

## HENRY KISSINGER: DE LA AMENAZA COMO INSTRUMENTO PARA LA PAZ\*

SOLEDAD LOAEZA

DURANTE más de una década la guerra de Vietnam absorbió buena parte de los esfuerzos de la política exterior de Estados Unidos. Con Henry Kissinger se identifica no únicamente el fin del compromiso norteamericano en ese conflicto, y la recuperación de una visión global, sino también un cambio de actitud que se ha considerado como la “desideologización” de la política internacional. En este trabajo intentaremos identificar los elementos que han intervenido en este cambio, así como sus límites en términos de una perspectiva más amplia. El análisis parte de la noción de amenaza como el instrumento más eficaz en la ejecución del proyecto kisingeriano.

### LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Durante más de veinticinco años la política internacional ha estado dominada por la rivalidad soviético-americana. Sin embargo, la intensidad de esta confrontación no ha sido constante. Como se inserta en una estructura global de desarrollos interdependientes, ha tendido a adquirir el tono que exige un equilibrio más amplio.

Podemos caracterizar la década de los cincuenta como la fase álgida de esta hostilidad. El desmoronamiento del antiguo orden mundial y la apa-

\* En este trabajo me propongo analizar el recurso a la amenaza como instrumento eficaz para la conducción de la diplomacia norteamericana, tal y como ha sido utilizada por Henry Kissinger, en un mundo en el que la guerra nuclear es la expresión última de la violencia, y la cual no porque se mantenga latente y bajo control es menos real. A este respecto quisiera señalar que el punto de partida de este trabajo es un artículo de Raymond Aron, “La guerre est un caméléon” que apareció en la revista *Contrepoint*, No. 15, septiembre de 1974, pp. 9-30, el cual replantea el problema de la naturaleza de la guerra en el sistema interestatal actual, a la luz de los postulados de Clausewitz. Este artículo constituye una primera aproximación a esta problemática, la cual el mismo autor analiza con todo detalle en su obra: *Penser la Guerre, Clausewitz*, París, Gallimard, 1976, 2 vols.

ición de una nueva tecnología bélica, fueron dos elementos determinantes en el surgimiento de la estructura bipolar que ha fundamentado y condicionado el comportamiento y la evolución reciente del sistema internacional.

Las armas nucleares generaron casi necesariamente una concepción estratégica, en términos políticos y militares, diferente de la que hasta entonces habían inspirado las armas convencionales. En un primer momento la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética se expresó en una carrera armamentista apenas contenida dentro del frágil equilibrio del terror en que se instaló su rivalidad. Esta concentración del poder nuclear definió la alineación de los demás actores internacionales; además el acceso a la independencia de las antiguas colonias europeas en Asia y África vino a exasperar la lucha por la hegemonía absoluta, y el deseo de asentar esta realidad en esferas de influencia a nivel mundial.

En esos años las crisis internacionales adquirían el tono dramático que les infundía la amenaza de la destrucción total. La política de contención de Harry S. Truman, la de *brinkmanship* —o del desafío llevado hasta el límite— de Foster Dulles, o la política de “defensa a ultranza de la democracia”, tal y como fue formulada por John F. Kennedy, y la estrategia de la represalia masiva respondían, al mismo tiempo que la estimulaban, a una política soviética igualmente hostil.

Paralelamente a la evolución en apariencia circular de la guerra fría, el sistema internacional registraba la emergencia de nuevos factores, a un nivel distinto del estratégico-militar, que habrían de erosionar la bipolaridad. El empate nuclear había desembocado en una esterilidad diplomática que ya no correspondía a la realidad de los años sesenta. Hasta la crisis cubana de octubre de 1962 la única comunicación posible entre los dos polos de poder había sido la confrontación. No obstante, una vez comprobada la voluntad de ambos de agotar todos los recursos antes de lanzarse a una conflagración nuclear, la parálisis diplomática empezó a diluirse para dar paso en la década actual a lo que ha dado en llamarse la “era de las negociaciones”.

Esta era de las negociaciones se desarrolla todavía de manera fundamental en torno al diálogo privilegiado entre Estados Unidos y la Unión Soviética, pero sus efectos se generalizan como círculos concéntricos hacia otros niveles y regiones. La negociación tiene lugar en un ambiente de confrontación y cooperación limitadas que se han traducido en el descongelamiento de las tensiones internacionales —*détente*—. El diálogo entre las superpotencias se lleva a cabo en términos de un “reconocimiento de las realidades existentes”, que asume la diversificación de las fuentes

de poder internacional y, en consecuencia, de los centros autónomos de decisión.

Uno de los elementos que auspició el desarrollo de la guerra fría fue la superioridad militar, primero, y económica y política después, de americanos y soviéticos con respecto a los demás países. No obstante, esta relación absolutamente desigual ha evolucionado en el sentido de una disminución paulatina de las diferencias. Si bien las dos superpotencias conservan una supremacía nuclear, desde hace ya algunos años se enfrentan a un desafío económico y en consecuencia político por parte de sus antiguos incondicionales.

La recuperación económica de Europa occidental y de Japón se ha traducido en un constante jaloneo —más o menos abierto— entre los aliados occidentales. La crisis del petróleo de 1973 le brindó a Estados Unidos la oportunidad de reafirmar su superioridad económica frente a estos países, dada su vulnerabilidad en materia de energéticos. Pero esto no significa que los norteamericanos hayan logrado mantener una superioridad absoluta, sino que se han visto en la necesidad de recurrir a posiciones de intransigencia en sus relaciones con ellos, para asegurar la primacía de sus propios puntos de vista, y cuando así lo han considerado necesario, han recurrido inclusive a su superioridad estratégico-militar.<sup>1</sup>

Más todavía, el fracaso de la política de compromiso global —cuyo principal ejemplo es Vietnam—, enfrentó al gobierno norteamericano con la necesidad de diseñar nuevos mecanismos —distintos inclusive de los militares— de política tanto interna como internacional, para renovar y reafirmar las bases legitimadoras de su posición hegemónica.

Por otra parte, el factor que ha determinado el tono conciliatorio de la política exterior soviética y su voluntad de acercamiento ha sido su conflicto con China. A lo que se suman las prioridades que le plantea su propio desarrollo económico y la inquietud que manifiestan los demás países socialistas ante su predominio. Al desaparecer la unidad del mundo socialista, la dinámica internacional adquirió una nueva dimensión que excluía la división del mundo en bloques monolíticos. Es cierto que desde

<sup>1</sup> “Como cada superpotencia protege a sus aliados respectivos de amenazas o presiones políticas provenientes de la otra superpotencia, los líderes de las alianzas militares (OTAN y Pacto de Varsovia) disponen de una gran ventaja dada la importancia de las armas nucleares en términos de disuasión, y pueden servirse de ella en sus relaciones en otras áreas con los demás miembros de las mismas”. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, “Power and Interdependence”, *Survival*, julio-agosto de 1973, p. 158. Ver también C. Fred Bergsten, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, “International economics and International politics: a framework for analysis” en C. Fred Bergsten y Lawrence B. Krause, eds. *World Politics and International Economics*, Washington, D.C., The Brookings Institutions, 1975, 360 pp.

rincipios de los sesenta las diferencias entre los aliados occidentales miraban la validez de esta visión, pero sólo la pugna sino-soviética ha logrado reorientar efectivamente la evolución del sistema. Esto significa que el surgimiento de un tercer centro de decisión política autónoma, cuyo poder se mide más bien en términos de sus potencialidades, empujó a los dos gigantes nucleares a un cambio de actitud en las relaciones entre sí y con los demás países. Tan es así que el desarrollo de la hostilidad entre China y la Unión Soviética puede considerarse como un punto de partida válido para el análisis de la *détente*.<sup>2</sup> El diálogo entre Estados Unidos y la Unión Soviética parte de la aceptación de los límites del poder, aunque el "condominio" soviético-americano se fundamenta en su poderío nuclear, y el reconocimiento de este hecho por los demás países implícitamente esta base, fortaleciéndola.

#### LA AMENAZA NUCLEAR

Las consecuencias del desarrollo de las armas nucleares sobre las relaciones interestatales se tradujeron primero en una competencia desmesurada por alcanzar la superioridad absoluta en este terreno, en la creencia de que ésta era la única garantía de seguridad absoluta. De ahí la lógica de las alianzas que nacieron a raíz de la guerra fría. Durante estos años la rivalidad se planteaba en términos absolutos, el fantasma de la destrucción total dominaba el clima internacional eliminando, al menos aparentemente, los intercambios matizados por el interés político.

La carrera armamentista generaba una situación de empate en la que la guerra nuclear parecía ser si no el objetivo, sí el único desenlace posible de este conflicto. Esta visión cataclísmica se basaba en la convicción de que el armamento nuclear sigue el curso que le fija su propia racionalidad, y que finalmente conduce a la devastación. Al atribuirle de esta manera una mecánica implacable a la estrategia militar, muchos observadores —y aun los políticos de la época— parecían olvidar que la guerra más que un fin en sí mismo es un medio, un instrumento para establecer o mantener la paz —un cierto tipo de paz.

Afortunadamente para nosotros, esta lógica de la estrategia nuclear,

<sup>2</sup> "Para la Unión Soviética su conflicto con China ocupa la más alta prioridad, puesto que puede conducir a una confrontación importante; ello supone una política soviética activa tendiente a rodear a China y a tratar de controlar el comportamiento de sus aliados potenciales, así como a fomentar el retiro norteamericano para convertirse en el eje de un sistema antichino a nivel mundial". Pierre Hassner, *Europe in the Age of Negotiation*, Beverly Hills, Londres, Sage publications, 1973, p. 23.

cristalizada en la noción de la “represalia masiva”, siempre fue contrarrestada por la racionalidad política última: la supervivencia. Así, cada una de las crisis internacionales de la guerra fría, ya sea Corea, Berlín o Cuba, que en su momento se consideraron definitivas, lo fueron, aunque no en el sentido de un apocalipsis nuclear, sino en el de una redefinición de la violencia en las relaciones internacionales.

El potencial destructivo de las armas nucleares impone sobre los formuladores de la decisión política una inmensa responsabilidad en términos de proporciones; es decir, los objetivos de política exterior de un Estado deben ser proporcionales a los medios con que cuenta para lograrlos, así como a los riesgos que supone su acción.

#### LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA AMENAZA

A la larga, el repetido intercambio de agresiones verbales entre las superpotencias permitió comprobar tácitamente su voluntad de mantener la paz, ya que un enfrentamiento militar directo significaría para ambos un grado de destrucción que ningún objetivo concreto parecía justificar. La era de las negociaciones significa, de hecho, la “concepción política de los objetivos accesibles”<sup>3</sup> en la interacción con el exterior y la subordinación de la estrategia militar a los presupuestos de una política de equilibrio global.

