

Capítulo 1

Evolución de la rivalidad en el diseño y manejo de la política exterior: 1947-1975, la era preVietnam

1.1. Estructuralismo y funcionalismo en tensión.

El estructuralismo tiene su origen en el entendimiento de las organizaciones a través del análisis de su estructura y su evolución estructural. El estructuralismo asume que el comportamiento humano no puede ser entendido simplemente al examinar la motivación y la intención individual debido a que, cuando los individuos forman parte de una estructura, el comportamiento humano de los individuos pierde relevancia. En las ciencias sociales se acepta que el estructuralismo y el individualismo representan enfoques complementarios más que competitivos.¹ Asimismo, el estructuralismo admite que es posible confrontar y entender dos o más estructuras en referencia a sus similitudes y diferencias. La estructura es lo que revela el análisis interno de un sistema: los elementos, las relaciones entre estos elementos y la disposición de estas relaciones entre sí. El análisis establece las relaciones fundamentales y las subordinadas, y en sentido estricto las primeras constituyen la estructura.² En el estructuralismo, una organización es un conjunto de elementos, una relación de los hechos, y no es entendible mientras uno se limite a describirla. El funcionamiento de una organización es entendible cuando se tiene información respecto a su origen y diseño interno. En la perspectiva de Waltz,

Structure has to be studied in its own right, as do units. To claim to be following systems approach or to be constructing a systems theory requires one to show how system and unit levels can be distinctly defined. Failure to mark and preserve the distinction between structure, on the one hand, and units and processes, on the other, makes it impossible to disentangle causes of different sorts and to distinguish between causes and effects.³

¹ Little, Richard. (1985) "Structuralism and Neo-Realism" en Margot Light y A. J. R. Groom (eds.) (1985), *International Relations: A Handbook of Current Theory*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, p. 76.

² Pouillon, Jean. (1978) "Un Ensayo de Definición" en Marc Barbut, P. Bourdieu, M. Godelier, A. Greimas, P. Macherey y J. Pouillon, *Problemas del Estructuralismo*, 7 ed. México: Siglo Veintiuno, p. 2.

³ Waltz, Kenneth. N. (1979) *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, p. 78.

Los estructuralistas consideran que el estudio de la génesis de una estructura sólo puede hacerse con el conocimiento de la estructura predecesora.⁴ En consecuencia, analizar la génesis histórica de una estructura es analizar las condiciones de origen de sus elementos internos y de su operación. Por lo que la creación de un sistema se describe como la disolución de otro y los efectos en el sistema emergente dependen del desarrollo de las contradicciones internas en el sistema predecesor. El descubrimiento y la definición de las contradicciones internas en el sistema predecesor constituyen el punto de partida obligado del estudio científico del sistema, de su génesis y de su evolución. Esto requiere el estudio de la compatibilidad entre los sistemas y la reproducción de algunos elementos de la estructura del sistema antecesor en la estructura del sistema emergente. En el presente estudio, uno de los cuestionamientos más importantes acerca de la operación del gobierno de los Estados Unidos es la naturaleza y localización de la autoridad para definir la política exterior estadounidense y emplear las fuerzas militares, si es necesario, en contra de un adversario. La presidencia de los Estados Unidos tiene que diseñar e implementar la política exterior considerando los entornos doméstico y exterior.

El estructuralismo fue desarrollado en las ciencias sociales y representa una alternativa a las formas no históricas e individualistas de analizar las organizaciones sociales, entre ellas el gobierno.⁵ Los estructuralistas argumentan que la ausencia de una autoridad neutral que pueda reforzar las reglas y acuerdos crea una situación de inseguridad y autoayuda en la cual los tomadores de decisiones son presionados para actuar competitivamente, sin importar su naturaleza individual o preferencias personales.⁶ El estructuralismo moderno descarta que las personas deseen el poder como resultado de una inclinación innata y se enfoca en los incentivos creados por la ausencia de una autoridad neutral que pueda reforzar las reglas y procedimientos entre los actores y las agencias del gobierno.

⁴ Godelier, Maurice. (1978) "Sistema, Estructura y Contradicción en El Capital" en Marc Barbut, P. Bourdieu, M. Godelier, A. Greimas, P. Macherey y J. Pouillon, *Problemas del Estructuralismo*, 7 ed. México: Siglo Veintiuno, p. 63.

⁵ Little, *op. cit.*, p. 78.

⁶ Lamborn, Alan C. y Joseph Leppard. (2003) *World Politics Into the Twenty-First Century*. New Jersey: Prentice Hall, p. 34.

El estructuralismo y el funcionalismo tienen un punto de conexión: el estructuralismo hace explícitas las funciones de un elemento en el interior de una estructura o de una estructura en el interior de un sistema y explica el orden de estas funciones. Esto implica que el funcionamiento de una estructura debe ser compatible con el funcionamiento de otras estructuras o debe llegar a serlo porque pertenecen a un mismo sistema. En consecuencia, la creación de nuevas estructuras modifica las condiciones de existencia y el papel de las estructuras más antiguas, que se ven obligadas a transformarse. Este análisis implica la noción de límite en la compatibilidad funcional de estructuras diferentes. Por lo que los estructuralistas consideran que las condiciones de aparición, de funcionamiento y de evolución de cualquier sistema atañen a una realidad humana intencional, pero otras, de importancia más decisiva, manifiestan las propiedades no intencionales de las relaciones sociales, propiedades que no dependen de la conciencia de los hombres ni encuentran en ella su origen o fundamento, y contienen las posibilidades de transformación de estas relaciones.⁷

En el proceso de definición de la política exterior de los Estados Unidos, en el entorno interno siempre se ha considerado vital limitar el poder presidencial para preservar el diseño constitucional de la democracia estadounidense. En contraste, los cambios en la seguridad y el ambiente político en el entorno exterior gradualmente deterioraron el balance entre las ramas ejecutiva y legislativa, concentrando el poder en dirección a la presidencia.

