

Una visión republicana de la política exterior

Richard G. Lugar

A veces criticada, a veces aplaudida, la política exterior norteamericana, emprendida durante los últimos años por la administración republicana de Ronald Reagan, se constituyó en instrumento decisivo en la composición universal de fuerzas. ¿Qué ocurriría en un próximo mandato si los republicanos se mantienen una vez más en el poder? A este interrogante responde el ensayo¹ que a continuación publicamos, escrito por uno de los representantes más caracterizados de la política conservadora estadounidense.

* * *

HACE POCO SE SUGIRIO QUE LAS PRIMARIAS presidenciales conducían a los aspirantes republicanos y demócratas a complicar la política exterior: los republicanos acentuaban sus sospechas sobre los acuerdos de control de armamentos con los soviéticos; los demócratas protestaban apasionadamente contra los nuevos sistemas defensivos y ofensivos y contra cualquier recurso de fuerza como soporte de la diplomacia. Este comentario —un editorial del diario *The Washington Post*— concluía que el proceso de las primarias entraña un alto costo para la política exterior norteamericana, y que no le será fácil al próximo presidente situarse en un término medio desvirtuado por una retórica partidista exagerada.

Pero la posición del centro puede definirse de diversas maneras. Lo que realmente importará será la forma en que la nueva administración encare las cuestiones esenciales de la política de seguridad de Estados Unidos: control de armas, defensa nacional y utilización de la fuerza, incluyendo tropas militares estadounidenses en el extranjero. Y aún estos temas deben abordarse primero dentro del amplio contexto histórico de aquellos compromisos y responsabilidades perdurables de la posguerra a los cuales tanto los republicanos como los demócratas han adherido desde 1945.

Las nuevas condiciones

SI EL NUEVO GOBIERNO QUIERE DESARROLLAR una política cohesiva y coherente, no puede hacer caso omiso de los cambios ocurridos en la posición estratégica de nuestra nación. Debe reconocer tres nuevas condiciones fundamentales. En primer lugar, se está instaurando una disparidad potencial-

II TRIMESTRE 1988

mente peligrosa entre aquellos intereses vitales de seguridad que el pueblo norteamericano está dispuesto a apoyar mediante el uso de la fuerza, y el grado y tipo de fuerza que estamos preparados y en capacidad de utilizar para proteger tales intereses. En resumidas cuentas, nuestros propósitos pueden ser superiores a nuestros recursos.

La magnitud de los compromisos de Estados Unidos en el extranjero no ha disminuido; en algunas partes del mundo nuestras obligaciones inclusive han aumentado. Esta nueva realidad ha conducido a algunos a argumentar una vez más que debemos reducir nuestros compromisos y con ello disminuir los riesgos que debe enfrentar nuestro país. Pero es mucho más fácil exigir una reducción de compromisos que definir claramente aquellos que, de hecho, pueden aminorarse sin peligro. En la práctica, debemos decidir si la pérdida de prestigio provocada por una abdicación de responsabilidades reducirá el empleo efectivo del poderío norteamericano más de lo que una disminución en los requerimientos sobre nuestros recursos podría realzar nuestra posición.

Nuestros compromisos actuales probablemente se mantendrán aún si nuestro poderío militar es más limitado que en el pasado, en comparación con tales compromisos. Esta situación conlleva un grado mayor de riesgos. Tanto los republicanos como los demócratas tendrán que reconocer este cambio en nuestra posición global, pues no es probable que se encuentre una manera aceptable de evadir responsabilidades o riesgos.

Este dilema en términos de seguridad, la brecha creciente entre nuestros objetivos y nuestras capacidades —descrita a veces como la declinación relativa del poderío norteamericano— ha sido reconocida por ambos partidos, pero la variedad de los remedios propuestos ha acelerado el quebrantamiento del consenso nacional. El final simultáneo de cualquier cosa que se asemeje a un consenso nacional o bipartidista sobre política exterior es el segundo factor nuevo que la próxima administración tendrá que tomar en consideración.

Los republicanos, dirigidos por Arthur Vandenberg y Henry Stimson en los años 40, promovieron el bipartidismo en materia de política exterior que rigió hasta su terminación con Vietnam. Los esfuerzos realizados durante la administración Reagan para restaurar el consenso en asuntos de seguridad se han estrellado contra diferencias profundas sobre la política norteamericana frente a Nicaragua y sobre cuál debe ser el papel desempeñado en el Golfo Pérsico por Estados Unidos. Así, pues, cada vez resulta más difícil mantener un consenso nacional que apoye el uso de fuerza y fuerzas estadounidenses en el exterior. Y, desde luego, ningún gobierno querrá sufragar los costos políticos y las divisiones domésticas inherentes a la intervención de fuerzas militares de Estados Unidos en situaciones de combate.