Al repasar la historia de la segunda posguerra destaca el carácter disuasivo del armamento nuclear y su utilidad como instrumento diplomático. La estrategia nuclear parte de la disuasión, que parte de la idea de que en la planeación de un ataque debe tenerse en cuenta la respuesta de atacado. La eficacia de la disuasión se funda en el cálculo que hace el atacante de las represalias a que se arriesga con su acción, más que en la certidumbre de cuáles serán esas represalias. El valor de la amenaza reside en que, aun para el más fuerte, el costo de la victoria resulta demasiado elevado. “Aun cuando el riesgo es débil (en el sentido de probabilidades de recurso a las armas), es enorme en el sentido de las consecuencias de este recurso improbable.”<sup>4</sup>

La experiencia reciente ha demostrado que en sus relaciones con el exterior los estados no siempre buscan la guerra, sino la paz, la paz que a cada uno en lo particular interesa y que en más de una ocasión puede lograrse amenazando con la violencia, más que con la violencia misma. En el plano de la estrategia político-militar la amenaza cumple las fun-

<sup>3</sup> Aron, *op. cit.*, p. 14.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 17.

iones de válvula de escape de las tensiones internacionales. Gracias a este artificio las crisis han logrado mantenerse dentro de los límites de la racionalidad.

Si bien la amenaza adquiere su verdadera dimensión a la luz de los objetivos políticos, esto no significa que haya perdido el carácter de violencia que le es propio, pero dado que toda situación de conflicto es al mismo tiempo esencialmente una situación de negociación, la fuerza sigue siendo el fundamento de cualquier equilibrio posible.

Esta perspectiva no es nueva, la escuela realista de las relaciones internacionales ya apuntaba en esta dirección, y los análisis de la política del poder parten igualmente de la noción de fuerza. No obstante, si es cierto que la era de la confrontación desmesurada ha llegado a su fin —aunque no la bipolaridad estratégica—, parece necesaria una revisión del papel de la fuerza en política internacional.

Desde Hiroshima y Nagasaki la fuerza se ha expresado en más de una ocasión a través de la amenaza y, dadas las características del juego entre las potencias, todo parece indicar que mantendrá su vigencia por un largo tiempo. Consideramos particularmente interesante intentar un análisis de la política exterior norteamericana, tal y como se ha desarrollado bajo la dirección de Henry Kissinger, a la luz de su recurso a la amenaza, porque en esta política encontramos más de un ejemplo explícito de su validez.

Richard Nixon y Henry Kissinger adoptaron una política exterior cuyo objetivo último era mantener la hegemonía norteamericana amenazada por cambios profundos en la estructura mundial. A diferencia de sus predecesores, su punto de partida era el reconocimiento de los límites del poder, y su método, asumir la dirección del cambio a través de la identificación y la manipulación de los factores reales de poder.

#### EL PAPEL DE HENRY KISSINGER EN EL DISEÑO DE LA "NUEVA" POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

No es nuestro propósito adentrarnos en una discusión en torno al problema del individuo frente a las estructuras. Simplemente intentaremos presentar a grandes rasgos en qué medida el factor personal puede influir en la orientación de los procesos políticos en general, y en el caso particular de la política internacional.

Creemos que en el caso de Henry Kissinger se ha exagerado considerablemente el papel del personaje en el desarrollo de los procesos internacionales. Pero, por otra parte, varios elementos han favorecido la personalización de su política. Entre otros señalaremos muy rápidamente la

importancia que el presidente Nixon le atribuyó a la política exterior, la posición burocrática muy especial que Kissinger ocupó en sus primeros tres años en el gobierno así como su determinación personal explícita de llevar a cabo un gran proyecto. Y, por último aunque no menos importante, la acción de los medios publicitarios.

Es cierto que su presencia ha tenido un peso considerable en el remozamiento de la política norteamericana, pero también es cierto que su actuación ha sido efectiva gracias a la conjugación de factores y procesos en los que el elemento personal a veces no ha intervenido sino marginalmente. Siempre es necesario delimitar por un lado el peso del liderazgo, y por otro, el de procesos y estructuras que condicionan las decisiones de política exterior, destacando en particular el valor de la *oportunidad* como vínculo entre ellos.

#### EL PROBLEMA DEL LIDERAZGO EN POLÍTICA INTERNACIONAL

En este respecto la intervención individual se sitúa al nivel de la decisión, de ahí la importancia de la capacidad del responsable de su formulación para evaluar e imaginar el mayor número de opciones posibles. Ahora bien, estas últimas estarán definidas por las "condiciones objetivas" que determinan la situación a la cual se enfrenta el responsable de la decisión. Así por ejemplo, cuando Richard Nixon asumió la responsabilidad de bombardear Hanoi para presionar a los negociadores norvietnamitas en París, lo hizo considerando que tanto China como la Unión Soviética estaban de tal manera comprometidas en la *détente*, que su solidaridad con un aliado menor pasaba a segundo plano. Independientemente de que en este caso el cálculo haya sido equivocado en cuanto a que el bombardeo forzaría el curso de las negociaciones y, en consecuencia, en cuanto al significado real de la superioridad militar norteamericana, la discreta reacción de chinos y soviéticos fue la prueba de que había sido un acierto considerar que la *détente* había generado nuevas condiciones que reducían los riesgos de tal decisión.

En la política norteamericana la cuestión del liderazgo ha adquirido actualidad, sobre todo porque a partir de Franklin D. Roosevelt se inició una tendencia muy marcada hacia la concentración del poder de decisión en el Ejecutivo, en detrimento del Legislativo, en particular en materia internacional. La guerra de Vietnam ofrece el ejemplo más dramático de las consecuencias de un desequilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, el cual parecía no tener cabida en el sistema de la democracia americana.

Desde el primer periodo presidencial de Richard M. Nixon empieza a tener eco las protestas, básicamente por parte del Congreso, en el sentido de que era necesario reajustar el control del cuerpo legislativo sobre las decisiones de política exterior. Sin embargo los éxitos de la diplomacia nixoniana restaron impulso a este movimiento, y no fue sino hasta la crisis que culminó con la renuncia del presidente Nixon cuando el Congreso recuperó su autoridad en este y otros terrenos.

Hasta entonces la opinión pública norteamericana pareció dispuesta a aceptar, y de hecho a apoyar explícitamente, como lo probaron los resultados de las elecciones presidenciales de 1973, que el proceso de decisiones de política exterior se concentrara en manos de Nixon y de su consejero especial, Henry A. Kissinger. En efecto, nunca antes se había dado el caso de una mayor concentración del poder de decisión. Además de que en última instancia al presidente le toca la responsabilidad final de una decisión, Kissinger, en su calidad de consejero para asuntos de seguridad nacional, acumuló un poder burocrático sin precedentes en materia de asuntos internacionales y estratégicos, de tal manera que llegó a controlar estrechamente todo el proceso de formulación de la política exterior, aun antes de encabezar oficialmente el Departamento de Estado.

#### HENRY KISSINGER: ¿LÍDER DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL?

En vista de lo anterior cobran especial importancia las concepciones kissingerianas del poder y la política internacionales. Por otra parte, los antecedentes profesionales de Kissinger, amén de facilitarnos la tarea, puesto que de su obra escrita podemos desprender las nociones centrales que rigen su perspectiva, también nos permiten identificar un esquema personal de lo que debiera ser la política exterior norteamericana.

Una de las preocupaciones fundamentales en la obra de Kissinger es precisamente el problema del liderazgo. Su interés se concentra en quienes ejercen el poder porque considera que su papel en la elección de las opciones políticas les otorga la capacidad de influir sobre el curso de los acontecimientos. Al mismo tiempo que admite que las decisiones dependen de las condiciones externas, afirma que también presuponen un cálculo que responde a los objetivos que el líder —o responsable de la decisión— se ha propuesto alcanzar. De manera que su eficacia se mide en términos de su capacidad para manipular la realidad.

La cualidad distintiva del líder es su sensibilidad a la oportunidad, es decir, que al optar por una cierta alternativa el responsable político ha explorado todas las posibilidades y sus consecuencias dentro del contexto

de la distribución de fuerzas prevaleciente, y actúa guiado por una mezcla de intuición y evaluación de la dinámica del proceso en el que pretende influir. "Las oportunidades no pueden ser acumuladas, y una vez que han pasado son casi siempre irrecuperables."<sup>5</sup> El punto crucial de toda política no es tanto cómo actuar sino cuándo actuar.

Los análisis que ofrece Kissinger de las políticas exteriores de Metternich, Castlereagh y Bismark,<sup>6</sup> destacan el peso de las concepciones personales sobre la elección de las opciones —que para él es el punto central del proceso político. Pero, por otra parte, contrarresta su inclinación a exagerar la importancia del individuo al reconocer que la única garantía de permanencia que se le ofrece a la obra de todo gran estadista es su inserción dentro de la estructura en la que actúa. Cuando el político-visionario, al cual se refiere Kissinger al hablar del líder ideal, no logra institucionalizar ni los objetivos que persigue ni los mecanismos que ha diseñado para alcanzarlos, entonces puede considerarse que ha fracasado.

Con lo anterior Kissinger reconoce la fragilidad de cualquier estructura que dependa exclusivamente del individuo; y como la permanencia es la única prueba del éxito de un proyecto político, el proceso burocrático se convierte en el fundamento de dicho éxito, puesto que en manos de la burocracia queda la ejecución de las políticas concebidas por el líder. Esta división del trabajo implica para el estadista la necesidad de mantener un equilibrio entre organización e inspiración, entre lo que sería la rutinización propia de la actividad burocrática y la "vocación de grandeza" que guía a los profetas.

...para crear un patrón de obligaciones que sea lo suficientemente espontáneo para reducir al mínimo la necesidad de recurrir a la fuerza, pero que al mismo tiempo sea lo suficientemente firme como para que no sea necesaria la legitimación a través de la exaltación.<sup>7</sup>

Los tres personajes históricos que Kissinger estudia como ejemplo de grandes estadistas, sin embargo, fracasaron. Según él ninguno de ellos fue capaz de establecer la estructura que garantizara la permanencia de su proyecto. Con Castlereagh murió la posibilidad de que Inglaterra rom-

<sup>5</sup> Henry A. Kissinger, discurso pronunciado ante la Conferencia *Pacem in Terris*, Washington, D.C., 8 de octubre de 1973. Citado en Marvin Kalb y Bernard Kalb, *Kissinger*, Nueva York, Dell Publishing Co., 1974-1975, p. 12.

<sup>6</sup> Para los dos primeros ver Henry A. Kissinger, *A World Restored*, *op. cit.*, y para el tercero: "The white revolutionary: Reflections on Bismarck", *Daedalus*, vol. 97, no. 3, verano de 1968.

<sup>7</sup> Kissinger, *A World Restored*, p. 317.

piera su "espléndido aislamiento" respecto al continente europeo; las revoluciones de 1848 destruyeron la legitimidad del orden político que Metternich defendía; y las ambiciones y la miopía del Kaiser Guillermo II condujeron a Alemania a la catástrofe de 1918.