Esto implica que si dos sistemas se contradicen, y uno de ellos evoluciona y desaparece de la historia, significa que cualquier sistema sólo puede existir y reproducirse dentro de límites precisos. Esto a través de transformaciones compatibles con las propiedades intencionales de sus estructuras internas, por lo que estos límites no son más que la manifestación de las propiedades no intencionales de las relaciones sociales y de las relaciones de compatibilidad y de incompatibilidad funcionales que determinan. El cuestionamiento de los sistemas implica la necesidad de analizar las relaciones de incompatibilidad entre estructuras, de descubrir por qué existen unos límites a las

⁷ Godelier, Maurice. (1972) *Funcionalismo, Estructuralismo y Marxismo*. Barcelona: Anagrama, p. 9.

transformaciones posibles de esas estructuras, límites más allá de los cuales la reproducción de un sistema se dificulta o imposibilita. En el proceso de definición de la política exterior de los Estados Unidos, los dos sistemas en contradicción son el Departamento de Defensa (*Department of Defense, Pentagon*) y el Departamento de Estado (*Department of State*). Hasta la Segunda Guerra Mundial, los intereses del Departamento de Defensa tenían mayor preponderancia en la definición de la política exterior. Por su parte, el Departamento de Estado no presentaba una evolución sobresaliente en su funcionamiento. Como respuesta a su posición, el presidente Truman crea una nueva estructura para minimizar las contradicciones entre estos dos sistemas: el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council, NSC*).

En lo que respecta al funcionalismo, muchos aspectos del enfoque del funcionalismo hacia la sociología son similares a otros enfoques sociológicos, pero con un énfasis particular en la función, interdependencia, consenso, equilibrio y cambio evolutivo. Es decir, el análisis no parte de los individuos sino de sus relaciones. El fenómeno social debe ser entendido a nivel de acción colectiva entre grupos de actores.⁸ Estas relaciones no son tomadas una a una sino en su conjunto y este conjunto se considera como un todo integrado en la medida en que estas relaciones diversas son complementarias. Estas funciones determinan los roles que los individuos ocupan en un sistema social y cómo este sistema tiende hacia un estado de equilibrio. Por ello, es importante considerar las características principales del proceso de toma de decisiones en la definición de la política exterior de los Estados Unidos. Los actores y los procesos en la toma de decisiones en política exterior difieren para cada uno de los dos tipos de decisiones de política exterior: decisiones para resolver una crisis y decisiones para definir programas políticos.

En el caso de una amenaza, las administraciones presidenciales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los casos han optado por una respuesta rápida antes de que la situación se deteriore hasta el detrimento de la seguridad de la nación. Por esta razón, la política exterior en

⁸ Turner, Jonathan H. (1991) *The Structure of Sociological Theory*, 5 ed. Belmont, Ca.: Wadsworth, p. 47.

tiempos de crisis es diseñada y manejada por un número pequeño de actores en el nivel más alto y cercano al presidente pertenecientes a las agencias del ejecutivo. En contraste, las decisiones para definir programas políticos tienden a ser rutina debido a que los programas políticos involucran objetivos a largo plazo y tienden a ser realizadas por una serie de actores estables y de nivel inferior en las agencias del ejecutivo.

En el funcionalismo se establece el principio de la unidad de los contrarios que permite comprender su complementariedad, compatibilidad, conflicto necesario, incompatibilidad y la capacidad de permanencia de esta unidad. Es por ello que el funcionalismo nos permitirá analizar la competencia inherente en la relación entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos. El funcionalismo incorpora un conjunto de modelos teóricos relacionados con el estudio de las ciencias políticas y las organizaciones. Entre las áreas de estudio se encuentran el cambio social, la modernización, las organizaciones formales y la burocracia.⁹

El estudio de las organizaciones sociales y las instituciones de gobierno impulsaron la difusión del funcionalismo. En 1946 Talcott Parsons convirtió a Harvard en el principal centro de estudio del funcionalismo. En la década de 1950 y 1960 el aspecto crítico del funcionalismo se empieza a desvanecer. Este cambio de un liberalismo crítico a un liberalismo complaciente corresponde con el ascenso a potencia mundial de los Estados Unidos en el nuevo orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, la expansión de la democracia durante y después de la guerra, la prosperidad económica sostenida, así como los avances en la ciencia y tecnología. La declinación del funcionalismo se puede explicar debido a que en las siguientes décadas los entornos político y social se polarizaron, generando una percepción del funcionalismo como una teoría conservadora e ideológicamente neutral.¹⁰

⁹ Adams, Bert N. y R. A. Sydie. (2001) *Sociological Theory*. Thousand Oaks: Pine Forge, p. 343.

¹⁰ Colony, Paul. (1990) *Functionalist Sociology*. Hants, England: Edward Elgar Publishing Limited, pp. xv-xvii.