Restablecer el consenso

ES CLARO QUE, EN LA MEDIDA en que han disminuido algunas de nuestras ventajas estratégicas, más necesario aún se hace el consenso nacional

1 / El texto corresponde a la versión publicada en inglés en la revista *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 2, del Council on Foreign Relations, Inc.

a fin de darle el máximo uso efectivo a nuestro poderío restante. Pero tal consenso no puede formarse simplemente con el deseo. Solo puede restituirse gradualmente con el tiempo, mediante el desarrollo de la confianza mutua y de una credibilidad sostenida tanto por el presidente como por el Congreso.

El restablecer dicha confianza, empero, resulta aún más difícil a la luz del tercer nuevo factor: el resurgimiento de la pugna entre las ramas ejecutiva y legislativa en cuestiones de política exterior. Esta tensión es inherente a la separación constitucional de poderes, pero se ha visto exacerbada por nuevas preocupaciones en torno a la formulación y a la puesta en práctica de políticas —de nuevo evidentes en los debates sobre ayuda a los contras y en la discusión sobre la Ley de Poderes de Guerra y su aplicabilidad en la crisis del Golfo Pérsico.

Nuestra nación debe garantizar nuestros intereses esenciales asumiendo riesgos racionales mediante un equilibrio prudente de compromisos y poder: esto significa mantener una disuasión y una defensa nacional verosímiles, así como la capacidad y voluntad de utilizar la fuerza armada, directa o indirectamente. Si no podemos lograr esto, entonces se requerirá necesariamente una interpretación más restrictiva de nuestros intereses vitales de seguridad, a un costo impredecible en términos de nuestra salvaguardia nacional. Creo que la administración Reagan ha tenido éxito en equiparar un poco más nuestros intereses con nuestro poderío, hasta el punto en que los riesgos inherentes están llegando a un nivel aceptable. La próxima administración republicana puede perfeccionar este logro.

La seguridad militar

EL TEMA DE LA SEGURIDAD MILITAR ha suscitado polémicas en todos los gobiernos desde el ataque a Pearl Harbor. El decidir hasta qué punto es suficiente y a qué precio, ha sido un interrogante siempre presente. Todos los candidatos a la presidencia aseguran favorecer una defensa fuerte. Pero no hay acuerdo en cuanto al precio de tal posición. Ya está claro que las opiniones se dividen en torno a temas tales como los recortes en el presupuesto de defensa, los niveles de gastos para defensa estratégica, la programación de nuevos planes de armas convencionales y el ritmo de la modernización naval. En consecuencia, buena parte del debate sobre política exterior en las siguientes elecciones nacionales probablemente girará alrededor del papel que el control de armamentos, y tal vez la cooperación de las superpotencias en la limitación de los conflictos regionales, podrían desempeñar en el equilibrio de los intereses y compromisos extranjeros de Estados Unidos, con el suficiente poder, los recursos y la voluntad política para respaldarlos.

La administración Reagan concentró su atención en el fortalecimiento del poderío militar del país como prioridad esencial. La promesa de Reagan de lograr justamente eso contribuyó sin duda alguna a su reelección cuatro años después. Los críticos pueden discutir acerca de la eficacia de asignar fondos a uno u otro programa específico de defensa, y pueden inclusive cuestionar la utilidad de la fortaleza militar alcanzada en los últimos años. Pero

la percepción de un poderío militar estadounidense restaurado hizo posible la negociación con Moscú, y ha servido de incentivo para que la Unión Soviética converse sobre temas no resueltos en la relación URSS-EEUU.

El nuevo líder soviético aparentemente reconoció la nueva situación confrontada por su país. El fortalecimiento, durante la administración Reagan, de la posición militar de nuestra nación, amenazaba no solo los avances soviéticos en posición ofensiva estratégica relativa adquiridos anteriormente, sino que prometía movilizar nuestras ventajas tecnológicas para el desarrollo de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE). Ello le exigía al Secretario General Mijaíl Gorbachov una decisión. Reconoció que la base industrial-tecnológica soviética no podía utilizarse simultáneamente para reformar una economía estancada y atrasada y para mantener una competencia armamentista con Estados Unidos. Así, pues, reanudó las negociaciones sobre control de armas, se reunió con el Presidente Reagan en la cumbre de Ginebra y, finalmente, aceptó la posición norteamericana respecto de la eliminación de los misiles de alcance medio.