Lo anterior nos permitiría suponer que al llegar a una posición de poder Kissinger se hubiera propuesto en cierta forma emular lo positivo de quienes consideraba grandes hombres de Estado, y evitar sus errores. La prensa y las publicaciones más superficiales han recurrido a la transposición histórica fácil, y han tratado de ver en el Secretario de Estado un Metternich de la era nuclear o un Bismark contemporáneo. Pero la historia enseña por analogía y no por identidad, y las similitudes entre estos personajes sólo se pueden identificar a un nivel muy general de racionalidad y de sentido de la oportunidad que fundamentan el realismo político común a los tres. La comparación es más válida si se hace en términos del sistema internacional o de la distribución de fuerzas que constituían el contexto dentro del cual le tocó actuar a cada uno de ellos.<sup>8</sup>

La preferencia de Kissinger por una política internacional concebida y ejecutada por un líder, cuya competencia sea indiscutible, manifiesta un repudio muy grande por todo aquello que pueda erigirse en obstáculo a su voluntad, ya sea un parlamento, una burocracia o un sistema de valores ajenos a los objetivos que él mismo plantea. En una democracia la libertad de actuación del líder sólo estará garantizada por la legitimidad que le otorga un apoyo doméstico absoluto y libre de partidismos, porque, según Kissinger, el interés nacional está más allá de toda preferencia política.

La posición excepcional de Kissinger en el aparato gubernamental durante el primer periodo de Nixon, le aseguraba esa libertad que lo pro-

<sup>8</sup> Este es el tipo de comparación que establece George Liska en su *Beyond Kissinger: Ways of Conservative Statecraft*, Baltimore y Londres, the Johns Hopkins University Press, 1975, 159 pp. En esta obra encontramos un análisis comparativo realmente serio de las políticas de los tres personajes mencionados, según el cual "... Suponiendo que exista un estilo kissingeriano que sintetice los de Metternich y de Bismarck, éste se expresa en el recurso a estratagemas tácticas para sustituir estrategias riesgosas, y en un activismo diplomático que se convierte en la salvaguarda frente a críticas en el sentido de que se han dejado escapar oportunidades, entonces este estilo reflejaría igualmente la percepción que tiene Kissinger de su propia situación en los medios interno e internacional", p. 11.

tegía de cualquier forma de control por parte de la burocracia y aun del Congreso. Pero su nombramiento al frente del Departamento de Estado y, posteriormente, Watergate, pusieron fin a esta situación ideal, y a pesar de sus propios esfuerzos por mantenerse al margen de la crisis, nada pudo impedir que él y su proyecto político fueran víctimas de los avatares de la política interna. Pese a sus extraordinarias declaraciones en ese sentido,

Considero que el puesto de Secretario de Estado no es un puesto político. Creo que la política exterior de Estados Unidos, que involucra nuestra seguridad nacional, nuestros intereses y valores permanentes no pueden estar atados a un partido político, o a un individuo en particular...<sup>9</sup>

el debilitamiento del partido republicano no pudo menos que repercutir en su posición hasta entonces privilegiada. Desde la renuncia del presidente Nixon el propio Kissinger ha ido perdiendo credibilidad y, por irónico que pudiera parecer, él mismo se ha convertido en un punto controvertido en la reciente campaña presidencial. La negativa del Congreso a mantener la ayuda a una de las facciones en lucha en la guerra civil de Angola, ha sido la frustración más violenta a sus pretensiones. El periodo de purificación por el que atraviesa la política norteamericana ha levantado una ola de rechazo hacia las prácticas de la diplomacia secreta más apreciadas por Kissinger. Todo parece indicar que él mismo ha incurrido en los mismos errores que según él condenaron al fracaso los grandes proyectos personales de política mundial.

#### LA POLÍTICA NIXON-KISSINGER

Como ya hemos señalado, la concentración del poder de decisión en materia de política exterior alcanzó niveles sin precedentes durante la presidencia de Richard Nixon.<sup>10</sup> En ese periodo los cambios que se operaron en la actitud del gobierno norteamericano en diferentes aspectos,

<sup>9</sup> "Kissinger is replaced as the President's National Security adviser", *The New York Times*, 15 de noviembre de 1975.

<sup>10</sup> "Yo no creo que el liderazgo presidencial consista meramente en ratificar el consenso al que se ha llegado entre departamentos y agencias. Al presidente le corresponde la responsabilidad constitucional de elaborar los juicios y las decisiones que constituyen nuestra política. "Richard M. Nixon, *United States Foreign Policy for the 1970's. A New Strategy for Peace. A report by President Nixon to the Congress*, Washington, Office of the White House Press Secretary, 18 de febrero de 1970, p. 15.

y que pueden resumirse en el reconocimiento de los límites del poder, han sido comúnmente atribuidos a la influencia determinante de Henry Kissinger.

Es cierto que Nixon era conocido por la dureza e intransigencia de sus posiciones en política internacional, pero también es cierto que la opinión pública norteamericana difícilmente hubiera aceptado iniciativas tales como la apertura hacia China y la política de descongelamiento en general, si éstas no hubiesen provenido de un presidente cuyas credenciales de anticomunismo no fueran impecables. Sin poner en duda el conservadurismo ideológico de Nixon —plenamente identificado con el del propio Kissinger— sus decisiones de política exterior manifiestan una flexibilidad táctica y un sentido de la oportunidad que responden al más puro realismo político.<sup>11</sup>

Aunque parezca aventurado tratar de delimitar las responsabilidades en la diplomacia del binomio Nixon-Kissinger, creemos que es necesario señalar que la personalidad de este último —y sus propios esfuerzos—, tendía a minimizar la del primero para hacer de él apenas el canal institucional que legitimara el “gran proyecto kissingeriano”. Esta imagen distorsiona una realidad en la que se complementaban el poder y la voluntad para modificar, con un método y una técnica para ello. El punto de partida común a ambos era la convicción de que el mantenimiento de la hegemonía norteamericana exigía un cambio sustancial de estrategia. Nixon concentró gran parte de sus esfuerzos y cifró el destino de su prestigio personal en su diplomacia; por lo tanto, es difícil creer que aceptara sin discusión las sugerencias de su Consejero Especial para asuntos de seguridad. Por otra parte, dada la actitud de Kissinger frente al poder y su respeto por quienes lo ejercen creemos que

No sería demasiado afirmar que Kissinger ha renunciado a mucho de su identidad intelectual para combinarla con la de Nixon... su pensamiento nunca será totalmente ajeno a lo que él sabe que son las percepciones del presidente<sup>12</sup>

A diferencia del intelectual el hombre de Estado debe tratar de llevar

<sup>11</sup> Ver: Richard M. Nixon, “Asia after Vietnam”, *Foreign Affairs*, octubre de 1967, vol. 46, no. 1, pp. 112-125. En este artículo el ex presidente norteamericano menciona muchos de los puntos que después serían desarrollados en su política exterior, por ejemplo, la necesidad de limitar el compromiso mundial de Estados Unidos, el acercamiento con China, la aceptación del pluralismo político mundial, y en general la apertura de la diplomacia norteamericana.

<sup>12</sup> David Landau, *Kissinger. The Uses of Power*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1972, p. 40.

a la práctica sus convicciones, explorando las posibilidades que ofrece la distribución del poder y las presiones dentro de las cuales tiene que actuar, y manipulando los factores constantes de los que dispone. El realismo consiste precisamente en el manejo de estos factores en defensa y promoción de lo que ha sido definido como el interés nacional. Desde este punto de vista la política Nixon-Kissinger puede ser considerada como un gran esfuerzo de legitimación del poder a través del reconocimiento de sus límites, porque según el propio Kissinger en el poder internacional

...la proporción (es) la esencia de la existencia, la ley su expresión y el equilibrio su mecanismo.<sup>13</sup>

Es cierto que esta “desideologización” se contrapone a las posiciones tradicionales de la guerra fría, puesto que acepta explícitamente la legitimidad de un mundo pluralista. Pero tal tolerancia no es más que un desarrollo de la coexistencia pacífica —enunciada desde 1956 por los soviéticos—, porque también es cierto que dada la evolución del sistema internacional esta “desideologización”, y el subsecuente acercamiento con los países socialistas, equivale en la década de los setentas a la defensa del *statu quo*, y en consecuencia de la hegemonía norteamericana. De tal manera que difícilmente podríamos atribuir a esta política las características de una revolución.

### ¿UNA NUEVA DOCTRINA O UNA NUEVA ESTRATEGIA?

En sus escritos Kissinger señala que la política exterior norteamericana posterior a 1945 denota la ausencia de una doctrina unificadora que diera coherencia a sus posiciones internacionales. Según él, el ejercicio vergonzante del poder, característico de la política de Estados Unidos, se traducía en última instancia en el desaprovechamiento de las cualidades políticas del armamento nuclear.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Kissinger, al analizar las percepciones del príncipe de Metternich en cuanto al poder internacional, *A World Restored*, p. 11.

<sup>14</sup> “Como nación hemos ejercido el poder casi con vergüenza, como si el hacerlo fuera una prueba de inherente maldad. Hemos querido que nos quieran por nosotros mismos, y hemos deseado triunfar por la persuasión de nuestros principios más que por la fuerza. Nuestro sentimiento de culpabilidad frente al poder nos ha llevado a hacer de todas las guerras cruzadas...”, Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Nueva York, Harper and Bros. 1957, p. 427. La política Nixon-Kissinger sería una ruptura con políticas anteriores sólo en la medida en que asumía tal cual la realidad del poder.

Según él, la tecnología bélica encerraba la paradoja de que precisamente la inconmensurabilidad de su poder destructivo fijaba los límites de su efectividad. En consecuencia prevalecía una desproporción entre los objetivos de política exterior y los medios de que disponían las potencias nucleares para alcanzarlos, pues aparte de la supervivencia ningún otro fin parecía justificar correr siquiera el riesgo de la destrucción total con que amenazaba la estrategia de la "represalia masiva". En estas circunstancias se había producido un divorcio entre política militar y diplomacia que favorecía la impunidad del expansionismo soviético.

Para remediar esta debilidad Kissinger proponía la elaboración de una doctrina de política exterior en la que la diplomacia se apoyara eficazmente en la fuerza, devolviendo con ello su significado al poderío nuclear —ya sea a través de guerras nucleares limitadas o de una respuesta militar flexible—. La credibilidad de esta política dependería de su capacidad para convencer de que sabría hacer uso adecuado de su dispositivo militar.

Las críticas y propuestas kissingerianas coinciden con la idea que apuntábamos al principio en el sentido de que los objetivos políticos son los que confieren significado al armamento nuclear. De ahí la importancia que le atribuye a la capacidad de un Estado para formular amenazas creíbles, como base de una posición de poder, y la credibilidad sólo puede lograrse cuando los fines y los medios de política exterior son proporcionales entre sí.

