 27; y A.F.K. Organski, *World Politics*, New York, Alfred A. Knopf, Inc. 1958.

<sup>27</sup> Sobre la fuerza del poder entre los aliados véase Thomas Hobbes, *Leviatán*, t. I, cap. X, Del poder... Ed. Gernika, 1994, p. 90.

<sup>28</sup> Esta tabla fue confeccionada a partir de la presentada por James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff en su libro *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, y de la tabla presentada por Donald M. Snow, en *National Security*, St. Martin's Press, New York, 1998, p. 185.

- Militares:

Asistencia Militar.

Embargo militar.

Acciones encubiertas.

Operaciones especiales.

Demostración de fuerza.

Amenaza del uso de la fuerza.

Formación de alianzas o coaliciones militares.

Ataques limitados.

La guerra.

Como puede apreciarse, las alianzas o esquemas de seguridad colectivos están presentes en todos los tipos de instrumentos de poder de política exterior, de lo que se infiere su amplio espectro de posibilidades en las relaciones internacionales.

Por lo tanto, para un país como los Estados Unidos, especialmente enfrascado después de la segunda guerra mundial en una lucha por el incremento de su cuota de poder, es importante apelar a la seguridad colectiva para garantizar sus intereses nacionales. En este sentido Inis L. Claude apunta que “Desde la segunda guerra mundial la seguridad colectiva ha sido usada con incrementada frecuencia como ‘una buena alianza’ o sistema de alianzas”.<sup>29</sup> Además es importante tener en cuenta además que:

en la medida en que las alianzas permiten una cuota más repartida del costo de la seguridad entre varias partes, el peso sobre cada estado individual probablemente sea menor que lo que pagaría por la seguridad en ausencia de una alianza. Dado que los medios disponibles para los estados son finitos, la compra de armamentos, en la medida que reduce los recursos totales de la economía civil, representa un factor de costo que debe ser calculado en la decisión de establecer o unirse a una alianza.<sup>30</sup>

Por otra parte como precisa Richard Falk:

la mayoría de los gobiernos confían en primer lugar en una combinación de capacidades de autoayuda (ejemplo sus sistemas de defensa nacional), y alianzas bilaterales o multilaterales para garantizar la seguridad (...) los Estados Unidos tienen

---

<sup>29</sup> Inis L. Claude, *Power and International Relations*, Random House, New York, 1962, p. 115.

<sup>30</sup> James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1993. p. 467.

más de cuarenta compromisos en forma de tratados y un sinnúmero de ‘intereses vitales’, los cuales si se infringiesen, inducirían a recurrir a la fuerza”.<sup>31</sup>

Es decir, los intereses nacionales de los Estados Unidos se garantizan a través de la seguridad colectiva expresada en las alianzas. Ilustrativo al respecto resulta el análisis de Glenn Hastedt sobre esa relación al precisar que “al definir el ‘interés nacional’ en tres niveles, se coloca a las alianzas regionales (para defender ‘intereses nacionales’ extrafronteras de los Estados Unidos), en el segundo nivel correspondiente a las prioridades de política exterior, solo superado por el tema del propósito nacional, la identidad nacional, o la supervivencia nacional, ubicados en el primer nivel”.<sup>32</sup>

### **De la guerra fría a la posguerra fría**

En un enfoque realista, la comprensión de las relaciones internacionales y de la política de los estados no reside en principios morales, como es el caso de los idealistas, sino por medio de una lucha entre gobiernos por el cumplimiento de sus “intereses nacionales”. Este enfoque supone que cualquier gobierno despliega su política de acuerdo con los *componentes de su poder*, que constituye la *variable principal de la política internacional*, en lo que se incluye la posición geográfica, los recursos naturales, el desarrollo de su industria, la población, el potencial militar, el carácter nacional, la integridad moral de la sociedad y la calidad del gobierno y su aparato diplomático.<sup>33</sup>

En el caso de los Estados Unidos uno de los componentes de poder durante la guerra fría y en la etapa posbipolar en las relaciones internacionales ha sido el establecer alianzas para garantizar sus intereses en el contexto de un enfoque de seguridad colectiva. Como constatación de ello me atengo a lo planteado por dos de los asesores de seguridad nacional en diferentes administraciones pero que tienen en común puntos de vista de “línea dura”. Ellos son Zbigniew Brzezinski, quién apunta que “...la supremacía global estadounidense está apuntalada por un elaborado sistema de alianzas y de coaliciones que atraviesan --literalmente-

---

<sup>31</sup> Richard A. Falk, *A Study of Future Worlds*, The Free Press, New York, 1975, p. 455.

<sup>32</sup> Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy, Past, Present, Future.*, Prentice-Hall, New Jersey, 2000, 4 ed., p. 23.

<sup>33</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, 1967, pp. 106-144, Véase al respecto: Roberto González, ‘La escuela del realismo político’. Doctrinas en la política exterior norteamericana en la Post-Guerra, *Avances de Investigación*, no. 1, CEA, Ciudad de La Habana, abril 1980, pp. 18-36.

- el globo”,<sup>34</sup> y Condoleezza Rice al precisar que “los intereses estadounidenses se promueven a través de alianzas fuertes”.<sup>35</sup>

En el decurso histórico, es frecuente que la protección de los “intereses nacionales” y de un sólido espacio en las relaciones internacionales se procure imbricando compromisos regionales, al decir de John Stoessinger “estos tienen un rol como instrumentos de la lucha internacional por el poder”.<sup>36</sup> Los Estados Unidos han hecho un amplio uso de este instrumento en las relaciones internacionales y en especial después de la segunda guerra mundial particularmente cuando la “contención” al socialismo como sistema sociopolítico se convirtió en la piedra angular de su política exterior.

Las fricciones diplomáticas y políticas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, manifestadas en el proceso de constitución del orden internacional de posguerra --y aún desde antes, buscando ventajas geopolíticas directas<sup>37</sup> o después de la confrontación bélica, buscando influencias<sup>38</sup> y a través de aliados<sup>39</sup>--, fueron sembrando desconfianza, recelo y hostilidad en los otrora aliados en la lucha contra el eje Roma-Berlín-Tokio, hasta consolidar la “doctrina” de seguridad nacional basada en términos geopolíticos con el objetivo supremo de detener el avance del socialismo que consideraban los estrategas estadounidenses como un resultado en parte de los problemas del mundo occidental y que en su momento fue argumentado teóricamente por George Kennan.