Parsons se involucró en el análisis de la personalidad y perspectiva de los actores, y cómo estos aspectos son determinantes en el establecimiento de los patrones emergentes de la organización social, como la cultura organizacional, y viceversa. A este enfoque teórico lo denomina una teoría de sistemas de acción.¹¹ El interés principal de Parsons era el problema del orden en la sociedad, es decir, cómo los individuos se separaban en entidades que buscan su propio interés y pueden tener cualquier orden.¹² En la práctica, la gente coopera y hay cierto grado de integración social. Para Parsons, esto proviene de los valores de la sociedad y de los actores sociales:

People act on the basis of their values; their actions are oriented and constrained by the values and norms of people around them; and these norms and values are the basis of social order¹³

Para Parsons la acción social tiene características tales como que ser voluntaria, subjetiva y gobernada por normas sociales y culturales. El sistema social analiza una sociedad como un todo o las relaciones e interacciones entre diferentes actores. También incluye instituciones sociales tales como la familia debido a que son creadas y mantenidas a través de interacciones y relaciones. La definición de Parsons de un sistema social es:

A social system consists in a plurality of individual actors interacting with each other in a situation which has at least a physical or environmental aspect, actors who are motivated in terms of a tendency to the “optimization of gratification” and whose relation to their situations, including each other, is defined and mediated in terms of a system of culturally structured and shared symbols.¹⁴

En ocasiones, cuando los cambios en un sistema o las acciones de algunos individuos se desvían del rol esperado, hay mecanismos de control que obligan a la gente a regresar a sus roles originales. O bien, hay mecanismos más estrictos para detener la desviación, tales como la ley. Por lo tanto, los sistemas son autorregulados, con individuos preparados para entrar a un sistema social a través de la socialización y varios mecanismos de control social que surgen para asegurar que los individuos se mantengan cumpliendo sus funciones.

¹¹ Turner, *op. cit.*, p. 47.

¹² Adams y Sydnie, *op. cit.*, p. 349.

¹³ Knapp, Peter. (1994) *One World – Many Worlds: Contemporary Sociological Theory*. New York: Harper-Collins, pp. 191-192.

¹⁴ Parsons, Talcott. (1951) *The Social System*. New York: Free Press, pp. 5-6.

Without deliberate planning on anyone's part, there have developed in our type of social system, and correspondingly in others, mechanisms which, within limits, are capable of forestalling and reversing the deep-lying tendencies for deviance to get into the vicious circle phase which puts it beyond the control of ordinary approval-disapproval and reward-punishment sanctions.¹⁵

La teoría funcionalista atiende tres temas comunes. Primero, explica el fenómeno social en términos de sus consecuencias. Segundo, evalúa las consecuencias que pueden ayudar o dañar las partes del sistema social. Tercero, clarifica cómo las consecuencias causan un fenómeno social. Por lo tanto, los funcionalistas establecen que los fenómenos sociales, tales como la guerra, existen debido a que benefician a ciertos grupos sociales. También afirman que esos beneficios causan que los individuos y las instituciones produzcan esos mismos fenómenos sociales. Los funcionalistas explican tanto el cambio social como la estabilidad social. Frecuentemente se asume que el estructuralismo no ha jugado un rol preponderante en las relaciones internacionales. Sin embargo, Waltz sostiene que los especialistas de las relaciones internacionales no han logrado apreciar las características esenciales de las explicaciones estructuralistas, por lo que sólo han producido explicaciones individualistas o reduccionistas a casos específicos.¹⁶ Graham T. Allison argumenta que la disciplina tradicionalmente ha sido estudiada desde la perspectiva de un modelo de decisión racional individualista.¹⁷

En 1971, Allison propuso el modelo de la política burocrática, que se enmarca en la teoría funcionalista. Este modelo establece que la formulación y ejecución de políticas en el gobierno involucra individuos con diferentes culturas de trabajo e interpretaciones difusas sobre las funciones y responsabilidades de las diversas posiciones en una institución de gobierno.

The Bureaucratic Politics model sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well; players who act on terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals; players who make government decisions not by a single, rational choice but by the pulling and hauling that is politics.¹⁸

¹⁵ Parsons, *op. cit.*, pp. 319-320.

¹⁶ Waltz, Kenneth N. (1982) "Letter to Editor," *International Organization* 36, No. 3, pp. 679-81.

¹⁷ Allison, Graham T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Harper Collins Publishers.

¹⁸ *Ibid.*, p. 144.

El proceso de diseño y ejecución de políticas que involucra a las agencias de gobierno está influido por la discreción y establecimiento de escenarios por parte de los burócratas. Paul Appleby afirma que la esencia del poder burocrático, debido al incremento en el número y complejidad de los asuntos a resolver por el presidente, reside en la delegación del poder.¹⁹ En comparación con otros poderes del gobierno, las agencias del ejecutivo se caracterizan por la falta de definición constitucional. Esto produce incertidumbre en la permanencia de las agencias y sus programas.²⁰ En esta competencia por el poder, las agencias, sus directivos y los directores de los negocios asociados, son dirigidos por sus puntos de vista particulares, sus intereses y los valores de sus organizaciones. Las agencias y sus respectivas burocracias están involucradas en una incesante competencia por recursos y premios, como presupuesto, nombramientos, acceso, autonomía y atribuciones. Es decir, las agencias y personas dentro de ellas están compitiendo constantemente por poder, posición y prestigio. Este comportamiento tiene consecuencias en las políticas públicas. La política exterior es usualmente el resultado de la interacción entre intereses, participantes, reglas, premios y acciones.²¹ El resultado es un proceso de definición de políticas en el cual la competencia por la permanencia, expansión y crecimiento organizacional es inevitable.