No obstante, creemos que, desde una perspectiva histórica, la actuación internacional de Estados Unidos aparece como una serie de políticas inspiradas en una doctrina de vocación hegemónica, a partir de la cual se formulan estrategias coyunturales. La política de "repliegue del comunismo" (*roll back*) de Foster Dulles, o de "lanzamiento de puentes" (*building bridges*) del presidente Johnson, o aun la de *détente* del propio Kissinger, por citar algunos ejemplos, son maneras distintas de llevar a cabo una misma lucha en circunstancias diferentes.

Por otra parte, como ya hemos señalado, el armamento nuclear ha mostrado su eficacia en tanto que instrumento diplomático en cada una de las crisis internacionales que parecieron amenazar el equilibrio internacional después de 1945. Entre los presidentes norteamericanos siempre ha habido la tendencia a desarrollar una "doctrina" personal de política exterior, y Nixon no sería la excepción. Pero todas ellas han tenido un mismo objetivo: la expansión del poderío de su país a través de la contención a la expansión de otros países.

## LA DOCTRINA NIXON

La política internacional del presidente Johnson estuvo esencialmente dominada por la intervención en la guerra de Vietnam. Así, cuando Richard Nixon asumió la presidencia, un conflicto local definía la problemática internacional norteamericana. Esta concentración de energía en una región, más bien remota, no se ajustaba a sus pretensiones mundialistas. Parecía necesario, por lo tanto, un reajuste, o sea la elaboración de una nueva "estrategia para la paz", que respondiera a los últimos reacomodos de las fuerzas internacionales, y con la cual Estados Unidos recuperara la capacidad para atender a sus preocupaciones de potencia mundial.

En su primer mensaje de política exterior al Congreso, Nixon afirmó que el periodo de la posguerra había llegado a su fin y que se iniciaba una nueva era en las relaciones internacionales. Según él, el desarrollo de nuevas tendencias orientaba al mundo hacia el establecimiento de un nuevo equilibrio del poder. A la recuperación económica de Europa occidental y Japón correspondía una mayor independencia política; y la autodeterminación que habían mostrado los países jóvenes eliminaba el temor de que pudieran convertirse en campo de batalla entre las superpotencias. Por otra parte, había desaparecido la unidad del mundo socialista, y una profunda controversia dividía a China y la Unión Soviética. La superioridad militar norteamericana había sido superada, y se había reconocido el hecho de que era necesario poner un alto a la carrera armamentista. Más todavía, el debate ideológico había ido perdiendo fuerza. Todo ello brindaba un "desafío y una oportunidad" para dirigir la formación de un nuevo equilibrio internacional.<sup>15</sup> Asumir la existencia de tendencias hacia el cambio era ya un primer paso hacia su manipulación.

En sus esfuerzos por construir una paz durable, tres principios básicos guiarían la política exterior norteamericana: coparticipación (*partner-ship*), fuerza y voluntad de negociación.

En coparticipación con nuestros aliados, seguros de nuestra fuerza, buscaremos las áreas en las que podemos estar de acuerdo entre nosotros mismos y con otros, para solucionar conflictos y superar rivalidades.<sup>16</sup>

La sustancia de la nueva estrategia era el reconocimiento de los límites del poder y de su carácter relativo como única salvaguarda posible del

<sup>15</sup> Richard M. Nixon, *United States Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace*. pp. 1-3.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

terés nacional, proyectado éste hacia una panorámica mundial.<sup>17</sup> Al recuperar de esta manera su base pragmática, la política exterior norteamericana se proponía derivar las mayores ventajas posibles de la situación *de facto* a que se enfrentaba. En su empeño contaría con el pleno concurso de la Unión Soviética, y con una actitud positiva por parte de China —las dos únicas potencias que hubieran podido malograr los esfuerzos norteamericanos, pero que también optarían por cosechar los frutos de un equilibrio internacional más amplio.

Los tres “principios básicos” enunciados por Nixon expresaban en realidad el reconocimiento de tres elementos que podrían conjugarse con el fin de establecer un equilibrio mundial, que recibiera la sanción de las grandes potencias, y que se ha expresado en la política de *détente* o descongelamiento de las tensiones internacionales.<sup>18</sup>

### LA DÉTENTE

Esta política de “reconocimiento de las realidades existentes” representa para muchos la cristalización de una jerarquía internacional encabezada por el condominio nuclear soviético-americano. Desde esta perspectiva destaca con mayor claridad el carácter conservador del proyecto Nixon-Kissinger, cuyo objetivo fundamental era:

...reducir el alcance de la renuncia a cualquiera de las posiciones [imperiales] norteamericanas, en beneficio ya sea de aliados, de adversarios o de potencias medias del Tercer Mundo, reduciendo al mismo tiempo los costos de mantenimiento de los intereses norteamericanos.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Los cambios en la actitud norteamericana resultan más claros si recordamos el espíritu de cruzada que animaba la política exterior de John Kennedy, quien en su discurso de toma de posesión afirmó: “Sepan todas las naciones, amigas o enemigas, que pagaremos cualquier precio, asumiremos cualquier carga, afrontaremos cualquier dificultad, apoyaremos a todos nuestros amigos y nos opondremos a cualquier enemigo para asegurar la supervivencia y el triunfo de la libertad”. En cambio el presidente Nixon, diez años después propondría: “...Estados Unidos participará en el desarrollo y la defensa de sus aliados y de sus amigos, pero América no puede concebir ni concebirá *todos* los planes, ni formulará *todos* los programas, ni ejecutará *todas* las decisiones, ni asumirá *totalmente* la defensa de las naciones libres”, en David Landau, *op. cit.*, p. 80 y Nixon, *A new strategy*, p. 5, respectivamente.

<sup>18</sup> “(El éxito de nuestras acciones está determinado) por nuestra capacidad para conformar las corrientes de nuestro tiempo a la luz de nuestros propios valores. Más que una política diferente necesitamos un estilo diferente y una actitud más dinámica”, Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*, Nueva York, Harper and Bros., Publishers, 1960, p. 8.

<sup>19</sup> Liska, *op. cit.*, p. 64.

En la ejecución de este proyecto era indispensable que Estados Unidos reafirmara su control sobre sus aliados. El poder económico de Japón y de Europa occidental había empezado a generar choques en sus relaciones con los norteamericanos, tanto por la competencia que entre ellos se desató en los mercados internacionales, como por las pretensiones de independencia política de los primeros. La identidad de intereses entre ellos dejó de ser automática. La "coparticipación" era entonces la fórmula para responder a ese desafío, a través de la asociación de países que compartieran intereses, beneficios y, lo que era más importante en términos de la opinión pública norteamericana, responsabilidades, sobre un plano de igualdad.

La voluntad de negociación traducía la intención de devolver su eficacia a la diplomacia como instrumento de política exterior, porque

La diplomacia restablece una relación con la fuerza aun en la era nuclear, porque ofrece una alternativa que trata de evitar los horrores de una guerra total y porque desarrolla un concepto de la autolimitación que combina firmeza con moderación.<sup>20</sup>

El poder que conferían las armas nucleares conducía al inmovilismo en política internacional o a la esterilidad. Según el propio Kissinger imperaba una especie de tratado universal de no agresión, y dado que la guerra era impensable, la diplomacia era la única alternativa posible para los intercambios entre las superpotencias.

A través de la diplomacia se podría entablar un diálogo privilegiado con la Unión Soviética y aun con China, dado que ésta era una precondición indispensable para establecer la legitimidad del nuevo orden internacional, y asegurar con ello su estabilidad. A este respecto, el conflicto sino-soviético y las necesidades del desarrollo interno de cada uno de estos países jugarían un papel determinante en la disposición de sus gobiernos para negociar, y en cierta forma para institucionalizar,<sup>21</sup> las líneas generales de distribución del poder. Así se eliminaría el doble peligro de la inestabilidad que produce toda transición y los vacíos de poder temporales.<sup>22</sup>

"Hemos aprendido que la paz no se logra sólo con buena voluntad".<sup>23</sup> Así introduce Nixon la fuerza en su nueva estrategia para la paz. La política internacional se rige en términos de una lucha por el poder, la cual

<sup>20</sup> Kissinger, *Nuclear Weapons*, p. 202.

<sup>21</sup> Ver: Pierre Hassner, *op. cit.*,

<sup>22</sup> Liska, *op. cit.*, p. 64.

<sup>23</sup> Nixon, *A New Strategy...*, p. 7.

excluye la posibilidad de renunciar definitivamente a la fuerza o a la violencia, y mantener al mismo tiempo el estatus de gran potencia, puesto que la eficacia política se funda en última instancia en el poder militar. La debilidad de una nación despierta las ambiciones de otras, y uno de los indicadores de la fuerza es la capacidad de disuasión. Ahora bien, esta última supone, además de armamento, la voluntad explícita de recurrir a él en caso de necesidad, pero esta voluntad sólo será creíble en la medida en que descansa en una flexibilidad estratégica que haga razonables las respuestas al exterior.<sup>24</sup>

La estrategia Nixon-Kissinger legitima y ratifica a la fuerza como fundamento de un orden mundial estable. La amenaza entonces adquiere desde esta perspectiva su verdadera dimensión como instrumento para el establecimiento y el mantenimiento de la paz. Según Kissinger, en la era nuclear la seguridad reside en la conciencia que tiene el adversario del significado estratégico de cada uno de sus movimientos; por lo tanto, uno de los fines de las negociaciones internacionales es transmitir implícitamente este significado en términos de una amenaza potencial.

Por otra parte, en esta forma se puede mantener una presencia política que necesariamente haya que respaldarla con una presencia militar física. La "doctrina" Nixon es pues una manera realista de mantener una presencia global, asumiendo al mismo tiempo la naturaleza relativa del poder. Es una combinación de "autoafirmación táctica y retirada estratégica".<sup>25</sup>

#### EL ESPEJISMO DE LA DIPLOMACIA KISSINGERIANA

Cuando un gesto, cuya intención es *bluffear*, es tomado seriamente puede ser más disuasivo que una amenaza *bona fide* (sic), que se interprete como *bluff*.<sup>26</sup>

#### COOPERACIÓN LIMITADA Y CONFRONTACIÓN LIMITADA. LA RELACIÓN CONDICIONAL CON LA UNIÓN SOVIÉTICA

En su política internacional las grandes potencias tienden a dar prioridad a su mutua interacción con respecto a la que mantienen con poten-

<sup>24</sup> "La disuasión exige la combinación del poder con la voluntad para ejercerlo, y la evaluación que de estos factores hace el enemigo potencial (...) La fuerza... es inútil sin la voluntad de recurrir a ella". Kissinger, *The Necessity...*, p. 12.