Este enfoque geopolítico y doctrinal de la política exterior estadounidense se fue perfilando en la misma medida en que fue identificándose a la Unión Soviética no como una potencia más con pretensiones legítimas en el contexto euroasiático, sino como un estado portador de un paradigma socioeconómico antagónico al de los Estados Unidos y que por tal

---

<sup>34</sup> Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, Basic Books, New York, 1997, p. 27.

<sup>35</sup> Condoleezza Rice, “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs* (en español), primavera 2001, vol. 1, no 1, p. 130.

<sup>36</sup> John G. Stoessinger, *The Might of Nations*, McGraw-Hill Publishing Company, 9 ed., 1990, p. 304.

<sup>37</sup> Por ejemplo, los Estados Unidos presionaron a la Unión Soviética para establecer un aeródromo militar en las Islas Kuriles y en respuesta la Unión Soviética reclamó lo mismo en las Islas Aleutianas. Para más información véase *Correspondencia secreta de Stalin con Churchill, Attlee, Roosevelt y Truman*, Editorial Grijalbo S.A., México, 1958, pp. 544-547.

<sup>38</sup> Que el gobierno nacionalista de Gamal Abdel Nasser se convirtiera en pivot geopolítico. Para una mayor precisión véase Walt Whitman Rostow, *The United States in the World Arena*, Harper & Row, 1960, p. 356.

<sup>39</sup> En las “Memorias” de Paul Nitze se retoma la conversación entre Nikita Khrushchov y John F. Kennedy donde a la preocupación de Kennedy por “cualquier cambio en el equilibrio de poder”, Khrushchov replica “...creen (los Estados Unidos) que Cuba es una amenaza, ¿qué pasa con nosotros en Irán y Turquía, o con Taiwan para China?”, Véase Paul Nitze, *De Hiroshima a la Glasnost*, Memorias. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1991, p. 192.

motivo, en términos de poder, la extensión de la influencia de uno, se producía a la expensas del otro. En este sentido Kenneth Waltz expresó: “En un mundo bipolar no hay periferias. Si hay solo dos poderes capaces de actuar a escala mundial, cualquier cosa que ocurra en cualquier parte es potencial preocupación de ambos. La bipolaridad extiende el *alcance geográfico*<sup>40</sup> de la preocupación de ambos poderes”.<sup>41</sup>

Si no, ¿Cuales fueron las consideraciones para asumir otro compromiso militar en Asia, después del resultado de la guerra de Corea? En la Declaración del Consejo de Seguridad Nacional sobre objetivos y cursos de acción de los Estados Unidos con respecto al sudeste Asiático queda expresada la respuesta cuando se precisa que:

a) ...la pérdida de uno solo de estos países conduciría probablemente a una sumisión relativamente rápida al comunismo... a ello seguiría un progresivo alineamiento con el comunismo del resto del Sudeste Asiático y la India, y a largo plazo del Oriente Medio (con las probables excepciones de Pakistán y Turquía por lo menos): este amplio alineamiento pondría en peligro la estabilidad y la seguridad en Europa; b) El dominio comunista de todo el sudeste Asiático convertiría en precaria la posición de los Estados Unidos en la cadena de islas que se extiende frente a las costas del Pacífico y amenazaría gravemente fundamentales intereses de seguridad de los Estados Unidos en el Extremo Oriente.<sup>42</sup>

Como es conocido, desde los Padres Fundadores, “quienes veían los asuntos internacionales como una función del equilibrio de poder”,<sup>43</sup> la posición tradicional y predominante en la política exterior norteamericana se ha correspondido con la escuela del “realismo político”. Las ideas del realismo político han constituido un principio fundamental para la comprensión de las relaciones internacionales desde la perspectiva estadounidense.

Como resultado de la segunda guerra mundial el sistema de balance de fuerzas adquirió una dimensión particular, estableciéndose un sistema bipolar de fuerzas basado en la fortaleza político-militar de dos grandes superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Puede decirse que aunque no exento de un componente ideológico, la doctrina de la

---

<sup>40</sup> El subrayado es mío.

<sup>41</sup> Kenneth N. Waltz, *Teoría de la política internacional*, Grupo de Estudios Latinoamericanos, Buenos Aires, 1988, p. 251.

<sup>42</sup> *Los Documentos del Pentágono*, Plaza & Janes, España, 1971, p. 71.

<sup>43</sup> Arthur C. Turner and Leonard Freedman, *Tension Areas in World Affairs*, Wadsworth Publishing Company, Inc., Belmont, California, 1964, p. 45.

“contención” al comunismo y posteriormente su “reversión”, más recientemente durante la era Reagan, dieron cuerpo a lo que se conoció como etapa de la guerra fría en las relaciones políticas internacionales.

Durante el período de la guerra fría, los Estados Unidos organizaron en el espacio euroasiático varias alianzas en correspondencia con la concepción de seguridad colectiva a que me he referido anteriormente. Dichas alianzas fueron: ANZUS (Australia, Nueva Zelanda, y los Estados Unidos), CENTO (Irán, Pakistán, Turquía, y Gran Bretaña. Los Estados Unidos no eran miembros directos pero cooperaban en términos de defensa mutua con esta alianza), SEATO (Gran Bretaña, Francia, Pakistán, Tailandia, Filipinas, Australia, Nueva Zelanda, y los Estados Unidos), OTAN (Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Francia, Holanda, Italia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Grecia, y Turquía).

La puesta en práctica de la “contención” se realizaba a través de alianzas bilaterales y multilaterales que representaban un enfoque de “seguridad colectiva”. El senado de los Estados Unidos, el 11 de junio de 1948, recomendó “la asociación de los Estados Unidos con alianzas regionales colectivas basadas en una continua ayuda mutua en interés de la seguridad nacional.”<sup>44</sup>

Esta recomendación sirvió a la administración Truman para la participación de los Estados Unidos en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que quedó establecida como alianza en pro de la “seguridad colectiva” en 1949.