El pertenecer a una agencia determina las percepciones y objetivos de los participantes y traslada su atención de la arena internacional a la nacional. La posición política está en función de la perspectiva desarrollada por la cultura burocrática del funcionario público.²² La ventaja competitiva de una agencia es mayor al cumplir requisitos como experiencia y prestigio social; apoyo de grupos de interés y líderes de opinión; liderazgo sobresaliente; y dinamismo organizacional.²³ Allison afirma que el proceso de toma de decisiones en sistemas burocráticos implica, en la mayoría de los

¹⁹ Appleby, George H. (1949) *Policy and Administration*. Alabama: University of Alabama Press, p. 112.

²⁰ Long, Norton E. (1949) "Power and Administration," *Public Administration Review* (Otoño 1949): 257.

²¹ Halperin, Morton. (1974) *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution.

²² Halperin, Morton y Arnold Kanter, (eds.) (1973) *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective*. Boston: Little, Brown and Company, p. 3.

²³ Rourke, Francis E. (1984) *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 3 ed. Boston: Little, Brown and Company.

casos, decisiones negociadas entre diversos actores, y en casos excepcionales, una orden ejecutiva y jerárquica.

Except in time of crisis or emergency, policy hammered out in a marketplace inevitably involves compromise, accommodation, and mutual adjustment – the mush that results from the clanging and banging and give and take of bureaucratic interests.²⁴

Finalmente, la toma de decisiones en tiempo de crisis tiende a ser producto de los sistemas de creencia de los tomadores de decisiones y el entorno de la crisis. La toma de decisión tiende a ser centralizada, jerárquica e insuficiente en información. La opción política principal es el debate del uso de la fuerza militar y cómo usarla.²⁵ En ese sentido, Richard Neustadt afirma que la posición del presidente es única, es una fuerza centrípeta en el proceso de diseño y manejo de políticas, es el único lugar donde los asuntos pueden ser vistos en un modo comprensivo y las políticas pueden coordinarse.²⁶ De ahí que, el reto de la presidencia implica reconciliar intereses en competencia y transformarlos en un gobierno armonioso.²⁷ Richard Fenno argumenta que la presidencia enfrenta una dificultad creciente en promover esta reconciliación en un sistema político más plural.²⁸

La tendencia histórica de la política doméstica estadounidense ha sido de temor y sospecha respecto a la concentración de poder en la presidencia. En contraste, la conducción de la política exterior, cuyo propósito principal es salvaguardar la seguridad de la nación, requiere una concentración del poder en el presidente y las agencias del ejecutivo. Por otro lado, la élite de la política exterior es un grupo relativamente pequeño localizado en la rama ejecutiva. Más específicamente, esta incluye al presidente, los secretarios, subsecretarios y asistentes de los secretarios de los departamentos de Defensa y Estado, el asistente especial para Asuntos de Seguridad Nacional y el director de la Agencia Central de Inteligencia.

²⁴ Allison, *op. cit.*, p. 256.

²⁵ Head, Richard G., Frisco W. Short y Robert C. McFarlane. (1978) *Crisis Resolution: Presidential Decision Making in the Mayaguez and Korean Confrontations*. Boulder: Westview Press.

²⁶ Neustadt, Richard E. (1980) *Presidential Power: the Politics of Leadership from FDR to Carter*. New York: Macmillan Pub.

²⁷ Campbell, Colin. (1986) *Managing the Presidency: Carter, Reagan, and the Search for Executive Harmony*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

²⁸ Fenno Jr, Richard F. (1959) *The President's Cabinet*. New York: Vintage Books, p. 271.

En este contexto, un instrumento valioso para entender el conflicto entre los departamentos y agencias del ejecutivo es la historia. Como se advirtió en la introducción, se analizará el conflicto funcional y estructural del Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos desde la creación, en 1947, del NSC, el Departamento de Defensa y el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas (*Joint Chiefs of Staff*, JSC) hasta el fin de la Guerra de Vietnam.

1.2. Harry Truman: la contención de la expansión del comunismo en Europa y Asia.

Desde la rendición de Alemania en la Segunda Guerra Mundial, Europa se había convertido de una comunidad industrial organizada a una sociedad inactiva y escéptica. Sólo en Inglaterra y Rusia las personas tenían confianza en el gobierno o en la organización social o económica existente en sus naciones. Los gobiernos europeos previos a la guerra habían sido repudiados o abolidos por los alemanes; las clases sociales estaban en enfrentamiento, y los grupos de resistencia ejecutando a los colaboradores de los alemanes.²⁹ En los años previos, el General George C. Marshall fungió como jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas de 1939 a 1945, organizando y dirigiendo a más de ocho millones de soldados. Además, desde 1941 fue miembro del comité que supervisó el proyecto de investigación para el desarrollo de la bomba atómica.³⁰

En este entorno y con esta experiencia, Marshall asumió la posición de secretario de estado el 21 de enero de 1947. La reorganización departamental necesaria se planeó e implementó, de acuerdo a sus instrucciones, y entró en efecto el 6 de febrero, centralizando “the administration of all research and intelligence units, including the regional research divisions... in the Office of the Special Assistant to the Secretary of State.”³¹ Además de definir líneas de mando directas y claras, y preparar la secretaría para ser instrumento de información y control, Marshall creó el Comité de

²⁹ Acheson, Dean. (1969) *Present at the Creation: My Years in the State Department*. New York: Norton, p. 212.