<sup>25</sup> Liska, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>26</sup> Kissinger, *The Necessity...*, p. 12.

cias menores, mientras que éstas reaccionan más activamente a los movimientos de las primeras que a sus propios intercambios. Esta tendencia se ha acentuado en la diplomacia norteamericana bajo la dirección de Kissinger, para quien la estabilidad que resulta del equilibrio de fuerzas prevaleciente sólo puede estar garantizada por el acuerdo que comparten las superpotencias en cuanto a su legitimidad.<sup>27</sup> El conjunto de las proposiciones y decisiones kissingerianas parte de esta centralización de la política internacional.

El acuerdo soviético-americano que manifiesta la *détente* no supone, sin embargo, un cambio en cuanto a la percepción de la Unión Soviética como el principal enemigo del mundo occidental. La estrategia *détentista* consiste en limitar la confrontación y con ello los impulsos expansionistas que inspira la ideología comunista, “en parte responsable de las tensiones internacionales”.<sup>28</sup> Kissinger siempre ha mostrado una gran desconfianza hacia la Unión Soviética, y de no ser por las obvias conveniencias de una política conciliatoria costaría trabajo creer en un cambio de actitud a ese respecto. Todavía hace unos meses declaraba:

Nuestra responsabilidad consiste en contener la expansión soviética sin llegar al punto de una guerra global; evitar tanto una abdicación como las confrontaciones innecesarias.<sup>29</sup>

El equilibrio entre la confrontación y la cooperación limitadas ha tratado de mantenerse a través del *linkage*, noción central de la política hacia la Unión Soviética.<sup>30</sup> Como ya hemos señalado, Kissinger se mueve siempre dentro del contexto de las grandes potencias, y esto significa que la solución a cualquier crisis internacional depende en última instancia

<sup>27</sup> “Mientras un orden legítimo no se estanca se transforma a través de su aceptación, la cual presupone un consenso en cuanto a la naturaleza de un orden justo... En un orden legítimo lo justo fija el límite de lo posible. [...] Un orden legítimo confronta el problema de crear una estructura que posibilite el cambio.” Kissinger, *A World Restored*, pp. 172-173.

<sup>28</sup> Kissinger, “Domestic structure and Foreign Policy”, *Daedalus*, vol. 95, No. 2, primavera de 1966, p. 512.

<sup>29</sup> “Cómo controlar a la Unión Soviética, aspecto central de la política de Estados Unidos en las últimas tres décadas”, Diálogo entre George Kennan y Henry Kissinger, *Excelsior*, 15 de febrero de 1976.

<sup>30</sup> Algunos autores utilizan de otra manera la noción de *linkage*, a la que definen como la interacción que se establece entre los sistemas interno e internacional, o sea “Como cualquier secuencia recurrente de comportamiento, que se origina en un sistema provocando una reacción en el otro”. Ver: James Rosenau, *Linkage Politics Essays on the Convergence of National and International Systems*. Nueva York, The Free Press, 1969.

más del equilibrio que rige entre ellas, que del juego de los elementos locales que intervienen en ella. Se construye así una cadena de *interrelaciones* (*linkages*) entre las superpotencias de manera que la demostración e fuerza o de flexibilidad en un área de sus relaciones debe repercutir en otras. Por ejemplo, a raíz de la participación soviética en la lucha entre acciones políticas en Angola, se suspendieron los procedimientos oficiales tendientes a intensificar la cooperación científica y tecnológica —de particular interés para los soviéticos— entre ambos países.

En palabras del propio Secretario de Estado y a propósito del bombardeo de Camboya,

Es evidente que sería absurdo afirmar que lo hemos hecho para impresionar a los rusos en lo que respecta al Medio Oriente. Pero tenemos que tener presente que *los rusos nos juzgarán por la determinación que mostremos en el conjunto de nuestras intervenciones*.<sup>31</sup>

El *linkage* se convierte entonces en un mecanismo de control que busca conformar métodos y actitudes en el comportamiento de las grandes potencias, en un intercambio diplomático constante de decisiones consideradas equivalentes. Cada una de ellas, ya sea en materia de armamentos, comercio o tecnología debe contribuir a fortalecer el compromiso de los líderes soviéticos con el esquema de la *détente*.

Esta estrategia presenta, sin embargo, una debilidad: es posible que la respuesta, o mejor dicho, la represalia, no corresponda adecuadamente a la iniciativa que la provocó. Por ejemplo, la suspensión de negociaciones que señalábamos más arriba resulta totalmente inadecuada a la acción que pretende impugnar. En cambio, si la reacción ante los movimientos soviéticos en Angola se hubiera reflejado en las negociaciones sobre limitación de armamentos o en la venta de maíz a la Unión Soviética, su impacto hubiera sido más profundo sobre las relaciones Moscú-Washington.

La política de *détente* —y Henry Kissinger con ella— ha ido perdiendo popularidad en los dos últimos años. Algunos sectores de la opinión pública norteamericana consideran que con ella se ha debilitado visiblemente la posición internacional del país. Las negociaciones de SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) han sido la piedra angular de esta política. A este respecto fue determinante la decisión del presidente Nixon de abandonar el criterio de “superioridad” como objetivo de su política militar para reemplazarlo por el de “suficiencia” y para muchos esta deci-

<sup>31</sup> Citado en Eqbal Ahmad, “Autoportrait de M. Kissinger. Une nouvelle doctrine de l’impérialisme?”, *Le Monde Diplomatique*, mayo de 1975.

sión ofrece la prueba contundente de que la política norteamericana de los años sesenta ha sido una de claudicación.

Hay evidencias de que Moscú le atribuye a la *détente* el avance de sus intereses en el Tercer Mundo, por ejemplo en Angola. El mes pasado (febrero de 1976) un semanario soviético autorizado, *Neu Times*, llamaba la atención hacia el viraje en el "equilibrio de fuerzas en favor del socialismo" en Africa. Para los imperialistas era "difícil y arriesgado tratar de interferir..." porque el proceso de *détente* que se ha iniciado les ata las manos.<sup>32</sup>

Pero lo mismo se podría decir de los soviéticos, quienes en 1970, y ante la sorpresa de muchos, mantuvieron la invitación que le habían hecho al presidente Nixon para que visitara Moscú, a pesar de que los norteamericanos habían minado el puerto de Haifong apenas unos días antes de que se celebrara la reunión cumbre. En uno y otro caso todo parece indicar que los frutos que prometía el éxito del proyecto global resta importancia a los conflictos locales y fortalece la jerarquización internacional.

Tres conflictos distintos nos ofrecen situaciones que ilustran cómo opera este mecanismo de *linkage* y de amenaza implícita entre las dos superpotencias: Vietnam, el Medio Oriente y Angola.

### VIETNAM

Para Kissinger la discontinuidad entre los objetivos exclusivamente militares y los diplomáticos era la causa directa del empantanamiento de Estados Unidos en la guerra de Vietnam. Por otra parte, consideraba que este conflicto en sí mismo no era tan importante desde un punto de vista global, salvo en la medida en que comprometía la credibilidad de su compromiso en otras regiones.

...una demostración de impotencia norteamericana en Asia, necesariamente disminuiría la credibilidad del compromiso norteamericano en otras áreas. En Vietnam ya no estamos peleando únicamente por los vietnamitas, sino que también estamos peleando por nosotros mismos y por la estabilidad internacional.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Christopher S. Wren, "Moscow views *Détente* as means, not the end", *International Herald Tribune*, 19 de marzo de 1976.

<sup>33</sup> Henry Kissinger, "What should we do now?", *Look*, 9 de agosto de 1966, citado en Kalb, *op. cit.*, pp. 84-85.

Si Estados Unidos quería mantener su estatus de gran potencia debía espetar a toda costa las obligaciones que había contraído frente al aliado survietnamita, sin embargo, era urgente poner fin a ellas de la manera más rápida y "honorable" posible. La intervención norteamericana en la región se había convertido en un obstáculo para la realización de objetivos verdaderamente globales. La solución que entonces proponía Kissinger era la de la vía doble: por un lado Washington y Hanoi se concentrarían en la solución al problema militar y, por otro, Saigón negociaría con el Frente de Liberación Nacional la solución política del conflicto.<sup>34</sup> Posteriormente, la obligatoriedad de los acuerdos sería conagrada con la celebración de una conferencia internacional. Para Kissinger el problema ya no era si los norteamericanos debían o no retirarse, sino cuándo y cómo debían hacerlo.

Durante las negociaciones de paz que se celebraron en París entre Kissinger y los norvietnamitas,<sup>35</sup> la actitud del primero se inspiraba en la idea del "intervalo decente", ya que su confianza en la capacidad militar y en la estabilidad política del régimen de Saigón era mínima. El intervalo decente significaba que debía asegurarse el transcurso de un proceso razonable entre el retiro de las tropas norteamericanas y la caída del gobierno de Thieu, para que no apareciera como si Estados Unidos había faltado a su compromiso con un aliado.

Por ahora no nos interesa una apreciación de la solución final que se dio al conflicto, sino más bien uno de los aspectos de la manera como se llegó a tal solución, a saber, el acercamiento con China y con la Unión Soviética.

La primera condición para la efectividad de esta estrategia era convencer a ambas potencias de que su interés nacional se vería favorecido por el fin del conflicto en el sudeste asiático. En esta táctica la enemistad sino-soviética jugaba un papel clave, dado que ni Moscú ni Pekín estaban dispuestos a aceptar la expansión de la influencia de uno o de otro en el área. Por lo tanto, ambos tenían interés en detener cualquier desarrollo en ese sentido. Por lo demás, ante el acercamiento con Washington, Hanoi empezaba a dudar del apoyo de sus grandes aliados, aun-

<sup>34</sup> Ver: Henry Kissinger, "The Vietnam negotiations", *Foreign Affairs*, enero de 1969, vol. 47, No. 2, pp. 211-234.

<sup>35</sup> Entre agosto de 1969 y enero de 1972 la atención de Kissinger se concentró casi exclusivamente en la solución del conflicto de Vietnam. Este periodo estuvo dominado por la "diplomacia secreta" que incluía además de las negociaciones en París con Le Duc Tho y Xuan Thuy, los preparativos para la visita de Nixon a Pekín, así como la visita a Moscú de mayo de 1972. Para una descripción minuciosa del proceso de negociaciones en París, ver Landau, *op. cit.*

que se hallaba en la situación excepcional de depender directamente de la cooperación soviética y china. Si la política de apertura hacia China lograba exacerbar las tensiones entre chinos y soviéticos, ello repercutiría sobre Vietnam. Washington podía esperar que sus muestras de amistad hacia alguna de las dos capitales del socialismo a expensas de la otra, podría empujar a esta última a presionar a Hanoi para que adoptara mayor flexibilidad en sus negociaciones con Estados Unidos.