También a finales de la década del 7040, los Estados Unidos estuvieron involucrados en la conformación de la alianza conocida como Pacto del Pacífico. Estaban interesados en este bloque político militar los gobiernos de Australia, Filipinas, de la llamada Corea del Sur (Syngman Rhee), y los nacionalistas chinos que se habían refugiado en Taiwán.

En ese momento, los Estados Unidos estaban involucrados tanto en la tensa situación en la península coreana, como en el Estrecho de Taiwan por su ingerencia en los asuntos internos de Corea y de China, al apoyar a los sectores contrarios a los procesos revolucionarios en esos dos países. Tanto Syngman Rhee como Chian Kai Shek, con el objetivo de asegurarse en el poder pretendían un compromiso mayor de los Estados Unidos y para ello

---

<sup>44</sup> Arthur C. Turner and Leonard Freedman, *Tension Areas in World Affairs*, Wadsworth Publishing Company, Inc., Belmont, California, 1964, p.45.

presionaron por establecer una alianza político-militar que garantizara la “seguridad colectiva”.

Sin embargo, la administración Truman no se decidió a participar en esta alianza de manera formal, y dejó la opción de que el pacto se materializara entre los otros interesados al precisar que “los Estados Unidos verían con simpatía el trabajo común de los países del Lejano Oriente en favor de la seguridad colectiva”.<sup>45</sup>

Desde hace algunos años se está produciendo en los Estados Unidos una literatura que busca hacer un nueva interpretación de la etapa de guerra fría, con el propósito de refinar el análisis con el beneficio del tiempo, la información y los propios resultados que han dado lugar a la postguerra fría. Uno de los temas es quién comenzó la guerra fría, en lo que se reflejan dos interpretaciones. Una de ellas considera que la política de la Unión Soviética era reactiva a las acciones estadounidenses y se podía explicar en sus motivaciones legítimas como gran potencia. Supuestamente, los estrategas de los Estados Unidos “cometieron el error” de considerar que la Unión Soviética buscaba en aquel entonces una dominación global, algo que excedía bastante sus potencialidades.<sup>46</sup> La interpretación alternativa es que los Estados Unidos necesitaban ese enfoque para consolidar su dominación global frente a un enemigo creíble.

Otros han considerado que un paradigma ideologizado es el mejor modelo para comprender la guerra fría, en tanto, según esta concepción, la política de Stalin estaba encaminada a conseguir ese predominio global que dañaría finalmente las bases de la seguridad nacional de los Estados Unidos. En palabras de un autor neoconservador, como Norman Podhoretz: “El nombre de esta estrategia de resistencia político-militar de dos lados al imperialismo soviético fue la contención, y permaneció como principio rector de la política exterior de los Estados Unidos hasta que fue reemplazada dos décadas más tarde, en 1969, por una nueva política y una nueva doctrina presidencial que llevaba el nombre de Richard Nixon.”<sup>47</sup>

Como puede apreciarse, las anteriores ideas de Podhoretz reflejan una crítica al breve lapso distensivo de las relaciones internacionales, derivado de la influencia ganada por el

---

<sup>45</sup> Irving Stone, *La historia oculta de la guerra de Corea*, Imprenta Nacional de Cuba, La Habana, 1969, p.

46.

<sup>46</sup> Véase al respecto: Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration and the Cold War*, Stanford University Press, California, 1992, p. 511.

<sup>47</sup> Norman Podhoretz, *The Present Danger*, Simon and Schuster, New York, p.14

realismo político de Kissinger en el proceso de toma de decisiones de los Estados Unidos. Respecto a esta etapa, el profesor Jorge Hernández señaló que:

...el debate sobre las perspectivas estratégicas de los Estados Unidos ante el acentuado dinamismo del entorno internacional a finales de los años 80 y sus proyecciones para el siguiente decenio atendía, en lo fundamental, a la consideración de que era necesario concluir el proceso de superación de la crisis de hegemonía norteamericana que se evidenciaba desde los últimos años de la pasada década (se refiere a los finales de los setenta<sup>48</sup>), caracterizado por la fortaleza nuclear de la Unión Soviética y su expansión, la disminución relativa de la capacidad de liderazgo global, las dificultades en controlar los conflictos en el Tercer Mundo.<sup>49</sup>

La creciente pérdida de competitividad, en algunas ramas tradicionales como el acero y la industria del automóvil, hacían aparecer una cierta declinación de la economía norteamericana ante los aliados.<sup>50</sup> En realidad, el referido declinar era solo relativo y por lo tanto pudo ser revertido durante el ascenso de diversas corrientes conservadoras que acompañaron a Reagan en su victoria presidencial y mandato desde 1980-1988.<sup>51</sup>

Incluso, aún años antes, la decisión del presidente Nixon de suprimir la convertibilidad del dólar no era el fin del liderazgo económico de los Estados Unidos. Si bien se modificaron algunas importantes condiciones del sistema y se pasaba de la estabilidad de los tipos de cambio a un esquema en que predominaba la libre flotación, ello no significaba la desaparición del sistema de Bretton Woods que había sido uno de los pilares económicos de la guerra fría junto al Plan Marshall.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Precisión del autor de este trabajo.

<sup>49</sup> Jorge Hernández, Ob. cit.

<sup>50</sup> Para ampliar elementos sobre la argumentación del declinar de los Estados Unidos en esa período Véase, Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers*, Random House, New York., 1987.

<sup>51</sup> Para una información exhaustiva sobre la recuperación económica de los Estados Unidos en la década de 1980, véase los artículos de Sergio Bitar, “La desconcertante recuperación económica de los Estados Unidos”, y Roberto Bouzas, “La estrategia económica de la administración Reagan” en Miguel Rodríguez Mendoza, *Una coexistencia difícil. América Latina y la política económica de los Estados Unidos*, Editorial Nueva Sociedad, pp. 15-38 y 39-89; así como los trabajos de Carlos Rico, “Crisis ¿y recomposición? de la hegemonía norteamericana”, Maria da Conceição Tavares, “El retorno a la hegemonía norteamericana”, y Ricardo Ffrench Davis, “Estados Unidos, América Latina y la economía internacional: algunos aspectos centrales de los años ochenta”, en Luis Mayra, *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, GEL, 1986, pp. 37-57, 105-125 y 179-196.