³⁰ Acheson, Dean. (1961) *Sketches from Life of Men I Have Known*. New York: Harper, pp. 147-166.

³¹ U.S. Department of State. (1947) *Department of State Bulletin* 16, 23 Febrero, p. 366.

Planeación de Políticas (*Policy Planning Staff*). Nombró director de este comité a George F. Kennan. También concibió la función de este grupo como un equipo de análisis y construcción de escenarios, no del futuro distante, pero más allá de la visión de los funcionarios operativos concentrados en los sucesos actuales; lo suficientemente atareados para analizar y pronosticar la forma en que se están conformando los eventos futuros y por tanto recomendar las estrategias y acciones a realizar para establecer, o por lo menos inducir, los entornos adecuados para que sucedan, evitarlos o anticiparlos según sea lo requerido.

Marshall estaba consciente de que las políticas adquieren su propia fuerza y pueden permanecer más tiempo que las razones que inspiraron su definición. Por esta razón, era impaciente con un estilo de toma de decisiones sin sentido prevaleciente particularmente en el Departamento de Estado conocido como “kicking the problem around.” Acheson, como subsecretario de estado, describe el nuevo perfil del Departamento de Estado con el liderazgo de Marshall:

All of us who have worked with General Marshall have reported a recurring outburst of his: “Don’t fight the problem, gentlemen. Solve it!” With him the time to be devoted to analysis of a problem, to balancing “on the one hand” against “on the other,” was definitely limited. The discussion he wanted was about plans of action and must follow staff work.³²

La reacción de los Estados Unidos, al comunismo en 1947, fue la acción en lugar de palabras, para desafiar la visión de la Unión Soviética respecto al resto del mundo. Todo el año anterior la administración había disputado el control de áreas ocupadas por la Unión Soviética en el curso de la Segunda Guerra Mundial. De repente, los Estados Unidos se enfrentaron al hecho de la expansión comunista más allá de estas áreas, especialmente en Grecia y Turquía. Esto adquirió un énfasis dramático por el anuncio de Inglaterra en febrero de que su fuerza era insuficiente para ayudar a las fuerzas anticomunistas en el Mediterráneo Oriental. Inglaterra exhortó a los Estados Unidos para que asumieran el mayor peso de la contención del comunismo.

³² Acheson (1969), *op. cit.*, p. 216.

La respuesta de los Estados Unidos fue la Doctrina Truman, en la cual el presidente anunció que la existencia de Grecia y Turquía era amenazada por los comunistas. Los recursos limitados de Inglaterra eran inferiores a los requeridos; las Naciones Unidas no estaban en una posición para ofrecer la asistencia necesaria. Sólo los Estados Unidos podían proporcionar los medios para proteger a Grecia y Turquía del comunismo que había intervenido a los países de Europa Oriental.

I [Harry Truman] believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures. I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way.³³

De acuerdo a la evidencia de la intención de estos países para conservar la libertad, Truman solicitó ayuda económica y militar esencial para mantener la estabilidad económica y política de ambas naciones, y entonces consolidar los esfuerzos para preservar su independencia. El papel preponderante y el desafío enfrentado por la alta dirección y los miembros del Departamento de Estado en la negociación con los actores de esta crisis, así como el diseño e implementación del plan de respuesta se muestra en el proceso de toma de decisiones y asignación de responsabilidades.

With the President and both the executive and legislative leaders agreeing in principle to our assumption of responsibility in the Mediterranean, we [State Department] turned to the task of preparing a concrete program of operation... Francis Russell, Director of the Office of Public Affairs, would take on the campaign of public information, and assignments in the political and economic fields... Groups were appointed by Henderson to draft the legislation, to organize and recruit the civilian group to exercise control and direction in Greece, to set up with the Pentagon the military training and advisory teams, to order supplies and weapons, and to procure shipping. Joseph Jones would prepare a draft of the President's message for the White House. Everyone knew that the State Department was facing its last clear chance to get a job done. The job of briefing the press I took on myself [Dean Acheson].³⁴

En la crisis de la expansión comunista, más allá de Grecia y Turquía, está claro el papel operativo y táctico del Departamento de Defensa, subordinado al Departamento de Estado. El propósito no sólo era ayudar a las naciones interesadas en defenderse del comunismo, sino también reconocer que

³³ U.S. Department of State. (1947) "The Truman Doctrine: The President's Message to the Congress, March 12, 1947," *Department of State Bulletin* 16, 23 Marzo, p. 536.

³⁴ Acheson (1969), *op. cit.*, p. 220.

“totalitarian regimes imposed upon free peoples, by direct or indirect aggression, undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States.”³⁵

Después de pocos meses, la Doctrina Truman fue seguida por el Plan Marshall, concebida por Dean Acheson y William Clayton, funcionarios del Departamento de Estado, y divulgada el 5 de junio de 1947 por el secretario de estado Marshall en un discurso en la Universidad de Harvard. El Plan Marshall, según la administración Truman, era una extensión de los propósitos de la Doctrina Truman. Si los Estados Unidos habían considerado apoyar los esfuerzos militares de otras naciones europeas en la contención del comunismo, como en los casos de Grecia y Turquía a través de la Doctrina Truman, era necesario que la economía de estas naciones asistidas fuera suficientemente fuerte para usar la asistencia militar de los Estados Unidos.

En este sentido el Plan Marshall representó la extensión a nivel europeo del objetivo local de la Doctrina Truman, es decir, mientras el último sólo aplicó a dos países, el primero ofreció asistencia a todo el continente. Por otro lado, la Doctrina Truman enfatizó la protección militar, en contraste con el Plan Marshall que subrayaba la importancia de la reconstrucción económica.