El 15 de julio de 1971 el presidente Nixon anunció públicamente su visita a Pekín, y el 12 de octubre del mismo año se publicó la noticia de que viajaría a Moscú el 22 de mayo del año siguiente —es decir, dos meses después de su viaje a China. El 31 de marzo de ese año los norvietnamitas lanzaron una gran ofensiva al sur de la zona desmilitarizada, con el apoyo de tanques y artillería soviéticos. La respuesta norteamericana fue el bombardeo de Hanoi y el bloqueo del puerto de Haifong. Las implicaciones de tal decisión eran muchas porque en primer lugar Estados Unidos estaba interfiriendo con el principio internacional de libertad de los mares. Lyndon Johnson había rechazado la aplicación de esta medida aun en los momentos más difíciles de la guerra; pero para Nixon el bloqueo era la respuesta más eficaz a la ofensiva.

En ese momento muchos creyeron que el enfrentamiento entre las superpotencias era inevitable. No faltaron las comparaciones con la crisis de Cuba de octubre de 1962, sin embargo, el mundo había cambiado mucho en diez años. Ciertamente el riesgo era altísimo puesto que el bloqueo podía significar el choque directo con los buques soviéticos, que proveían el combustible necesario para los vehículos y tanques de los norvietnamitas. Era natural que se contara con que la respuesta soviética inmediata sería la suspensión de la reunión cumbre del mes de mayo. Pero Brejnev no era Jrushov, quien en 1960, a raíz del incidente del U-2 norteamericano acusado de espionaje sobre territorio soviético, suspendió la reunión cumbre que debía celebrarse en París con el presidente Eisenhower.

La advertencia norteamericana era muy clara: Washington no estaba dispuesto a aceptar una derrota militar en Vietnam, sea cual fuere el costo de esa determinación. El cálculo político de Nixon fue acertado. Ni la Unión Soviética ni China respaldarían a un aliado menor, ante la amenaza de que tal respaldo comprometiera el proceso más amplio de *détente* en el que se habían comprometido. Este ejercicio de diplomacia de estrangulamiento (*jugular diplomacy*) sometió a prueba la voluntad de las grandes potencias de llegar a un entendimiento aun a costa de sus relaciones con potencias menores. Las necesidades económicas y tecnológicas de los soviéticos salvaron la reunión cumbre, pero el factor deci-

vo fue la necesidad de dar un contrapeso al acercamiento Pekín-Washington.<sup>36</sup>

Con la decisión de minar el puerto vietnamita la víspera del viaje a Moscú, sugería Nixon tres interpretaciones posibles a Brejnev, dos de ellas explícitas, y una tercera implícita: considerar que las superpotencias debían respetar sus intereses vitales respectivos; considerar que el acuerdo que se iba a negociar próximamente (SALT I) era más importante que Vietnam o que cualquier otra potencia menor; o, tercero, apoyar la posición de que una gran potencia no puede quedar mal, y por lo tanto, otra gran potencia no debe tratar de humillarla ni directamente ni a través de un aliado.<sup>37</sup>

La actitud de los líderes soviéticos permite suponer una cierta conformidad por lo menos con las dos primeras interpretaciones, confirmando en ello la comunidad de intereses que deriva del estatus de gran potencia y el criterio de reciprocidad que en principio debe regir sus acciones en el exterior.

#### MEDIO ORIENTE

Este caso muestra características distintas del anterior en la medida en que la inversión soviética —tanto política como económica— en el área ha sido muy grande. Desde 1956 el Kremlin había optado por una línea de apoyo a los países árabes, fundamentalmente a Egipto. Más todavía, desde 1970 quiso fortalecer su presencia en esa región a través de tratados de alianza que sólo Egipto e Irak firmaron. Pero la expansión de su influencia dependía en gran parte de su función como proveedor de los arsenales árabes. Su posición era, por lo tanto, esencialmente débil o al menos así lo manifestaba el hecho de que los árabes tribuyeran la derrota de 1967 en parte a que la ayuda soviética había sido inadecuada e insuficiente.

La política norteamericana en cambio ha sido siempre de apoyo a Israel, por razones no únicamente de política interna, sino también como

<sup>36</sup> Durante las reuniones preparatorias del viaje de Nixon a Moscú el tema de Vietnam dominó las conversaciones entre Kissinger y Brejnev. Los líderes soviéticos convenían en que lo mejor para todos era que el conflicto terminara. "Brejnev sugirió que lamentaba mucho que la ofensiva norvietnamita se hubiera llevado a cabo precisamente en ese momento, pero subrayó que Rusia no conducía las acciones de Hanoi." Kalb, *op. cit.*, p. 334.

<sup>37</sup> Raymond Aron, *The Imperial Republic. The United States and the World*. Nueva Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1974, pp. 119-120.

contrapeso a la presencia de la Unión Soviética. De manera que la región reúne una serie de ingredientes que la hacen particularmente explosiva, comparable a los Balcanes en el siglo XIX, puesto que en ella los conflictos pueden desembocar en un enfrentamiento entre las superpotencias.

En 1970 el presidente Nixon buscó redefinir la posición de su país frente al conflicto árabe-israelí con el claro objetivo de poner coto a la expansión de la influencia soviética. "...Estados Unidos vería con gran preocupación cualquier esfuerzo de la Unión Soviética tendiente a establecer su predominio en el Medio Oriente."<sup>38</sup> La manera de contrarrestar la presencia rival era introduciendo matices en la postura frente a la situación política del área, y asumiendo una actitud "objetiva y desinteresada".

Para nadie es un secreto que los soviéticos estaban perfectamente al corriente de las intenciones árabes de iniciar un ataque sorpresa contra Israel en octubre de 1973. Las razones para no impedir que tal ataque se llevara a cabo podrían resumirse en su deseo de fortalecer sus alianzas. Esto es, el presidente egipcio Sadat manifestaba ya una cierta desconfianza hacia las contradicciones que creía descubrir en la política de *détente* de Moscú —es posible que la actitud soviética frente a Vietnam no fuera ajena a esta desconfianza—, como lo demostró la expulsión de los consejeros soviéticos en 1972. Por otra parte, parecía que el único camino para lograr un cambio en la postura israelí era a través de Estados Unidos; por lo tanto Sadat empezó a considerar una modificación en sus relaciones con Washington. Ante esta actitud reticente de los egipcios el razonamiento soviético pudo haber sido que una guerra llevaría a la confirmación de las alianzas: Moscú tendría la oportunidad de reafirmar su apoyo a la causa árabe y Estados Unidos tendría que reasumir su apoyo a Israel.

El cálculo soviético [de los riesgos] parece haber sido moderado fundarse en la *détente*. La Unión Soviética jugó sobre la *détente* estimó que una guerra sería necesariamente limitada, porque la cooperación soviético-americana pondría fin a ella antes de que alguna de las partes en conflicto estuviera seriamente amenazada.<sup>39</sup>

La sorpresa del ataque árabe no pudo ser más grande ni para los israelíes ni para los norteamericanos, quienes habían llegado a pensar que

<sup>38</sup> Richard Nixon, *A New Strategy...*, p. 61.

<sup>39</sup> Hélène Carrère d'Encausse, "L'URSS et la guerre d'octobre", *Revue Française de Science Politique*, vol. xxiv, No. 4, agosto de 1974, p. 792.

Moscú trataría de moderar los ánimos de sus aliados árabes en nombre de la *détente*. En vez de eso las entregas de armamento soviético se habían intensificado desde hacía algunas semanas. La advertencia de Washington no se hizo esperar, el 12 de octubre Kissinger afirmó en conferencia de prensa:

...No consideramos que el puente aéreo de equipo militar que ha establecido Moscú sea de gran ayuda. Tampoco creemos que las acciones del gobierno soviético constituyan hasta este momento el acto irresponsable [...] que pondría en peligro la *détente*. Pero si llegáramos a ese punto no dudaríamos en mantener una actitud firme ante esta crisis, como lo hemos hecho ante otras.<sup>40</sup>

A la amenaza verbal<sup>41</sup> le siguió el establecimiento de un puente aéreo orteamericano de material bélico con destino a Israel; entonces las fuerzas de este país iniciaron una poderosa contraofensiva. El 16 de octubre Alexei Kosygin viajó al Cairo con el claro propósito de obligar al gobierno egipcio a aceptar un cese el fuego. El 22 de octubre, luego de celebrada una entrevista entre Kissinger y los líderes del Kremlin se adoptó por fin un cese del fuego que, sin embargo, los israelíes violarían al día siguiente precipitando con ello la crisis. De inmediato los soviéticos exigieron que los norteamericanos obligaran a Israel a respetar el acuerdo, amenazando con "graves consecuencias" si no lo hacía. Ante la amenaza de una intervención soviética unilateral, fueron alertadas las fuerzas norteamericanas. Pero el 26 de octubre Léonid Brejnev hizo unas declaraciones conciliadoras que proponían una solución respaldada conjuntamente por Estados Unidos y la Unión Soviética.<sup>42</sup>

A corto plazo el resultado de la crisis fue desfavorable para Moscú, puesto que quedó de hecho al margen de las negociaciones posteriores, y el gobierno egipcio reorientó su política exterior en detrimento del aliado soviético. Además la solución temporal de este conflicto ha sido uno de los éxitos espectaculares en la carrera de Kissinger.

<sup>40</sup> Kalb, *op. cit.*, p. 535.

<sup>41</sup> Mohammed Hassanein Heikal, editor del periódico egipcio *Al-Ahram*, reporta que en una conversación que sostuvo con Kissinger en noviembre de 1973 éste le dijo: "No se engañen [...] Estados Unidos no podría permitir —ni hoy ni mañana— que armas soviéticas obtuvieran una gran victoria sobre armas norteamericanas, aun cuando ésta no fuera decisiva, y esto nada tiene que ver ni con ustedes ni con Israel." Citado en Kalb, *op. cit.*, p. 578.

<sup>42</sup> Ver Carrère d'Encausse, *op. cit.*, p. 793 y siguientes.

## ANGOLA

El 27 de octubre de 1975 Henry Kissinger definió las prioridades de la política exterior americana a partir de “periodos de innovación” “periodos de consolidación”. Según él entre 1971 y 1973 se renovó la política hacia los países socialistas, la cual ahora se encuentra en proceso de consolidación. Asimismo, entre 1973 y 1975 las relaciones con los países industriales atravesaron por un periodo de reajuste, al cual le sucedería uno de consolidación. “Luego tenemos las relaciones con los países nuevos, en las que acabamos de iniciar el proceso de construcción.”<sup>43</sup> La experiencia angoleña sería la prueba de que la dinámica internacional no admite este tipo de distribución en el tiempo de la atención de una potencia que todo lo quiere abarcar.

Como contrapartida a su política de grandes potencias el gobierno norteamericano presenta una gran debilidad en lo que se refiere a las potencias menores. Y si los países industriales se han quejado de negligencia por parte del aliado norteamericano, a la cual muchos atribuyen la responsabilidad indirecta por el indiscutible avance de la izquierda en Europa occidental, en lo que se refiere a los países en vías de desarrollo podemos hablar de la ausencia total de una política específica, aun cuando según el propio Kissinger “...evadimos el problema si creemos que, en tanto que nación líder del mundo libre, no afectamos a otros países sea por actos de omisión o por actos cometidos deliberadamente.”<sup>44</sup> En el caso de Angola, como en general con los países del Tercer Mundo, la política norteamericana ha pecado por omisión.