<sup>52</sup> Robert A. Pollard, *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría, 1945 - 1950*, Ed. Guernika, S.A., 1988, p. 15.



De otra parte, no todos los autores coincidían con esa interpretación del declinar del poderío de los Estados Unidos,<sup>53</sup> más bien se trató de una de las teorías de las relaciones internacionales que trataba de explicarse los acontecimientos ocurridos sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los años 70, debido a una pérdida de las posiciones estadounidenses en el mundo.<sup>54</sup> Entre estas cabe recordar la victoria del MPLA en Angola apoyado por tropas cubanas frente a Sudáfrica y otros aliados de los Estados Unidos en esa región, el triunfo del sandinismo en Nicaragua y del Movimiento de la Nueva Joya en Granada en 1979, el involucramiento de la Unión Soviética en los acontecimientos internos de Afganistán, la participación de tropas cubanas en la región del Cuerno Africano, la derrota del Sha de Irán y el fiasco del rescate de los rehenes, importantísimo aliado estadounidense en el Medio Oriente, hasta ese momento, que junto al flujo migratorio incontrolado del Mariel en 1980 contribuyó a la derrota electoral del entonces presidente Carter.

Se estaba materializando un cambio cualitativo en la geopolítica del período de la guerra fría desfavorable a los Estados Unidos con el lógico impacto en su “seguridad nacional”. En palabras de Raymond L. Garthoff, “en este período desde la derrota de Vietnam a la toma de los rehenes por Irán, los Estados Unidos se sintieron crecientemente impotentes (...) la discusión de las conductas geopolíticas --de los Estados Unidos y la Unión Soviética-- se concentró en sus roles en el Tercer Mundo”.<sup>55</sup>

Ante esta situación adversa en el escenario internacional, los enfoques alternativos de la política exterior que surgían en los Estados Unidos, estaban condicionados en gran medida por las críticas que habían elaborado una serie de centros e instituciones conservadoras, que comenzaban a retar el pensamiento tradicional de política exterior del “establishment” del Este, encabezado por el “Council on Foreign Relations”. En ese contexto, se prestaba atención a diversos problemas que tanto en el orden doméstico como internacional, en el plano de la economía y de la política, enfrentaría ese país en el decenio que se avecinaba. Los mismos se contemplaban en la redefinición estratégica que se operaba en la mencionada coyuntura, y

---

<sup>53</sup> Para más elementos al respecto véase Henry R. Nau, *The Myth of America's Decline: Leading the World Economy into the 1990s*, Oxford University Press, 1990.

<sup>54</sup> La tesis de la declinación hegemónica se le atribuye a: Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981. También comparte esta tesis Robert Keohane en su libro *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, New Jersey, 1984. De mucho interés en este tipo de análisis histórico es la obra de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers*, New York, Random House, 1987.

<sup>55</sup> Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution, Washington DC, 1985, pp. 1100 y 1104.

fueron incorporándose al proyecto imperial de política exterior y seguridad, que se prefiguraba con anterioridad al decisivo cambio en la correlación global de fuerzas que se registraría poco tiempo después.<sup>56</sup>

Las bases teóricas de la concepción bipolar del mundo y el propio esquema de la contención comienzan a deteriorarse desde 1985, cuando la política exterior de la entonces Unión Soviética enunció la necesidad de una “nueva mentalidad política” que supuestamente diluiría la “imagen del enemigo” y permitiría implantar un concepto universal de seguridad que abarcaba los problemas económicos, políticos y sociales de los estados, pero que eludía la confrontación con los Estados Unidos y el resto de los países capitalistas desarrollados para garantizar la paz en el mundo.

En la práctica, estas posiciones impulsadas por la reforma conocida como la *perestroika* del socialismo en aquel país, no fueron observadas universalmente como patrones de las relaciones internacionales, pues aunque representaron inicialmente un ideario progresivo, fueron percibidas por los Estados Unidos como expresión del declinar del “hegemonismo soviético” y después del fracasado intento de deponer al presidente Gorbachov, aceleró el curso colaboracionista de la política exterior soviética con respecto a los Estados Unidos, lo cual impactó grandemente el contexto político internacional.

La nueva estrategia norteamericana debía tener en cuenta la nueva situación en la correlación internacional de fuerzas y por lo tanto, tendría que rediseñar, correspondientemente, sus objetivos de política exterior.

El fortalecimiento de la posición de los Estados Unidos como potencia hegemónica mundial ocurrido a finales de la década de los años 80 constituyó uno de los resultados más trascendentales de lo que en aquel momento comenzaba a denominarse Nuevo Orden Mundial, como primera reacción ante los cambios que habían ocurrido, sin que en realidad se hubiera configurado ese “nuevo orden”, ni mucho menos existiera una estrategia norteamericana para lidiar en él.

El propósito de definir un “nuevo” discurso político, una “nueva” estrategia, una “nueva” concepción política era el resultado de los cambios que se operaban en ese entonces,

---

<sup>56</sup> Un panorama al respecto se encuentra en Isabel Jaramillo “Política exterior norteamericana, perspectiva global, Tercer Mundo”, en *Cuadernos de Nuestra América*, Ciudad de La Habana, no. 13, julio-diciembre de 1989.

en importantes actores políticos internacionales que habían servido de base a la concepción bipolar de las relaciones políticas internacionales.

Ocurrió realmente una efectiva recuperación de la cuota de liderazgo perdida --sobre todo en las percepciones o imágenes de ese proceso en los Estados Unidos, sin negar que existían elementos objetivos-- como consecuencia de un complejo proceso en que intervinieron no tanto factores internos de la sociedad estadounidense, sino más bien una revalorización de los Estados Unidos ante el debilitamiento considerable del que había sido durante la posguerra y hasta hace poco, su enemigo principal: la Unión Soviética, que junto a los países de Europa del Este, China, Vietnam, Corea del Norte y Cuba, eran el símbolo del comunismo y su “expansión global”.