In considering the requirements for the rehabilitations of Europe, the physical loss of life, the visible destruction of cities, factories, and railroads was correctly estimated, but it has become obvious during recent months that this visible destruction was probably less serious than the dislocation of the entire European economy.³⁶

Incluso en la Doctrina Truman, el presidente señaló que las semillas del régimen totalitario son nutridas a través de la miseria y la aspiración de la recuperación. Esta visión se tradujo dentro del Plan Marshall en una oferta de asistencia a gran escala para restaurar Europa a su prosperidad anterior. Europa estaba enfrentando quiebra financiera y sólo los Estados Unidos podían proporcionar los medios para la recuperación.

³⁵ U.S. Department of State. (1963) *Public Papers of the President of the United States: Harry S. Truman, 1947*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 178-179.

³⁶ U.S. Department of State. (1947) “The Marshall Plan,” *Department of State Bulletin* 16, 15 Junio, p. 1159.

Long-standing commercial ties, private institutions, banks, insurance companies, and shipping companies disappeared, through loss of capital, absorption through nationalization, or by simple destruction. Confidence in the local currency has been severely shaken. The breakdown of the business structure of Europe during the war was complete.³⁷

En este sentido, la Doctrina Truman y el Plan Marshall representan el esfuerzo de los Estados Unidos por ayudar a los países europeos en organizarse contra la presión de los comunistas. Sin embargo, la formulación rápida del mensaje de Truman al Congreso representó una acción reactiva, una política fundamentada en la exigencia del momento, en lugar de un plan cuidadosamente formulado dentro del marco de referencia de una política exterior. Básicamente, la Doctrina Truman fue una acción táctica rápida más que un plan estratégico en la Guerra Fría.³⁸

De ahí que, la Doctrina Truman fue diseñada para reducir las tensiones de la Guerra Fría. La Doctrina de Truman y el Plan Marshall se alinearon al programa de contención propuesto por George Kennan en un artículo escrito anónimamente para *Foreign Affairs* en 1947. Kennan era presidente del Comité de Planeación de Políticas del Departamento de Estado y había expuesto previamente su perspectiva meses antes en otros artículos. Kennan estableció que los objetivos del comunismo soviético y la democracia estadounidense no podrían ser reconciliados en ese momento:

The political personality of Soviet power as we know it today is the product of ideology and circumstances: ideology inherited by the present Soviet leaders from the movement in which they had their political origin, and circumstances of the power which they now have exercised for nearly three decades in Russia... It is clear that the United States cannot expect in the foreseeable future to enjoy political intimacy with the Soviet regime. It must continue to regard the Soviet Union as a rival, not a partner, in the political arena. It must continue to expect that the Soviet policies will reflect no peace and stability, no real faith in the possibility of a permanent happy coexistence of the Socialist and capitalist worlds, but rather a cautious, persistent pressure toward the disruption and weakening of all rival influence and rival power.³⁹

En la perspectiva de Kennan, miembro muy influyente en el Departamento de Estado, los Estados Unidos debían mostrar su habilidad para contener con paciencia y con vigor el comunismo hasta que

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Kaplan, Lawrence S. (1968) *Recent American Foreign Policy: Conflicting Interpretations*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, p. 47.

³⁹ Kennan, George F. (1947) "The Sources of Soviet Conduct." *Foreign Affairs* 25 (Julio): 566-67, 80.

su dinamismo se hubiera agotado. En ese momento, los expertos de los inicios de la política de contención vieron algo nuevo en la política exterior estadounidense.⁴⁰ La Doctrina Truman y el Plan Marshall fueron características centrales de un compromiso nacional, definido y promovido por el Departamento de estado, con defensa de las naciones libres y un mayor activismo internacional de los Estados Unidos que permitió el desarrollo en años posteriores de la Alianza del Atlántico Norte y la Organización del Atlántico Norte, el Programa de Asistencia en Defensa Militar, los programas del Lejano Oriente de la Administración de Cooperación Económica, el Programa de Seguridad Mutua, el Programa del Punto IV, el Pacto de Manila, y otras alianzas defensivas de los Estados Unidos con el resto del mundo, como el caso de la defensa de la República de Corea.

El 21 de enero de 1947, un día después de la toma de posesión del presidente Truman, Dean Gooderham Acheson tomó protesta como el quincuagésimo segundo secretario de estado de los Estados Unidos. James F. Byrnes y Marshall, los secretarios de estado previos del presidente Truman, trabajaron muy poco como para afectar los procesos de toma de decisiones dentro del departamento. Cuando Acheson tomó posesión de su cargo, era el primer secretario de estado de tiempo completo de la posguerra; además, estaba muy identificado con el presidente y la mayoría de las políticas de la administración Truman. De ahí que Acheson se convirtiera en el símbolo de los éxitos y fracasos de la política exterior estadounidense de la administración Truman.⁴¹ Al mismo tiempo, cuando los Estados Unidos parecían haber roto la barrera del aislacionismo al extender un mayor compromiso de defender Europa, China, una preocupación tradicional para los Estados Unidos, cayó en manos comunistas. En 1949, China Nacionalista fue forzada a salir del territorio continental con su líder Chiang Kai-shek, un aliado de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, y quedó limitada a Taiwán.