A la administración se le atacó por su estrategia de fortalecimiento, adoptada en parte con miras a lograr una posición negociadora más ventajosa. Tal estrategia ha dado buenos dividendos. Revivió de manera genuina las negociaciones sobre control de armamentos; de hecho, estableció dicho control como uno de los puntos esenciales de las relaciones Este-Oeste y probablemente de las relaciones Occidente-Occidente durante bastante tiempo. No está del todo claro si los acuerdos sobre armas estratégicas, globales u otros, realmente permitirán a Estados Unidos salvaguardar la disuasión con menores costos y riesgos. Pero parecemos estar entrando en una ronda más o menos continua de negociaciones sobre control de armas estratégicas y nucleares, desde una posición más fuerte que la prevaleciente cuando se iniciaron las conversaciones en 1981-1982.

Algunos críticos, tanto demócratas como republicanos, argumentan que llegar a un acuerdo sobre fuerzas nucleares de alcance medio equivale a transitar por una pendiente resbalosa hacia la "desnuclearización" de Europa. Es prudente estudiar los riesgos y las oportunidades de una era post-fuerzas nucleares intermedias (FNI). Pero esta inquietud a largo plazo no debe paralizar nuestra consideración acerca de las tareas inmediatas no finalizadas. Un acuerdo sobre FNI que siga las líneas contempladas actualmente deberá ser, y probablemente será, ratificado entre comienzos y mediados de 1988.

Algunas personas abrigan dudas genuinas acerca de la eficacia política o militar de tal tratado, pero sospecho que gran parte del debate surgido en torno a la ratificación poco tendrá que ver con el contenido del acuerdo en sí. Por una parte, cualquier controversia importante en la revisión senatorial de un convenio sobre FNI y el debate público más amplio podrían transformar la consideración del acuerdo en un referéndum sobre la modernización de las fuerzas nucleares y convencionales, o sobre la validez del Tratado de Misiles Anti-Balísticos de 1972, o inclusive sobre el futuro de la IDE. Por otra parte, las inquietudes acerca de que un tratado sobre FNI podría debilitar nuestra posición en Europa podrían conducir a demandas o promesas

de gastos iguales o mayores en diversos programas de defensa relacionados con la Europa de la OTAN.

Por un consenso bipartidista

LA SIGUIENTE ETAPA PUEDE SER CRUCIAL. Existe un acuerdo general entre la Unión Soviética y los Estados Unidos para intentar negociar una reducción del 50 por ciento en las fuerzas estratégicas ofensivas. Un convenio que reduzca de manera significativa las fuerzas nucleares estratégicas ofensivas podría alcanzarse inclusive antes de que finalice la administración Reagan. Pero el relacionar ofensa y defensa estratégicas, y en particular tratándose de la insistencia soviética de ligar la IDE a cualquier acuerdo START (Conversaciones sobre Reducción de Armas Estratégicas) milita contra el optimismo, tanto a nivel de las negociaciones como en el Congreso. Desafortunadamente no es en la mesa de negociaciones en Ginebra sino en el Congreso donde pueden presentarse los argumentos más significativos con respecto al vínculo STAR-TIDE, así como la relación entre control de armamentos y programas de modernización estratégica.

Uno de los temas importantes que discute el Congreso es la interpretación legal adecuada del tratado ABM. El debate se divide en una interpretación "estrecha" o "amplia" de dicho tratado. Desafortunadamente, los participantes en la discusión se encuentran todos del lado norteamericano de la mesa. La Unión Soviética, al adoptar una posición en Reykjavik que tan solo puede describirse como "super-estrecha", encuentra pocos incentivos que la lleven a tratar este asunto seriamente mientras crea que pueda ser decidido en favor suyo por los legisladores estadounidenses. Los soviéticos están ansiosos por preservar ciertas partes del tratado ABM a fin de restringir el programa de la IDE.

Dada esta situación, considero esenciales un consenso sobre la naturaleza de las obligaciones del país bajo el tratado ABM y un compromiso frente a un programa firme de IDE. Si no existe un consenso bipartidista sobre estos temas, tal vez nunca sepamos si hay la posibilidad de encontrar áreas de compromiso entre la determinación general soviética de acabar con la IDE y el empeño de la administración Reagan de desarrollarla. Hasta el momento, el gobierno ha resistido exitosamente las restricciones paralizantes sobre investigación en IDE admitidas por el tratado ABM. Más aún, creo que los soviéticos pueden convenir en un resultado que permita un grado de predicción en el área de defensa estratégica, mientras Estados Unidos avanza con un programa enérgico que incluya investigación, pruebas y desarrollo.

No obstante, muchos demócratas consideran a la IDE solo como "ficha de negociación", para ser canjeada contra reducciones sustanciales de las fuerzas nucleares ofensivas soviéticas. De otra parte, algunos republicanos propugnan por el despliegue a corto plazo de un sistema defensivo básico. Si bien resultaría peligroso abandonar la investigación, las pruebas y el desarrollo, no se le haría ningún favor al programa de la IDE precipitándose en cálculos políticos en lugar de en la factibilidad técnica.