Haciendo a un lado el conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo que la crisis de Angola puso de manifiesto, muchas son sus implicaciones para la política mundial. En ella se conjugaron muchos factores que se refieren a las relaciones entre las superpotencias, pero también a la rivalidad sino-soviética por el liderazgo revolucionario a nivel mundial.

Hasta antes de que la colonia portuguesa obtuviera su independencia la política norteamericana había consistido en mantener buenas relaciones con el régimen dictatorial de Lisboa. Hay que recordar que Portugal

<sup>43</sup> Entrevista de Time: “Kissinger speaks out on foreign policy”, *Time Magazine* 27 de octubre de 1975.

<sup>44</sup> Kissinger, *The Necessity for...*, pp. 318-319. Por ejemplo, la revista *Spiegel* afirma que en 1975 miembros del régimen revolucionario de Somalia habían decidido recurrir a la ayuda de Arabia Saudita y de Estados Unidos, para disolver su compromiso con los soviéticos. Sin embargo, el Departamento de Estado no mostró el menor interés, de manera que Somalia se ha convertido en un importante punto de apoyo de la Unión Soviética en África. “Moskaus Kuba am Horn von Afrika”, *Spiegel*, 24 de mayo de 1976.

ocupa una posición clave en la estrategia de la OTAN; por lo tanto, al mismo tiempo que el gobierno norteamericano apoyaba verbalmente el principio de autodeterminación, evitaba cualquier acto que pudiera identificarlo con los movimientos independentistas de las colonias.

Sin embargo, los acontecimientos portugueses de abril de 1974 modificaron sustancialmente la naturaleza del problema. A partir de esa fecha, el nuevo gobierno lusitano optó por apoyar el proyecto independentista de sus colonias africanas, y liberarse con ello del peso de la lucha anticolonialista. En Angola la lucha se desató entonces entre tres facciones rivales que se disputaban la primacía política en el país.

La lucha intestina adquirió dimensiones explosivas con la intervención extranjera —de superpotencias y países vecinos. Desde 1973 el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA) recibía el apoyo material y la asistencia técnica de China, que desde hace algunos años ha buscado implantar en África un punto de apoyo a los movimientos revolucionarios. Además, desde 1964 Jonás Savimbi —jefe de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA)— había establecido relaciones estrechas con los chinos; éstos sin embargo se retiraron discretamente justo después de que el país obtuvo oficialmente su independencia. El tercer grupo, el Movimiento para la Liberación de Angola (MPLA), en cambio, empezó a recibir desde octubre de 1974 asistencia soviética. A partir de diciembre de 1975 esta ayuda se incrementaría con el envío de tropas cubanas.

En este caso fue muy clara la influencia de los acontecimientos de Watergate sobre la política exterior americana, por la desconfianza que todo este proceso despertó en la opinión pública, no sólo en cuanto a la deshonestidad en política interna, sino también por los descubrimientos en cuanto a la intervención norteamericana en la caída del régimen del presidente Allende en septiembre de 1973. Probablemente con el fin de evitarse inacabables discusiones con el Congreso, Kissinger optó por otorgar una ayuda encubierta de \$300 000 al FNLA.<sup>45</sup>

Las repercusiones internacionales del conflicto angoleño se fueron ampliando a lo largo de 1975, dado que los países del área empezaron a mostrar su preocupación e inquietud ante la posible victoria del grupo apoyado por Moscú. Este temor explicaría la intervención de Zaire, Zambia y, lo que es peor para el prestigio norteamericano en la región, del régimen racista de Sudáfrica. Una vez más, para evitar el enfrentamiento con el Congreso, y ante el temor de ser acusado de intervencionismo, Kissinger

<sup>45</sup> John A. Marcum, "Lessons of Angola", *Foreign Affairs*, abril de 1976, vol. 54, No. 3, pp. 407-425.

decidió intervenir de manera encubierta en apoyo del FNLA y de UNITA aportando ayuda militar con un valor de 30 millones de dólares a través de los países vecinos, violando de esta manera la política norteamericana de no intervención en los asuntos africanos y asociándose al mismo tiempo con los regímenes más reaccionarios del área.<sup>46</sup> Con el triunfo del MPLA Estados Unidos quedó en la peor de las posiciones. Más todavía, en diciembre de 1975 el Congreso votó la suspensión de cualquier tipo de ayuda a Angola, a pesar de las advertencias de Kissinger en el sentido de que una victoria soviética de esta naturaleza sentaría un peligroso precedente:

Alegar que Angola no es un país importante, o que Estados Unidos no tiene intereses considerables en ese país es algo que pasa por alto el aspecto realmente vital de este asunto. Si se observa que Estados Unidos vacila ante la intervención en gran escala de fuerzas cubanas y ayuda militar soviética... ¿qué decidirá la superpotencia que actuó sin que nadie se opusiera la próxima vez que se presente la oportunidad de intervenir en otro país?<sup>47</sup>

El conflicto quedó definitivamente solucionado cuando el 12 de febrero de 1976 la Organización de la Unidad Africana otorgó su reconocimiento al gobierno establecido por el MPLA. Para entonces la política norteamericana había sido totalmente paralizada por la acción del Congreso y los soviéticos pudieron apuntarse una victoria; aunque el gobierno angoleño parece decidido a mantener una línea independiente y las alternativas abiertas. Aun así, la victoria soviética repercute sobre las relaciones entre Moscú y Washington. Pese a que la actitud del Secretario de Estado durante los debates con el Congreso era de que el triunfo del MPLA pondría en peligro la credibilidad norteamericana y, en consecuencia, su influencia en el área, en realidad no lo creyó tan importante como para comprometer las negociaciones sobre limitación de armamentos o las relaciones

<sup>46</sup> En vista de que a fines de 1975 la derrota de UNITA ya era inevitable, Sudáfrica, temerosa de una victoria soviética, decidió intervenir enviando una columna formada por sudafricanos, portugueses y mercenarios de diferentes nacionalidades. El apoyo norteamericano parece innegable. En una entrevista publicada por el semanario *Newsweek* el 17 de mayo de 1976, el Primer Ministro sudafricano John Vorster respondió a la pregunta de si Estados Unidos había solicitado su ayuda para derrotar a las fuerzas soviéticas y cubanas presentes en Angola: "Prefiero no hacer comentarios a ese respecto. El gobierno de Estados Unidos puede hablar por sí mismo... Pero si lo que usted hace es una afirmación yo no lo llamaría mentiroso."

<sup>47</sup> "Cómo controlar a la Unión Soviética..." *Excelsior*, *op. cit.*

omerciales. En este caso el *linkage* se aplicó pero en dirección Moscú-Washington y no a la inversa.

En esta ocasión las amenazas de Kissinger resultaron efectivamente bastante débiles. La falta de apoyo del Congreso fue sin duda determinante en este sentido. Pero por otra parte probablemente para el Secretario de Estado la intervención cubana era mayor motivo de preocupación que la soviética.

En Atlanta, Georgia, [...] Henry Kissinger reiteró [...] que Estados Unidos no tolerará más injerencias cubanas de tipo militar en otras partes del mundo. [...] Agregó que la Unión Soviética debe saber que la distensión es incompatible con el envío de armamentos y el apoyo moral a conflictos en otros países.<sup>48</sup>

La experiencia de Angola fue en sí misma una advertencia para el Secretario de Estado, en el sentido de que la política de grandes potencias encierra el riesgo de aislar a la diplomacia norteamericana con respecto a las potencias menores, y, como consecuencia, restar contenido a sus aspiraciones mundiales.

#### LA DIPLOMACIA TRIANGULAR

En los años setenta la clave de la diplomacia norteamericana ha sido el conflicto sino-soviético. La agudización de las diferencias que privan entre los dos grandes países socialistas ha brindado a Estados Unidos una oportunidad única, en el sentido de que el entendimiento con cada uno de ellos por separado le ha permitido colocarse en una posición de superioridad política, sin la necesidad de desarrollar una superioridad estratégica. Por lo demás, al asumir el papel de conciliador universal, Kissinger logró devolver por algún tiempo un cierto prestigio internacional a su país.

Indudablemente el acercamiento con Pekín fue decisivo en la actitud más conciliadora de Moscú; y para el gobierno chino una alianza con Washington, por tenue que pudiera ser en un primer momento, parecía el único contrapeso adecuado a su conflicto con el vecino gigante.

Actualmente el conflicto internacional más profundo es el que separa a la Unión Soviética y a China comunista... Por lo tanto, una de las perspectivas positivas de la situación actual es que cualquiera que sean las intenciones de los líderes soviéticos, ante la perspectiva

<sup>48</sup> "Kissinger advierte a Cuba", *Excelsior*, 6 de marzo de 1976.

de una China cada vez más fuerte y siempre hostil, preferirán un periodo de *détente* en occidente.<sup>49</sup>

Como ya lo hemos mencionado más arriba, aun antes de llegar a la presidencia, Nixon había percibido no sólo las ventajas políticas que la ruptura entre China y la Unión Soviética podría reportar para Estados Unidos, sino también los cambios de actitud que se registraban en la opinión pública de su país. La guerra de Vietnam había provocado una ola aislacionista, pero también el deseo de revisar las actitudes de feroz anticomunismo que habían caracterizado los años cincuenta. Más todavía el restablecimiento de relaciones con Pekín era también una manera de ejercer una cierta influencia sobre la política china, y en consecuencia de apresurar la solución al conflicto en el sudeste asiático. En 1967 Nixon sin abandonar su característica desconfianza hacia el comunismo afirmaba:

...cualquier política americana en Asia debe enfrentar la realidad china [...] ello significa reconocer el peligro presente y potencia que representa, y adoptar medidas para responder a él...

...Desde una perspectiva de largo plazo, no podemos permitirnos que China permanezca eternamente al margen de la familia de naciones [...] El mundo no estará a salvo hasta que China cambie. Por lo tanto, nuestro objetivo debería ser inducir ese cambio.

...Para hacerlo debemos *persuadir* a China de que debe cambiar: de que no puede satisfacer sus ambiciones imperiales...<sup>50</sup>

En realidad lo único que Washington tendría que hacer sería mostrar su buena disposición a un acercamiento, porque ya desde fines de 1968 los chinos habían empezado a enviar señales de que deseaban una reapertura

<sup>49</sup> Kissinger, *San Clemente Background Briefing*, 24 de agosto de 1970, p. 10. Citado en Landau, *op. cit.*, p. 106.