Los cambios de Europa han tenido enorme trascendencia para la redefinición de las bases en que se han formulado hasta el presente los más importantes conceptos estratégicos y de “seguridad”. Estos conceptos habían prevalecido en los Estados Unidos con la tarea suprema de mantener la confrontación “Este-Oeste” para contener y revertir el comunismo, lo cual había constituido el objetivo esencial de su política exterior al frente del mundo occidental.

Las implicaciones de la disolución del bloque soviético desvanecieron el escenario de confrontación militar del teatro de operaciones europeo y en cualquier otra parte del mundo, como lo evidenciaron los acontecimientos del Golfo Árabe-Pérsico (1990-91). De hecho, la hasta entonces alianza militar del Pacto de Varsovia desapareció y sus ex miembros, incluida Rusia, aspiraban a su incorporación a la OTAN. La sucesora de la Unión Soviética en el puesto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha experimentado una crisis económica sumamente profunda y sus capacidades militares fragmentadas han dejado de constituir una amenaza real.

Al mismo tiempo se apreciaba la intención de algunos miembros del bloque militar --en particular de los Estados Unidos-- de extender el alcance territorial de sus “misiones militares” a escala global, como se evidenció tempranamente en la reunión de esa organización celebrada a principios de noviembre de 1991.

Los años transcurridos desde la desaparición del mundo bipolar de la guerra fría, no han sido suficientes para que los Estados Unidos logren articular una concepción estratégica sustitutiva de lo que fue la Doctrina de la Contención. Ni el llamado Nuevo Orden anunciado

por George Bush, ni el discurso y la praxis política de su sucesor en la presidencia, William Clinton, lograron hacerse de una formulación estratégica semejante a la que precedió el quehacer internacional de los Estados Unidos después de la segunda guerra mundial y hasta el inicio de los años 90, como tampoco lo ha conseguido la actual administración de George W. Bush ni con la pretensión de que el tema del terrorismo ocupe el vacío existente debido a lo difuso y por tanto con tendencia corto placista (y en términos de las relaciones internacionales el corto plazo abarca mucho más allá del período de tiempo del mandato de una administración de los Estados Unidos), sino más bien como “oportunidad estratégica” según la opinión de la asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice cuando expresa que:

A [los] Estados Unidos les resulta sumamente difícil definir su ‘interés nacional’ ante la ausencia del poderío soviético. Las referencias continuas al ‘período posterior a la guerra fría’ son pruebas de que no se sabe cómo pensar sobre lo que sigue al enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo estos períodos de transición son importantes, porque ofrecen oportunidades estratégicas. En estos tiempos tan variables es posible influir en la conformación del mundo venidero.<sup>57</sup>

El ejercicio del liderazgo norteamericano necesita definir objetivos generales y una guía para la acción expresada en un concepto. Sin embargo, hasta el presente los intentos de forjar una estrategia por parte de las administraciones de George Bush, Clinton, y de George W. Bush han sido insuficientes. A lo sumo han enunciado y acuñado un “nuevo orden” y han presentado y consolidado una serie de objetivos diversos que con distinto énfasis se han venido empleando en el discurso político en cada situación concreta, pero esos esfuerzos han quedado lejos todavía de la definición de un nuevo patrón de comportamiento estratégico, conceptualmente formulado, apropiado y aplicado por la administración de turno.

Ciertamente la teoría y la práctica política norteamericana han ido aportando algunas claves en este sentido, porque se comprende bien el peligro que representa para una superpotencia que pretende ejercer el liderazgo en las actuales circunstancias, el haberse quedado sin una doctrina que guíe su acción.

Puede comprenderse esta “falta” de la teoría política, o de los formuladores de estrategia en los Estados Unidos, por tratarse de una fase de transición de las relaciones

---

<sup>57</sup> Condoleezza Rice, “La promoción del interés nacional”, en *Foreign Affairs* (en español), primavera de 2001, vol. 1, no. 1, p. 127.

internacionales, caracterizada no por el predominio tan claro e indiscutido de una gran potencia en todas las esferas --a pesar de ser el líder mundial y la única superpotencia--, sino por el surgimiento y desarrollo de distintas nuevas potencias y el reacomodo o desaparición de otras que le precedieron, lo que complica enormemente el trazado conceptual de su política.

La ausencia de ese concepto claro de política exterior en las actuales circunstancias y la constante demanda que se ejerce sobre el líder para el cumplimiento de sus funciones, posiblemente sean una de las razones que permiten explicar algunos de los errores más serios de la política exterior en esta etapa de posguerra fría.

Después de la euforia que anunciaba la caída del Muro de Berlín, la llamada Revolución de 1989, el supuesto “fin de la historia”, se atisbaba o se descubría por académicos, analistas de inteligencia, funcionarios y militares, que la “seguridad nacional” de los Estados Unidos tenía ante sí enormes obstáculos.

La transición de las formas de socialismo tradicional en la ex Unión Soviética y Europa del Este hacia formas capitalistas ha resultado muy compleja y de resultados inciertos. De la desaparición de los anteriores estados han ido emergiendo agudos conflictos nacionales, étnicos y religiosos en la otrora estable y civilizada Europa, que poco se distinguen, por su fiereza de los que antes solo ocurrían en Asia, Africa o América Latina.

La emergencia de nuevas potencias, de escala inicialmente regional y con una filosofía política propia, distinta a la reconocida y aceptada en Occidente, constituye una importante condición a tener en cuenta y también se suma a los desafíos que habrá de enfrentar un liderazgo norteamericano global en las próximas décadas. Tal es el caso de Iraq (a pesar de las sanciones a que ha sido sometido), o el Irán islámico, Siria, la India, o de China, países que por sus antiquísimas formaciones nacionales y las bases que sustentan sus proyectos, no puede pronosticarse que cambien radicalmente por su creciente interrelación en términos económicos con el mercado mundial.

La desaparición del mundo bipolar, articulado supuestamente por la confrontación directa e indirecta de dos grandes potencias y sus respectivos aliados han hecho aparecer como nuevos, problemas y realidades preexistentes.

El orden político internacional en gestación podría ser el resultado del reacomodo de estas potencias en medio de una nueva forma de expresión del liderazgo norteamericano que en la actualidad y en el mediano plazo, pareciera manifestarse más de forma multilateral,

buscando el consenso o las alianzas regionales o globales, que de modo unilateral. Ello no excluye las acciones unilaterales en los casos en que estén en juego intereses significativos en su más próxima esfera de influencia geopolítica, siempre y cuando sea capaz de asumir los costos económicos y políticos de su ejecución.