Pese a la mucha oposición demócrata que ha recibido, la noción de defensa estratégica se ha convertido en elemento permanente del panorama estratégico norteamericano. Los programas de defensa estratégica sobrevivirán a la sigla IDE, no obstante que ninguna administración puede comprometer a la siguiente en sus políticas y programas. Pero el próximo presidente tendrá que volver sobre el tema, no tanto con respecto a los programas de investigación y pruebas de la IDE, sino porque tendrá que conformar un apoyo político doméstico sostenido para el programa. Y, para hacerlo, la administración entrante tendrá que presentar su caso dentro de un contexto de seguridad nacional más amplio.

La Iniciativa de Defensa Estratégica surge tanto de la insatisfacción con nuestra política nuclear existente como de una convicción de que los cambios de estrategia podrían resultar técnicamente factibles tanto para nosotros como para los soviéticos. El gobierno que viene tendrá que retomar la cuestión de la IDE. El tema de qué es tecnológicamente posible deberá enmarcarse dentro de un debate sobre lo que resulta deseable y práctico desde un punto de vista estratégico. Espero que el próximo presidente y una mayoría en el Congreso permitan una exploración completa de la contribución que podría significar la defensa estratégica en términos de nuestra seguridad nacional global. Los niveles de financiación de la IDE deben vincularse a dichos intereses de seguridad, y no a estrategias transitorias de control de armas.

El control de armamentos no puede servir de sustituto a una posición de defensa adecuada, como tampoco puede tener una existencia independiente de la política de seguridad nacional. Con demasiada frecuencia, las estrategias occidentales de negociación han asumido que ello si es posible. Pero será demasiado fácil culpar exclusivamente al control de armas de los problemas que encuentre el próximo gobierno al intentar ajustarse a una era estratégica cambiante. Si el control de armamentos ha de servir de instrumento de estrategia militar flexible y ha de avanzar la posibilidad de lograr una mayor compatibilidad entre las políticas de negociación y la estrategia militar, entonces habrá que definir con mayor claridad los objetivos militares y de política exterior.

La relación soviético-estadounidense

EL PROBLEMA MAS IMPORTANTE ES el manejo de la relación soviético-estadounidense. Pero ello está integralmente relacionado con un segundo tema de trascendencia: la redistribución del peso militar y no militar en el mundo. Tanto el compromiso estadounidense en el Golfo Pérsico como la perspectiva de un acuerdo sobre fuerzas nucleares intermedias han fomentado las demandas congresionales de una mayor distribución de las cargas entre nuestros aliados. A su vez, estas exigencias han provocado, en el seno de la alianza, renuencia y escepticismo con respecto a los motivos y la sabiduría de las políticas de Estados Unidos.

La tarea de vigorizar las fuerzas convencionales en la Europa de la OTAN siempre ha sido urgente, costosa y políticamente delicada. Pese al

importante vínculo que existe entre la seguridad europea y la nuestra, y no obstante la preocupación que reina en el Congreso de que un acuerdo de FNI intensificará el desequilibrio de fuerzas convencionales en Europa, el parecer político en Estados Unidos tiende a la reducción de nuestros gastos en lo que concierne a la OTAN. Tales opiniones serán todavía más difíciles de resistir si no se logra convencer al Congreso de que los aliados de la OTAN estarán asumiendo una mayor parte de la carga en el robustecimiento de las fuerzas convencionales de la alianza en una era post-FNI. Pero aún presumiendo una voluntad política por parte de los aliados europeos para realizar un esfuerzo mayor, seguirá denotándose alguna preferencia de la opinión norteamericana hacia la reasignación de los recursos militares, restándolos de la OTAN y dirigiéndolos hacia el Medio Oriente y el Tercer Mundo en general, en donde los compromisos de Estados Unidos superan sus capacidades.

A comienzos de la década de los setenta, los líderes demócratas del Senado requirieron una reducción unilateral de las fuerzas norteamericanas. Ello encontró la resistencia de una Casa Blanca republicana. Ahora vuelve a presentarse un patrón semejante. Creo que el interés nacional exige que esto no se convierta en un asunto partidista, y espero que pueda conformarse un consenso viable que nos permita cumplir con nuestras obligaciones y responsabilidades.

Los cambios en la economía

CUALQUIER DEBATE SOBRE LA REDISTRIBUCIÓN de responsabilidades en el mundo no se limitará exclusivamente a presupuestos y a compromisos de defensa. También tendrá que ver con todo ello un tercer tema de importancia-significativa: cómo hacer frente, de manera explícita y global, a los cambios enormes experimentados en términos de nuestra fortaleza económica relativa. En el curso de las últimas cuatro décadas nuestra nación ha contrarrestado la amenaza militar soviética y ha suministrado al mundo libre una red de seguridad estratégica, pero a unos costos altísimos. Las administraciones anteriores han exigido persistentemente que los amigos acaudalados de Europa y Japón cumplan con su deber en la promoción de aspiraciones comunes de defensa mutua y preservación de la prosperidad económica mundial. Pero nuestros amigos han actuado bajo la presunción de que Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia mundial y de que seguirá actuando responsablemente, ya sea que los demás también lo hagan o no, e independientemente de que contribuyan con su parte.