⁴⁰ Borchar, Edwin. (1947) "Intervention – the Truman Doctrine and the Marshall Plan." *American Journal of International Law* 41 (Octubre): 885-88.

⁴¹ Stupak, Ronald J. (1969) *The Shaping of Foreign Policy: The Role of the Secretary of State as seen by Dean Acheson*. Miami: The Odyssey Press, p. 23.

La misión realizada por el General Albert Wedemeyer en 1947 reportó la inviabilidad de la propuesta del Departamento de Estado, en el periodo de Marshall, de que los nacionalistas y los comunistas podían ser llevados exitosamente a una coalición en el gobierno y recomendó asistencia masiva al gobierno de Chiang Kai-shek. El Departamento de Estado, en 1949, publica el Memorando Blanco (*White Paper*), que incluía registros detallados de sus intentos de apoyar, unificar y reformar la China de Chiang Kai-shek. Acheson estaba convencido de que la evidencia mostraría la magnitud de la ayuda estadounidense, su buena fe y el increíble desperdicio de la ayuda estadounidense por parte de Chiang Kai-shek. De ahí que, Acheson expresó al presidente Truman, si China caía era debido a la corrupción, incompetencia e inhabilidad de China Nacionalista para implementar las reformas que debían haber acompañado el apoyo político y militar estadounidense. Si Chiang estaba en el exilio, era por su propia culpa.

The unfortunate but inescapable fact is that the ominous result of the civil war in China was beyond the control of the government of the United States. Nothing that this country did or could have done within the reasonable limits of its capabilities could have changed that result; nothing that was left undone by this country has contributed to it.⁴²

Por otro lado, Wedemeyer encontró que su reporte había sido archivado y sus recomendaciones ignoradas. Entonces atribuyó la caída de China a la inhabilidad del Departamento de Estado de responder apropiadamente al reto comunista.

I [Wedemeyer] realized that only American military, economic, and political support of the Chinese Nationalist Government against the Communists would establish a climate in which the best, most progressive, and liberal forces in China could win influence and power and opportunity to reform their country... I had had many warnings concerning the negative attitude of the State Department toward giving any military aid to the Nationalist Government or taking any concrete steps to dam the advancing Communist tide in China.⁴³

La pérdida de China permaneció como evidencia de la incompetencia de la manipulación de la política exterior de la administración Truman, en especial del Departamento de Estado. Si esto no era suficiente, la alarma activada en la administración Truman por la caída de China fue seguida

⁴² U.S. Department of State. (1949) "Dean Acheson's Letter of Transmittal to the President." *United States Relations with China, with Special Reference to the Period, 1944-1949*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. xiv-xvii..

⁴³ Wedemeyer, Albert. (1958) *Wedemeyer Reports!* New York: Holt, Rinehart and Winston pp. 394-95, 397-98.

rápidamente por otro reto del Lejano Oriente: la invasión de Corea del Norte a Corea del Sur, el 25 de junio de 1950.

En 1949, Corea del Sur bajo la presidencia de Syngman Rhee, un patriota inspirado, fue aceptada por los estadounidenses como parte del mundo libre. Sin embargo, el Departamento de Estado sólo evaluó mandar asistencia económica limitada y apoyo mínimo militar a través del Acta de Asistencia Militar de 1949 para consolidar el gobierno de Rhee. El Departamento de Estado no consideró que Corea fuera prioritario en los intereses regionales de los Estados Unidos. Muestra de ello es que el 12 de enero de 1950, Acheson, en su discurso al *National Press Club* en Washington, expresó que el Departamento de Estado identificaba un perímetro de defensa estadounidense en Asia que excluía a Corea del Sur. En ningún punto expresó el interés de los Estados Unidos en Corea; y por el contrario define que los países al oeste del perímetro debían administrar sus propias defensas, con asistencia militar estadounidense limitada, o pedir protección a las Naciones Unidas:

Should such an attack occur the initial reliance must be on the people attacked to resist it and then upon the commitments of the entire civilized world under the Charter of the United Nations, which so far has not proved a weak reed to lean on by any people who are determined to protect their independence against outside aggression. But it is a mistake, I think, in considering Pacific and Far Eastern problems to become obsessed with military considerations. Important as they are, there are other problems that press, and these other problems are not capable of solution through military means.⁴⁴

Seis meses después Corea del Sur fue invadida y las palabras de Acheson fueron culpadas por incitar el ataque comunista. El sábado 24 de junio, John Hickerson, el asistente del secretario de los asuntos de las Naciones Unidas; Dean Rusk, el asistente de la Secretaría de Asuntos del Lejano Oriente, y el Embajador Philip C. Jessup, estaban reunidos en el Departamento de Estado en respuesta a un cable enviado desde la embajada en Seúl, por John Muccio, en el cual reportaba un ataque a Corea del Sur proveniente del norte a través del paralelo 38. Este describía un ataque intenso, toda una ofensiva contra Corea del Sur. Louis Jonson, el secretario de estado, y el General Bradley, el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas, estaban en Tokio. De ahí que, Truman reforzó la posición de Acheson y el Departamento de Estado en la crisis. Las siguientes

⁴⁴ U.S. Department of State. (1950) "Secretary of State Dean Acheson's speech before the National Press Club, on January 12, 1950." *Department of State Bulletin* 22, 23 Enero, pp. 11, 115-116.

situaciones permiten apreciar la confrontación entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en el proceso de toma de decisión sobre Corea del Sur.