En el actual contexto, resultó muy difícil a la administración Clinton, y también lo está siendo a la de George W. Bush, articular una estrategia de política exterior, si bien se han presentado algunos enunciados que buscan aproximarse a ese objetivo. La prioridad a lo interno en la política y hacia la economía, como tema primordial de la política exterior, fue expresada tempranamente en los primeros momentos del período de Clinton, como lo fue sobre todo antes de la guerra en Afganistán para el actual gobierno de los Estados Unidos.

No obstante, la dinámica internacional obliga en cierto modo a un país como los Estados Unidos con pretensiones de hegemonía global a reaccionar ante determinados retos a sus intereses de seguridad nacional. Al respecto se han presentado distintas formulaciones como la llamada Doctrina Tarnoff,<sup>58</sup> (con una formulación pragmática encomiable pero sin embargo, de muy poco impacto en la elite política de los Estados Unidos), que constituye una aceptación de las limitaciones económicas y políticas del poderío norteamericano para afrontar todos los desafíos globales y la preferencia del multilateralismo como forma viable de mantener el liderazgo norteamericano en la posguerra fría.

La tesis política de Tarnoff resultó incómoda para la administración Clinton, que trató rápidamente de distanciarse de tal enfoque, a pesar de constituir una de las conclusiones más equilibradas para avanzar en la configuración de una nueva estrategia política, por reconocer de forma realista que los Estados Unidos no tenían los recursos suficientes para liderar el mundo. Las limitaciones presupuestarias que acompañan cualquier involucramiento en política, a menos que se haga con el financiamiento de los aliados, constituye un enorme obstáculo para que la política norteamericana reaccione ante las crisis políticas internacionales proyectadas a lo interno por los medios de comunicación.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Peter Tarnoff quien fuera subsecretario de estado para asuntos políticos en el primer mandato presidencial de William Clinton planteaba la necesidad de que los Estados Unidos se tratara de acompañar por otros estados en el costo de la “seguridad colectiva”. Este aspecto de su enfoque sobre política exterior de los Estados Unidos está expresado en las siguientes palabras: “[Buscar un consenso multilateral es] una forma de liderazgo que es completamente apropiada al momento (...) nosotros no tenemos la influencia [para actuar unilateralmente] nosotros ciertamente no tenemos el dinero para ello”. Peter Tarnoff, May 25th, 1993; *Harper's Magazine*, January 1994, p. 60.

<sup>59</sup> Charles William Maynes, "A Workable Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, winter 1993-94, p. 5.

La praxis de la política norteamericana durante la Guerra del Golfo, la intervención “humanitaria” en Somalia, los casos de Bosnia Herzegovina, y Kosovo, y la agresión a Yugoslavia, y la guerra en Afganistán, demostraron la tendencia a buscar un consenso internacional y a tratar de obtener un acompañamiento a los Estados Unidos, muy importante en términos económicos, pero también políticos. Es lo que en este estudio hemos designado como “seguridad colectiva” pero distanciado del enfoque wilsoniano, sino como patrón predominante de funcionamiento del liderazgo estadounidense que se mantiene también en la posguerra fría.

Asimismo la política se ha enfocado, esencialmente de forma internacionalista (en los marcos de un debate entre multilateralismo *versus* unilateralismo, que en tendencia favorece la posición multilateral pero que aún no está decidido), en oposición a un retorno a un aislacionismo tradicional o un regionalismo hemisférico.

Una interpretación aislacionista de la política exterior norteamericana afirma:

Los activos más poderosos de los Estados Unidos para influir al resto del mundo son su filosofía y las instituciones libres, las ideas del gobierno limitado y la libre empresa que ahora barre el mundo y su proeza económica como nación más productiva del mundo. Estos factores aseguran la influencia de la nación, con independencia del número y lugar de despliegue de sus soldados. Los Estados Unidos pueden mejor influir en otros mediante medios privados -- el comercio, la cultura, la literatura, los viajes y cosas tales.<sup>60</sup>

La anterior variante sugiere ejercer la influencia por “medios blandos” de política exterior, que son encaminados por instituciones privadas. En tal interpretación la empresa privada norteamericana se transforma en vehículo introductor de los valores norteamericanos.

Otra opción para el ejercicio del liderazgo reconociendo las limitaciones sería, según lo expuesto por Peter Tarnoff, el establecimiento de un nuevo patrón geopolítico que otorgue preminencia a un enfoque político regional, brindándole una función a las otras potencias de acuerdo al balance de fuerzas y proyectando, en cambio, un enfoque económico global. Esta aproximación al problema recomienda entonces, por ejemplo, un “nuevo orden de la seguridad

---

<sup>60</sup> Doug Baudow, "Keeping the Troops and the Money at Home", *Current History*, January 1994, p. 13.

en Asia” que consistiría en un multilateralismo en que las potencias asiáticas se darían su propia seguridad, apoyadas por los Estados Unidos.<sup>61</sup>

En la formación de la política exterior norteamericana han contribuido distintas corrientes de pensamiento que pugnan por convertirse en tendencia predominante. En este estudio ha resultado funcional la que de algún modo se deriva de la contradicción entre los enfoques ideológicos y realistas de la política exterior.

Ciertamente estas dos fuerzas que buscan imponerse en cada momento como concepción predominante de la política exterior no se encuentran siempre absolutamente disociadas y en flagrante antagonismo, sino como partes indisolubles de una unidad de contrarios de la que resulta en cada caso un balance a favor de una u otra, si bien se reconoce por el conocido historiador Arthur M. Schlesinger, Jr. que “la prioridad de la política de poder sobre la ideología” ha sido aceptada de una forma o de otra por la mayoría de los presidentes norteamericanos de la posguerra desde Truman a Nixon, e incluso Reagan, que se consideraba altamente ideologizado en su discurso, tuvo que refrenar su ímpetu en reiteradas ocasiones.<sup>62</sup>

Si se sigue un enfoque ideológico, la política exterior norteamericana debía definir una política semejante para todos y no como sucede en la realidad, que en determinados casos, como es el de China y posteriormente Vietnam a partir del levantamiento del embargo a principios de 1994, se aplicaba un enfoque predominantemente realista, si bien persistía el debate y la confrontación al interior de la sociedad norteamericana sobre estos asuntos.