Una de las tareas más cruciales que aguarda al próximo presidente será la de negociar con mayor éxito una redefinición de los papeles que tanto nosotros como nuestros aliados debemos desempeñar, así como la asignación concomitante de recursos para poder costear tales funciones. Sin una negociación semejante, Estados Unidos será víctima de una reordenación poco sistemática de las prioridades en gastos domésticos en medio de demandas legítimas en el campo de la defensa, de inversiones para modernizar nuestras industrias competitivas y nuestra infraestructura social, y de erogaciones vitales para la salud, la educación, la seguridad y la salvaguardia

económica de los ciudadanos norteamericanos. La brecha entre las misiones y los medios se agrandará, y los riesgos implícitos para la seguridad colectiva de Occidente aumentarán sustancialmente.

Debates similares sobre presupuesto y recursos ocurren en toda democracia vital, y las democracias industrializadas más importantes han adquirido mayor habilidad para aconsejarse unas a otras sobre los resultados deseados. Más aún, es importante comprender que una mayor repartición de las cargas no debe limitarse al sector de defensa. El no lograr poner término a las políticas desastrosas de subsidios y *dumping* de precios en el sector agrícola, por ejemplo, puede afectar la voluntad política de un aliado para defender a otro. Existe una relación sutil entre control de armas nucleares y una propuesta tarifaria comercial para las exportaciones de grano de soya y los subsidios a los agricultores en la Comunidad Europea. Los subsidios agrícolas y los conflictos sobre las prácticas de *dumping* no solo menoscaban nuestra eficiencia económica, sino que afectan también los sentimientos populares estadounidenses, esenciales para nuestros compromisos de defensa. En la medida en que los exportadores norteamericanos crean que se les está tratando injustamente mientras los aliados europeos registran grandes excedentes en sus balanzas de pagos con Estados Unidos, una sensación de alienación erosionará el apoyo popular con respecto a los compromisos de defensa contraídos en Europa.

En el curso de los próximos años, durante la fase de ejecución del acuerdo sobre fuerzas nucleares intermedias, la tarea principal de la Europa de la OTAN será la de fortalecer nuestra posición en cuanto a fuerzas convencionales mutuas. Ello requerirá erogaciones para corregir deficiencias cruciales y para lograr la integración de nuevas tecnologías convencionales con innovaciones militares tácticas. También es probable que los miembros de la alianza insistan en que tales esfuerzos sean complementados con negociaciones sobre control de armas para reducir la disparidad en materia de fuerzas convencionales entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. En otras palabras, otro enfoque de "doble vía".

Pero en esta ocasión, esta política tal vez no funcione. Seguramente se argumentará, una vez más, que no es el momento propicio para que Estados Unidos busque una redistribución significativa de las cargas de seguridad con sus aliados, al menos en Europa. Pero considerando que una reducción en el déficit presupuestal nacional es de suma importancia para el bienestar económico del país, es poco probable que nuestras responsabilidades de defensa globales puedan mantenerse solo con la promesa de resultados anticipados en materia de control de armamentos.

Políticas frente al Tercer Mundo

LA ADMINISTRACION REAGAN LE LEGARA a su sucesor varias innovaciones en lo que concierne a políticas frente al Tercer Mundo. La experiencia de Vietnam no solo influye aún sobre nuestra voluntad de intervenir en conflictos del Tercer Mundo; todavía inhibe la perspectiva de cualquier intervención militar de Estados Unidos. No obstante, la invasión soviética de

Afganistán menguó la oposición popular frente a compromisos militares indirectos, y la administración Reagan ha logrado recuperar alguna libertad de acción que permita ofrecer asistencia, o entrenamiento militar, o ayuda encubierta a grupos tales como los luchadores de la libertad afganos, las fuerzas rebeldes de Jonas Savimbi en Angola y, desde luego, los contras nicaragüenses. Una razón de ello se encuentra en la oposición nacional inalterada frente al establecimiento de bases soviéticas y/o dependencias cubanas, particularmente en el hemisferio occidental. Sin embargo, persisten aún severas inhibiciones que obstaculizan la intervención y el uso de la fuerza, directa o indirectamente, para lograr tales objetivos, no solo en Latinoamérica sino en el Tercer Mundo en general.