<sup>50</sup> Richard M. Nixon, *Asia after*, p. 121. Para algunos autores como Kalb, Nixon fue el verdadero arquitecto de la apertura hacia China. Stephen Graubard, por lo contrario, sostiene que Kissinger fue el autor, y como prueba de ello ofrece las propuestas del candidato a la campaña presidencial del partido republicano de 1968, Nelson D. Rockefeller, de quien Henry Kissinger fuera el principal consejero en materia de política exterior. "Existía la posibilidad de establecer una nueva relación con China, Rockefeller afirmaba que nada ganaría Estados Unidos con apoyar o fomentar el autoaislamiento de ese gran pueblo, y hablaba de la necesidad de 'contacto y comunicación con China' y la Unión Soviética. Porque un triángulo sutil con China comunista y la Unión Soviética puede mejorar en última instancia nuestras relaciones con cada una de ellas al mismo tiempo que damos prueba ante ambas de nuestra voluntad de paz", Stephen Graubard, *Kissinger, Portrait of a Mind*, Nueva York, W. W. Norton and Co., 1973, p. 250.

hacia el exterior. El 26 de noviembre de ese año el Departamento de Estado recibió con gran sorpresa un mensaje del Ministerio del Exterior chino, que a través de Radio Pekín proponía la reiniciación de las pláticas secretas entre chinos y norteamericanos en Varsovia.<sup>51</sup> El tono del mensaje sólo podía explicarlo, además de la profundización del conflicto con la Unión Soviética, el fin de la Revolución Cultural. La facción más radical dentro del gobierno chino encabezada por Lin Piao, proponía mantener una política de revolución mundial, pero aparentemente había sido derrotada por la facción moderada de Chou En lai, quien apoyaba la reapertura al exterior.

Más todavía, en diciembre de 1970, Edgar Snow había entrevistado al presidente Mao; en esa reunión se había discutido abiertamente la posibilidad de un encuentro con Nixon, y el líder chino había manifestado gran interés.<sup>52</sup> Mao reconocía que mientras la presencia norteamericana en Asia tendía a disminuir, la soviética se cernía como una amenaza sobre la región, especialmente a través de su influencia sobre la India, por lo tanto era necesario introducir un contrapeso.

Es de suponer que tal estrategia no podía sino despertar las sospechas de Pekín y de Moscú, cuya hostilidad sólo podría verse exacerbada por los avances amistosos de Washington en ambas direcciones. Lo extraordinario de esta política es precisamente que los norteamericanos hayan logrado superar esas sospechas y colocarse en un contexto aparentemente no ideológico. Pero la explicación de tal habilidad se halla directamente en lo irreconciliable de las posiciones china y soviética.<sup>53</sup>

No son pocos los beneficios que Estados Unidos ha derivado de esta construcción triangular. Gracias a ella pudo por fin abandonar el lastre en que se había convertido su intervención en el conflicto vietnamita, sin por ello incurrir en enfrentamientos peligrosos con sus adversarios socialistas. La diplomacia de reconciliación también le ha permitido reafirmar su liderazgo al frente del mundo occidental, aunque sólo sea por el reconocimiento explícito que ha significado la "era de las negociaciones". Asimismo, el

<sup>51</sup> Kalb, *op. cit.*, p. 252.

<sup>52</sup> Edgar Snow, "A conversation with Mao Tse Tung", *Life*, 30 de abril de 1971, citado en Kalb, *op. cit.*, p. 269.

<sup>53</sup> "Básicamente nuestra posición frente a los dos grandes países comunistas es que a ninguno de ellos le reconocemos primacía sobre el otro. Sabemos que entre ellos existen grandes diferencias en lo que se refiere a una serie de problemas que no involucran directamente a Estados Unidos, una de ellas es el conflicto fronterizo, y el otro el conflicto ideológico en cuanto a la interpretación de la doctrina leninista, y a ese respecto nuestra competencia no es universalmente reconocida", Henry Kissinger, diálogo con reporteros norteamericanos, citado en Kalb, *op. cit.*, pp. 379-380.

proceso de control de armamentos hubiera sido imposible de no existir la voluntad soviética de reducir al máximo las causas de tensión en su frente occidental.

La diplomacia triangular debía garantizar el respeto a las áreas de influencia respectivas, y la competencia "leal" en aquellas regiones que aún son terreno de contención. Angola sin embargo ofrece un ejemplo de que en este respecto las posiciones todavía no han sido explícitamente definidas.

En un mundo en el que el predominio norteamericano ya no es absoluto, "...prevenir la expansión soviética sigue siendo el objetivo primordial de la política (americana), pero ahora debe hacerse de manera más compleja que en los años 40 o 50."<sup>54</sup> La diplomacia triangular posee un carácter esencialmente preventivo porque pretende influir sobre el comportamiento del principal adversario, a través de la alianza con el rival más importante de este último. Estados Unidos agita como amenaza ante la Unión Soviética una relación cada vez más estrecha con China, y muy grande parece ser la amistad sino-americana. La esencia de una coalición es que las diferencias existentes entre sus miembros y el enemigo común son mayores que las existentes entre ellos mismos,

... como la apariencia de armonía es una de sus armas más efectivas, una coalición nunca debe admitir que uno de sus miembros representa una amenaza casi tan grande como el enemigo común.<sup>55</sup>

El objetivo fundamental de esta política ha sido evitar el enfrentamiento entre las superpotencias, por lo tanto tiende a una forma de equilibrio que margina de hecho a las potencias menores. Establece además una jerarquización internacional en términos de potencial conflictivo que se ha traducido en la especialización de la política exterior norteamericana en la solución de crisis locales, lo cual no corresponde necesariamente a sus aspiraciones globales. Por ejemplo, al concentrar sus energías en Medio Oriente, Kissinger ha descuidado otras áreas que merecían igualmente su atención, por ejemplo, las relaciones con los países industriales o con Latinoamérica. Por otra parte, la concentración del poder de decisión que ha caracterizado la gestión de Kissinger deja en manos de la burocracia la ejecución de una política rutinaria en aquellas áreas que no están en crisis. Al exagerar sus funciones de mediador, el Secretario de Estado ha sacrificado los intereses de potencia mundial, a la realización de un esquema intelectual del cual se ha hecho personalmente responsable.

<sup>54</sup> *Time*, "Kissinger speaks out..."

<sup>55</sup> Kissinger, *A World Restored*, p. 94.

Kissinger parte de la idea que si se mantiene bajo control la relación Estados Unidos-Unión Soviética, el resto del mundo estará igualmente bajo control. El problema es que las superpotencias ya no están tan seguras de su capacidad para influir sobre el comportamiento de potencias menores, como lo ha demostrado el triunfo norvietnamita, la revolución portuguesa, el renacimiento de las inquietudes tercermundistas, o la voluntad de independencia respecto a Moscú recientemente proclamada por todos los partidos comunistas. Es aquí donde surgen las salvedades acerca de la efectividad de la amenaza nuclear en las relaciones con los países no nucleares. Ya hemos dicho que para que la amenaza sea funcional tiene que ser proporcional a los fines que persigue. Cuando se trata de un país no nuclear, la amenaza del recurso a armas nucleares resulta risible en la medida en que nada significan las relaciones con un país que ha sido totalmente arrasado. La amenaza guarda su significado político sólo cuando se aplica de manera que ejerza presión, y no que destruya.

Consciente de las limitaciones del armamento nuclear, Henry Kissinger siempre ha defendido la ayuda económica a los países en desarrollo porque ve en ella la única posibilidad de influir sobre ellos. Según esto, los objetivos políticos de dicha ayuda siempre deben quedar claramente definidos con anticipación. Pero, en general, el Secretario de Estado no ha dejado de recurrir a las presiones económicas para ejercer el poder norteamericano sobre los países no nucleares. Así lo ha demostrado su política hacia los países industriales, frente a quienes ha reafirmado no únicamente la superioridad estratégica que pone en sus manos la responsabilidad de la defensa del "mundo libre", sino también su superioridad económica, para malograr cualquier intento de independencia.

Esta actitud ha sido mucho más explícita en lo que se refiere a los países en desarrollo. Por ejemplo, en el caso de América Latina, donde tradicionalmente se ha hablado de una relación privilegiada con Estados Unidos, con Kissinger la política norteamericana ha pasado de la "negligencia benévola" (*benign neglect*) que han desmentido las revelaciones sobre la injerencia en la política interna chilena y en la caída del presidente Salvador Allende, a la línea dura del *Trade Act* del 5 de enero de 1975 y a las amenazas, muy claras pero poco específicas, que ha dirigido a Cuba —reanimando el fantasma del Tratado de Seguridad de Río (TIAR)— con motivo de su participación en el conflicto angoleño.

Tal vez a largo plazo Angola será visto como el principio del fin de Kissinger. La experiencia angoleña fue un llamado de atención en cuanto a los posibles efectos de una no-política que es en sí misma una política. Una de las críticas a la obra de Kissinger sería que

...al menos visiblemente no trató [...] de consolidar y extender de manera global a las regiones más conflictivas las oportunidades que le brindaba la nueva disposición de las potencias comunistas...<sup>56</sup>

Por paradójico que pudiera parecer, la estabilidad global que ha perseguido la política kisingueriana se ha mantenido en un nivel superficial. El "condominio" de las superpotencias sobre la política mundial suponía la desintegración en equilibrios regionales más que la administración conjunta de un equilibrio general que sería, en consecuencia, más firme, porque el compromiso de su preservación sería mayor para ambas.

Por lo demás, el conflicto de Angola puso de manifiesto que Kissinger ha perdido apoyo interno, y con él también su política ha perdido legitimidad. Las críticas a la *détente* se han multiplicado, y a ojos de sectores importantes de la opinión pública norteamericana aun la presencia del Secretario de Estado ha dejado de ser indispensable, o lo que es peor, se ha convertido en un símbolo de derrotismo. Su política está de tal manera identificada con su personaje que cualquier descalabro en el exterior no puede ser sino atribuido a su negligencia o a su incompreensión.

En segundo lugar, Angola parece demostrar que el Tercer Mundo sigue siendo el terreno de contención entre los Grandes, y que el esquema propuesto por Kissinger ha resultado demasiado restringido. Para remediarlo, Kissinger ha tratado de renovar sus posiciones tanto en América Latina como en África; respecto a la primera, en febrero de 1976, realizó una visita que había pospuesto en varias ocasiones y prometió un "nuevo diálogo" entre los países del continente. En cuanto a África, se ha declarado enemigo del predominio de las minorías blancas y ha mostrado mayor preocupación por el curso de los desarrollos políticos en esa región.

Pero toda esta experiencia tendría más bien que redundar en una descentralización del proceso de formulación de decisiones de política exterior, y en una reconsideración de las consecuencias a largo plazo de tales decisiones. Porque para algunos observadores la pregunta que se plantea es si toda esta estrategia corresponde a una disminución real del poderío norteamericano o si no es más que la proyección de una visión pesimista y circular de la historia, como el propio Kissinger lo expresó el 11 de marzo de 1976: "Enfrentamos desafíos monumentales. Pero no toda generación tiene la oportunidad de modelar un nuevo orden internacional. Si la dejamos escapar, viviremos en un mundo caótico y peligroso."

<sup>56</sup> Liska, *op. cit.*, p. 4.