La tesis del llamado nuevo orden mundial unipolar merece considerarse en todas sus dimensiones del liderazgo o hegemonía de los Estados Unidos en las condiciones actuales pues en nuestra opinión, refleja solo una arista del asunto y no permite comprender la riqueza y complejidad que las relaciones internacionales han adquirido en esta etapa.

El unipolarismo, como expresión de una interpretación del actual momento de las relaciones internacionales desde una perspectiva estructuralista, supone implícita o explícitamente que al menos una buena parte de los acontecimientos políticos internacionales pueden ser comprendidos partiendo de la base que ahora existe una sola superpotencia mundial, del mismo modo que antes se entendían las relaciones internacionales mediante el enfoque Este-Oeste, o de la confrontación entre la Unión Soviética y los Estados Unidos.

---

<sup>61</sup> Charles William Maynes, "A Workable Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, winter 1993-94, p. 8.

<sup>62</sup> Arthur M. Schlesinger Jr. La política exterior y el carácter norteamericano, en *Los ciclos de la historia americana*, Editorial REI, Argentina, 1990, pp. 71 y 74.



Para evidenciar la insuficiencia de ese enfoque baste decir que ni siquiera en la etapa de guerra fría, donde el bipolarismo imperó, podían entenderse las relaciones internacionales en atención a ese esquema. Reiteradamente se le realizaban críticas acertadas al mismo por especialistas de distintas orientaciones políticas en tanto no se tomaban en cuenta los problemas regionales, o dicho en otros términos, las situaciones concretas de cada país o conflicto determinado.

Por ello, en el mejor de los casos, puede considerarse como un enfoque parcial. Se trataba en definitiva de una distorsión altamente ideologizada de la realidad que alcanzó su máxima expresión a escala global durante la administración de Ronald Reagan.

El mundo durante aquellos años finales de la guerra fría de la década de los años 80, si bien existían dos grandes superpotencias mundiales que intervenían directa o indirectamente en casi todos los acontecimientos, coexistía y progresaba paulatinamente en una tendencia hacia el multipolarismo. Aún en esta fase actual de preponderancia unilateral, esta tendencia sigue teniendo mayores posibilidades de explicar los eventos internacionales porque el balance de las potencias involucradas a nivel de las relaciones internacionales constantemente sigue modificándose y enriqueciéndose, no se trata de una estructura estática.

Ello no quiere decir que las potencias y sobre todo las superpotencias, como es el caso de los Estados Unidos, no puedan influir considerablemente y en ocasiones alterar los resultados de determinados eventos políticos. Sin embargo, la solución de todos los problemas, ni mucho menos el curso de la historia, puede trazarse o explicarse por una percepción unipolar del mundo. Esta realidad se evidenciaba cada vez que se negociaban los supuestos conflictos Este-Oeste, en que no se lograban resultados si no se contaba con la participación en las negociaciones de los actores locales que tenían su propia agenda e intereses, bien fuera en el Sudeste asiático, en África Austral, o en Centroamérica.

En términos de definiciones estratégicas, que son cruciales en el análisis tanto de las relaciones con potencias emergentes, como de crisis regionales desde las “limpiezas étnicas”, pasando por los conflictos nacionales, los llamados problemas humanitarios y todas las variantes de crisis, el fin de la guerra fría ha hecho los temas de política exterior confusos. Sin embargo, la respuesta o posición política de los Estados Unidos se hace sumamente importante pues sin duda es la única superpotencia mundial y el resto de los países, para definir sus propias posturas, tienden a referirse a la posición del líder.

Resumiendo en pocas palabras, la tendencia parece indicar que el liderazgo norteamericano, será ejercido en la actual fase de las relaciones internacionales preferentemente en un ámbito multilateral en que los Estados Unidos funcione como la única superpotencia, pero a la vez con recursos limitados y por lo tanto, con dificultades de enfrentar por sí mismo todos los retos sin la concertación de sus aliados ya configurados o eventuales.

### **Los acontecimientos del 11 de septiembre y la “seguridad colectiva”**

En la década de los años 90 y principios del siglo XXI, los Estados Unidos no lograron articular una estrategia de política exterior. El debate sobre seguridad nacional no permitió arribar a un consenso. La ausencia de un enemigo real llevó a percepciones como la expresada en su momento por el senador Sam Nunn, cuando se refirió a las “amenazas en blanco”, un análisis de los posibles adversarios de los Estados Unidos, basado en el comportamiento de esos países en el pasado, lo que incluía según el criterio del profesor Michael Klare, “a todos los países ex miembros del Tratado de Varsovia, a casi todos los países del Tercer Mundo, e incluso a algunos de los aliados de los Estados Unidos como son Alemania y Japón.”<sup>63</sup>

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 tienen un impacto significativo en las relaciones internacionales pues marcan una “oportunidad estratégica” para un reordenamiento coyuntural de la política exterior de los Estados Unidos, pero incapaz de crear una concepción estratégica que ocupe el lugar que en su momento tuvo la estrategia de la contención, es decir la piedra angular de la concepción de seguridad nacional de los Estados Unidos.

La principal debilidad que tiene el tema del terrorismo para ser el eje de una estrategia de seguridad nacional es su carácter difuso y, principalmente, su condición de efecto y no de causa de los principales problemas que afectan a la humanidad en el siglo XXI. Si los Estados Unidos intentaran argumentar su estrategia de seguridad nacional sobre la base del enfrentamiento al terrorismo, por las razones ya planteadas, sus “intereses nacionales extrafronteras” estarían expuestos a los efectos que promuevan los problemas reales no resueltos en décadas, y que impactan a la humanidad en estos albores del nuevo

---

<sup>63</sup> Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws*, Hill and Wang, New York, 1995, p. 14.

milenio como son, entre otros: I) un acuerdo de paz global (es decir, que resuelva todos los problemas pendientes) entre los pueblos árabes e Israel; II) paz y estabilidad para toda la región de Asia Suroccidental, el Sur de Asia, en la península coreana, y en los Balcanes; III) no proliferación de armas nucleares, IV) eliminación de los conflictos étnicos, V) reordenamiento económico internacional que viabilice a los países subdesarrollados oportunidades para ser realmente países en vías de desarrollo (para la promoción de igualdad de oportunidades y eliminación de las causas de la miseria y sus secuelas); VI) eliminación del narcotráfico.