La reafirmación congresional de su papel en procesos pertinentes a actos de guerra intensifica las inhibiciones que existen respecto del uso directo o indirecto de la fuerza militar para defender los intereses de Estados Unidos en el Tercer Mundo, como quedó vívidamente demostrado en relación con los eventos del Golfo Pérsico. El jurado aún actúa bajo el impacto producido por el involucramiento norteamericano en dicha región. El punto en discusión es la brecha entre un compromiso con un objetivo y la voluntad política para respaldarlo en la práctica. La próxima administración descubrirá que no existe una solución lógica ante la disparidad.

El paso a la ofensiva

CON RESPECTO A NUESTRA POLITICA latinoamericana, por el momento tanto el gobierno como la dirigencia demócrata del Congreso apoyan verbalmente el plan Arias de "paz", mientras prosiguen sus querellas con relación a la ayuda para los contras. De hecho, la administración se muestra con razón escéptica acerca de la voluntad de los sandinistas de cumplir con los compromisos del plan, y busca utilizar este argumento para conseguir nueva ayuda militar para los contras. Por su parte, la dirigencia demócrata, que aplaudió el plan Arias como pretexto para cortar dicha asistencia, se está preocupando a medida que los propios líderes latinoamericanos insisten en un cumplimiento cabal por parte de los sandinistas y denuncian las medidas cosméticas o parciales. La dirección demócrata en el Congreso parece a veces más interesada en frenar la ayuda a los contras que en promover la democracia mediante la implementación total del plan Arias.

El debate sobre la conducción de la política norteamericana en el Tercer Mundo continúa. Bajo la denominada Doctrina Reagan, hemos brindado nuestro apoyo a fuerzas anti-comunistas en países actualmente dominados por regímenes marxistas o por clientes de la Unión Soviética. Considerada como la promoción consciente de valores occidentales tales como la libertad individual y la democracia en lugares en donde dichos valores son negados (y en donde tal empeño no se juzga peligrosamente explosivo o excesivamente costoso en términos militares), la Doctrina Reagan parece acomodarse adecuadamente con el objetivo de contener la influencia y el poderío soviéticos. Pero gran parte del atractivo político de la doctrina se desprende del esfuerzo de ir más allá de la posición defensiva de limitar el expansionismo

soviético, para pasar a la ofensiva en términos de contribuir de manera positiva a la liberación y tratar de ponerle fin al control comunista o marxista ejercido sobre diversos países y sobre sus instituciones internas.

Existe una relación entre la Doctrina Reagan y el objetivo de una mayor cooperación entre las superpotencias en lo referente al control de armamentos. En la década de los setenta, los esfuerzos realizados para reconciliar objetivos en conflicto en estas dos áreas implicaban códigos de conducta o reglas de juego. Estos esfuerzos fracasaron cuando los soviéticos intentaron sacar ventaja de nuevas oportunidades en el Tercer Mundo (por ejemplo el caso de Angola).

En el "período de respiro"

ALGUNOS ACONSEJARAN AL PROXIMO presidente que reanude ese esfuerzo con el argumento de que la amplia reevaluación hecha por Gorbachov de los compromisos soviéticos en el Tercer Mundo ha conducido a Moscú a tomar la decisión de reducir significativamente los "intereses" de su país y el apoyo material otorgado a estados marxistas-leninistas marginales. Soy escéptico a ese respecto. No hay indicaciones de que la dirigencia soviética aprobará una retirada de sus posiciones establecidas en el Tercer Mundo. Moscú puede estar tomándose un "período de respiro" para reevaluar los riesgos que está dispuesto a correr en beneficio de clientes potenciales, así como los recursos militares y económicos que podría y querría dedicar a tales compromisos. Gorbachov puede inclusive estar poco dispuesto a asumir nuevos y costosos compromisos mientras simultáneamente trata de reducir los costos de los existentes en el largo plazo. Pero existen pocas señales de que esté en proceso una decisión política consciente para disminuir la asistencia brindada a los clientes *existentes* en el corto plazo.

La siguiente administración puede adaptar la Doctrina Reagan a las relaciones cambiantes entre las superpotencias y sus respectivas políticas hacia el Tercer Mundo. Hasta el momento la Doctrina Reagan ha enfatizado la presión militar como un medio de elevar los costos de los compromisos soviéticos en el Tercer Mundo. Este solo énfasis probablemente no bastará para lograr una reducción notoria de la influencia moscovita. Es hora de preguntarnos cuál debe ser la estrategia norteamericana durante un "período de respiro" soviético. Si la URSS se siente más vulnerable en el Tercer Mundo, ello le ofrece nuevas oportunidades a la política estadounidense. ¿Qué puede construir la estrategia norteamericana sobre los éxitos de la Doctrina Reagan? En el caso de que tenga éxito una política de Estados Unidos consistente en apoyar las luchas contra la tiranía, tanto de izquierda como de derecha, ¿qué sigue después?

Debemos avanzar más allá de la versión actual de la Doctrina Reagan, combinando los incentivos militares y económicos dentro de un marco político que refleje nuestros estimativos acerca de las posibilidades óptimas en cada región. El presidente y el Congreso deben encontrar un nuevo consenso en torno a la financiación apropiada de un programa político y económico imaginativo y global.

Democracia con economía de mercado

EN LA ACTUALIDAD, VIRTUALMENTE NO existen fondos disponibles para respaldar los esfuerzos realizados en casi todos los países y para emprender nuevas iniciativas. Debemos comprometer los enormes recursos económicos de Japón y de nuestros aliados de la OTAN para trabajar al unisono con Estados Unidos en la promoción de democracias orientadas hacia el libre mercado. Nuestros planes colectivos a este respecto deben ser audaces y amplios. La Doctrina Reagan no debe considerarse solo en el contexto de la competencia soviético-estadounidense; también ofrece políticas para seguir en las relaciones bilaterales de Estados Unidos con muchos países del Tercer Mundo. La ayuda otorgada a las fuerzas anticomunistas debe considerarse más allá de la noción de una respuesta apropiada y no necesariamente proporcional a la asistencia soviética a regímenes o insurgencias marxistas; el compromiso que se desprende de la doctrina no debe cesar abruptamente en virtud de éxitos alcanzados mediante presiones diversas.

El escudo protector defensivo-disuasivo suministrado por Estados Unidos para la promoción de sus intereses de seguridad nacional y aquellos de sus aliados, es también un escudo que hace posible la promoción y el mantenimiento por Estados Unidos y sus aliados de los ideales e instituciones democráticos en el mundo. A medida que fomentamos el establecimiento de instituciones democráticas en otros países, podemos descubrir que esta política a veces riñe con nuestro compromiso de proporcionar una defensa común, en cuyo caso las medidas de seguridad con frecuencia reciben prelación sobre las aspiraciones democráticas.

Vale considerar nuestra reciente experiencia con Filipinas. Los eventos ocurridos en 1986 sugieren la manera en que los ideales norteamericanos de promoción de intereses legítimos de seguridad se pueden reforzar mutuamente. El anterior presidente Ferdinand Marcos obtuvo el apoyo de sucesivas administraciones norteamericanas porque nuestros funcionarios confiaban en que seguiría permitiendo la utilización conjunta de las instalaciones militares de Clark y Subic Bay. Su posición se fue erosionando eventualmente debido a su incapacidad para ofrecer resistencia contra una insurgencia marxista interna y para proteger nuestras instalaciones militares, además de existir crecientes evidencias de su corrupción política. La administración llegó a la conclusión de que la supervivencia de las bases estadounidenses en Filipinas estaba "subordinada" a la cuestión de la promoción de reformas democráticas en el gobierno, y que el no comprometerse con dichas reformas redundaría indefectiblemente en la pérdida de las bases en un mediano plazo. En el proceso de observar la creciente declinación de Marcos, Estados Unidos redescubrió que solo concentrándose en el objetivo político de restaurar la democracia en Filipinas podíamos esperar mantener una alianza estable y preservar la utilización mutua de instalaciones militares valiosas en suelo de ese país soberano en el largo plazo.

Esta experiencia deja una valiosa lección. El apoyo ofrecido al progreso democrático puede ser compatible con la preservación de nuestros intereses de seguridad. Debemos buscar hacer de ello una regla y no una excepción.

La posición demócrata

DESDE 1940, CUANDO EL ESTADISTA republicano Henry Stimson ingresó al gabinete del Presidente Roosevelt, los republicanos han considerado que el bipartidismo debe ser característica esencial de la aproximación de nuestro partido a los asuntos exteriores. Los republicanos, en su gran mayoría, apoyaron la Doctrina Truman, el Plan Marshall, la OTAN y la guerra de Corea. La política exterior de Truman no hubiera tenido éxito sin las iniciativas y la cooperación del senador Arthur Vandenberg para conseguir un respaldo bipartidista en el Congreso. En aquellos años, los republicanos hacían grandes esfuerzos por dejar atrás una herencia de aislamiento.

No obstante, al hacerlo retuvieron algunas ideas y actitudes —principios, si se quiere— que han ido evolucionando con el tiempo, aún diferenciándolos de muchos demócratas en asuntos de política exterior.

Al Partido Demócrata le ha sido muy difícil reconciliar su reciente objetivo no intervencionista —“no más Vietnams”— con la necesidad de un país fuerte, confiado y globalmente comprometido. El Partido Republicano ha intentado combinar los imperativos gemelos de fortaleza y prudencia. Una gran potencia con compromisos globales no puede fácilmente evitar implicaciones en conflictos periféricos.