Los Estados Unidos están aprovechando esta oportunidad estratégica que brinda el combate al terrorismo para consolidar su condición de potencia preponderante, y quizás alcanzar un predominio aún mayor, pero la argumentación que ofrece tal tema no tiene constancia y como línea maestra de una política exterior tiende a debilitarse, e incluso a agotarse, de ahí su tendencia cortoplacista en el ámbito de las relaciones internacionales.

Las alianzas o “esquemas de seguridad colectiva” están presentes en el decursar de la historia como un instrumento de poder de política exterior, de ahí su importancia en las relaciones internacionales y estas.

No han agotado aún todas sus posibilidades, sino más bien, en la transición de la actual fase de predominio unilateral hacia una fase multipolar en las relaciones internacionales, las alianzas tendrán un espacio significativo.

Si bien es cierto que siempre se ha preservado el derecho a un accionar unilateral, los Estados Unidos recurren frecuentemente a la “seguridad colectiva” para garantizar sus intereses nacionales.

Después de la segunda guerra mundial las alianzas tuvieron un lugar relevante en la política exterior de los Estados Unidos como un instrumento para la defensa de sus “intereses nacionales” en el esquema de Seguridad Nacional trazado a partir de la línea estratégica de “contención del comunismo”.

En la etapa posbipolar de las relaciones internacionales las alianzas como esquema de “seguridad colectiva” continúan siendo un elemento clave, en el contexto de que las proyecciones estratégicas de los Estados Unidos se orientan hacia la definición de nuevas alternativas y enfoques más funcionales a los requerimientos de ese país a tono con su creciente poder militar relativo y con los problemas económicos que encara en sus

esfuerzos por concluir el proceso de restauración hegemónica iniciado a comienzos del decenio de los años 90 del siglo pasado y que tiene lugar en un mundo que se torna más competitivo y cambiante, en el que se afirman tendencias complementarias: de un lado, un acentuado unipolarismo político, asociado al predominio del capitalismo mundial, y de otro, un creciente multipolarismo económico, evidenciado en la capacidad de las otras potencias en este terreno frente a los Estados Unidos.

Es decir, se configura una etapa de transición hacia un nuevo orden mundial en el cual los Estados Unidos redefinen su liderazgo indiscutible dentro del sistema capitalista a escala global a partir de su supremacía militar y de su relativa estabilidad económica y política interna, la capacidad de encontrar soluciones a sus períodos críticos, después del 11 de septiembre, con una agenda provisional de política exterior sobre las prioridades, y donde se mantiene por definir la estrategia de política exterior a seguir.

Un modo pragmático de abordar el problema, al haberse quedado sin la definición de seguridad nacional que había funcionado en la guerra fría, resultaba de identificar los nuevos retos y de ahí “construir” el consenso. En la política exterior de los Estados Unidos, se ha logrado mantener y consolidar la preponderancia internacional de ese país para las regiones de Europa, Asia y en determinados períodos con importantes avances para el Medio Oriente, si bien está presente en estos momentos un período de deterioro crítico de la situación y en particular del conflicto israelo-palestino.

En este período de transición, conocido indistintamente como posguerra fría, etapa posbipolar en las relaciones internacionales, o de guerra hegemónica, según los postulados de Robert Gilpin, en la política exterior estadounidense se han de mantener intereses nacionales “definidos” en la etapa de la guerra fría. Asimismo cabe reconocer que el entendimiento de cuáles son los intereses nacionales está íntimamente relacionado con la definición de la seguridad nacional. Si el interés nacional precisa qué defender, la seguridad nacional expone cómo defenderlos y por lo tanto debe partir del interés nacional para establecer los medios y procedimientos para preservar y proteger los intereses nacionales de los retos que se le establezcan.

En el momento actual, el sistema político norteamericano y en particular el que se refiere al proceso de formación de la política exterior, evidencia una situación de

estabilidad circunstancial caracterizada por la presencia de un reto significativo que ha permitido articular o recomponer el consenso: el combate contra el terrorismo; dejando atrás casi una década, que ensayó una lista de desafíos con la pretensión de sustituir el “reto comunista”.

Las evidencias del planteo de las prioridades políticas derivadas del liderazgo que desean sostener los Estados Unidos, les lleva a un enfoque más casuístico de la política exterior. En líneas generales la política exterior de los Estados Unidos tenderá a mantener las políticas de “balance de poder regional”, en el que sus alianzas bilaterales o multilaterales serán relevantes, por supuesto con preminencia de ese país, como elemento sobresaliente de los nexos con Asia, el Medio Oriente y Europa, y consolidar los avances alcanzados en algunos aspectos específicos de crucial trascendencia, como el tratado sobre el congelamiento del programa militar norcoreano, y la recuperación de los retrocesos que pudieran darse en el proceso de paz árabe-israelí.

Entre otros términos de mayor relevancia estarán: I) el mantenimiento en lo posible de las más sólidas y estrechas relaciones con la OTAN, II) la consolidación de la relación de alianza estratégica con Japón, III) el “compromiso” con China, para colocar la relación bilateral a un mayor nivel estratégico, independizándola de los avatares del debate político interno y de los temas de inclinación más ideológica que puedan dañar seriamente los propósitos de dominación global de los Estados Unidos, IV) controlar los recursos energéticos de la cuenca del Caspio, V) mantener el control sobre el flujo del petróleo del Medio Oriente a las economías occidentales.

Estos aspectos de la política exterior de los Estados Unidos tienen como objetivo, en última instancia, garantizar el sostenimiento del liderazgo de este país en la actual fase de recomposición del sistema de relaciones internacionales, y arribar, luego del establecimiento de un nuevo marco institucional y regulatorio adecuado, a un orden internacional futuro, que en nuestra apreciación tiende hacia el multipolarismo.