Algunos demócratas siguen utilizando argumentos moralistas con énfasis en los derechos humanos para criticar las iniciativas de política exterior de la administración Reagan. Otros adoptan el lenguaje de los “intereses nacionales” y del “realismo político” como táctica política a corto plazo para atacar la Doctrina Reagan. Por ejemplo, muchos demócratas siguen esgrimiendo argumentos esencialmente moralistas contra la política gubernamental frente a Nicaragua. En lugar de discutir directamente la amenaza sandinista a los intereses estadounidenses en Centroamérica, muchos demócratas se concentran en las tácticas de la administración mientras simultáneamente tratan de rebatir el racional ideológico que sustenta la política actual.

Demasiados demócratas han concentrado su atención y sus críticas en cómo el actual gobierno ha implicado al país en la política centroamericana, y han evadido el debate sobre cómo pueden protegerse los intereses estadounidenses con una promoción efectiva de la paz y la seguridad en la región. Con excesiva frecuencia, la participación demócrata en el debate sobre la ayuda a los contras se limita a referencias hechas a “pendientes resbalosas”, alegándose que tal ayuda constituye el primer paso hacia otro Vietnam. Si bien dichas advertencias calamitosas llevan consigo una carga emocional que puede resultar atractiva, también revelan una deficiencia de pensamiento acerca de pautas posibles para seguir políticas alternativas verosímiles.

Muchos demócratas atacan la Doctrina Reagan por supuestamente torcer los objetivos ideológicos anti-comunistas, a fin de convertirlos en razón principal del apoyo otorgado por Estados Unidos a los luchadores de la libertad en Nicaragua, Angola, Camboya y Afganistán. Sin embargo, muchas de sus apelaciones en pro de un cambio de énfasis hacia un interés propio realista, traicionan una preocupación primordial por la conveniencia táctica en

destrimento de la necesidad estratégica. Con frecuencia, existe menos un cálculo del interés nacional que un deseo político obvio de evitar cualquier intervención en situaciones en donde el éxito puede exigir costos. Pero los intereses de Estados Unidos no pueden determinarse exclusivamente o en su mayor parte por un evaluación de los grados de dificultad de los compromisos y/o las alternativas tácticas. Los esfuerzos desplegados para reducir los intereses nacionales a fin de simplificar la tarea de obtener el máximo de beneficios mientras se reducen los costos, tan solo sirven para evadir el difícil tema de definir los intereses norteamericanos en los países del Tercer Mundo. Las apelaciones a la no intervención rara vez reflejan una apreciación clara de los intereses y del poder.

Las tareas del próximo mandato

INDEPENDIENTEMENTE DEL PARTIDO al que pertenezca, el próximo presidente tendrá, sin embargo, una oportunidad única. La posición global de Estados Unidos ha cambiado radicalmente desde 1945, pero una nueva administración podría convertir la reestructuración de la década de los ochenta en un período de grandes y positivos logros. Permítaseme subrayar los siguientes objetivos.

Necesitaremos una estrategia general que especifique criterios definidos para medir las acciones soviéticas contra nuestras preocupaciones legítimas de seguridad. La prueba de fuego de la política seguida por nuestro próximo presidente será su habilidad para definir criterios precisos que permitan avanzar hacia la paz y la estabilidad, y para evaluar las intenciones soviéticas de acuerdo con tales criterios. La comprobación de las intenciones de Gorbachov deben ser sus acciones, no la creciente sofisticación de su diplomacia pública.

El control efectivo de armamentos será un elemento importante en dicha comprobación. Seguirá siendo un precio necesario de nuestra seguridad, así como un peligro potencial para ella. No debe convertirse en una distracción de la estrategia o un sustituto para planeación de defensa, ni debe permitírsele que opaque las realidades del equilibrio militar y las acciones requeridas para corregirlo.

Nuestro sistema de alianzas debe sostenerse y fortalecerse como base para una estrategia de coalición; debe encontrarse una distribución nueva y más equitativa de las responsabilidades y debemos asegurar la cooperación de nuestros aliados, procurando relacionar las preocupaciones acerca del control de armamentos y la solución de las amenazas regionales con nuestra seguridad mutua.

Ambos partidos políticos están en la obligación de participar en una evaluación continua de los intereses estratégicos estadounidenses. Si bien nadie puede discutir la necesidad de tomar precauciones tácticas, ello no basta para resolver el dilema político sobre el equilibrio apropiado entre fuerza y prudencia. Muchos de los esfuerzos realizados para redefinir o constreñir nuestros intereses estratégicos tan solo disfrazan una renuencia o una falta de voluntad para contemplar el uso de la fuerza militar. La redefinición o el