In the spring, Louis Johnson had imposed absurd restrictions on communication between the two departments. I asked the President to let Frank Pace [Secretary of the Army] know that he wanted the fullest cooperation between the departments. The next morning, [the President] instructed me to have the available people from State and Defense meet with him at Blair House that evening. Later, the President asked me to report the latest developments and any recommendation the two departments had prepared for him.⁴⁵

En ese momento, la oficina del secretario de estado se convirtió de una unidad de decisión visible a un número creciente de estadounidenses interesados en la política exterior de los Estados Unidos. Tanto los críticos como los partidarios de la administración Truman otorgaron a la oficina del secretario de estado y a la personalidad de Acheson un nivel de reconocimiento público nunca antes adjudicado a la oficina y su ocupante previamente. Esto permitió a Acheson ser el actor determinante de las estrategias y acciones de política exterior relacionadas con Corea del Sur.

My recommendation was that the President makes a full report on the Korean situation to a joint session of Congress. This would, of course, be largely formal but would bring the whole story together in one official narrative and meet the objection of some members that information had come to them only through the leaders and the press. I also recommended that the President should not ask for a resolution of approval, but rest on his constitutional authority as Commander in Chief of the armed forces.⁴⁶

Esta nueva visibilidad implicó efectos positivos y negativos en el papel del secretario de estado.⁴⁷ El efecto negativo consistió en que el secretario es regularmente culpado por decisiones y eventos más allá de su control, y el positivo consistió en que el secretario podía usar su reconocimiento en ascenso como instrumento de reforzamiento de su posición respecto a otros departamentos en la definición de la política exterior de los Estados Unidos.

A letter to Secretary Johnson of October 3, 1949, asking for the Defense Department's requirements in the peace treaty brought a reply by December 23, deprecating the psychological effect in Japan of even discussing a treaty and enclosing a Joint Chiefs of Staff view that a treaty was still premature. The Chiefs opposed carrying on any negotiations.⁴⁸

⁴⁵ Acheson (1969), *op. cit.*, p. 404.

⁴⁶ Acheson (1969), *op. cit.*, p. 414.

⁴⁷ Stupak, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁸ Acheson (1969), *op. cit.*, p. 430.

Acheson es el primer secretario de estado de la posguerra interesado en balancear el instrumento militar con otros instrumentos del proceso de toma de decisiones de la política exterior.⁴⁹ En la crisis de Corea del Sur, esta perspectiva crea la siguiente reacción del secretario de defensa y sus colaboradores cercanos: el Subsecretario de Defensa Tracy Voorhees, estaba infinitamente dispuesto a encontrar obstáculos militares y legales a las negociaciones diplomáticas en la crisis, las cuales el Departamento de Estado definía como un instrumento práctico y recomendable.⁵⁰

En esencia, Acheson advertía la necesidad de coordinar la política exterior militar dentro de un marco estratégico fundamentado en la seguridad nacional y la autopreservación. Promovía fuertemente la política de disuasión apoyada en fuerzas militares balanceadas, guerra limitada y seguridad colectiva. También consideraba inherente que en la posguerra, los Departamentos de Estado y Defensa estarían luchando con diferentes aspectos de la política exterior. Por lo tanto, las crisis importantes las consultaba con el comandante en jefe de las fuerzas armadas y el Departamento de Defensa. Además, estimuló a sus subordinados dentro del Departamento de Estado para mantener relaciones cercanas con sus colegas en otros departamentos. El intervalo en el cual Louis Johnson fue el secretario de defensa implicó problemas críticos en la comunicación entre ambos departamentos, pero Acheson fue capaz de mantener cierta interrelación con el Departamento de Defensa a través de reuniones secretas y amistades personales en el departamento.⁵¹

Secretary Johnson regarded our approach as an offside play and demanded that we cease to discuss military matters with General MacArthur directly or through William Sebald, his Political Adviser, and do so only through Mr. Voorhees. This repetition of earlier attempts to limit our relations with Defense to an official and censored channel was quietly ignored.⁵²

Además del apoyo presidencial y acceso a la oficina presidencial, Acheson encontró que el secretario de estado debe luchar por tener una posición preeminente en el proceso de toma de

⁴⁹ Stupak, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁰ Acheson (1969), *op. cit.*, p. 430.

⁵¹ Stupak, *op. cit.* p. 37.

⁵² Acheson (1969), *op. cit.*, p. 430.

decisiones de política exterior.⁵³ Los procedimientos de operación y técnicas de negociación fueron emprendidos para consolidar y fortalecer la posición del secretario de estado en relación con los otros asesores presidenciales relevantes. El secretario de estado debía reconocer que las relaciones interdepartamentales fluidas no eran establecidas por ningún procedimiento automático. Ello podría desarrollarse sólo a través de la colaboración con otros departamentos del poder ejecutivo.

The President had been kept fully informed of our troubles and I had little doubt of his support if and when a confrontation with the Pentagon became necessary. On February 20, 1950, the President, after reviewing with me the various ideas we had discussed in the Department, requested that a National Security Council paper be prepared for its consideration. This had the highly desirable effect of suggesting that time limits were being set to the Pentagon.⁵⁴

Otro ejemplo de la tensión entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa se suscitó en la primavera de 1950. Rusk, Butterworth y Acheson discutieron a quién se le daría la responsabilidad de escribir el reporte de recomendaciones solicitadas por el presidente en relación con esta crisis y preparar un tratado de paz con Japón y negociarlo. Los tres estuvieron de acuerdo en que John Foster Dulles era el elegido, quien había regresado en abril y no tenía contaminación previa de contacto con la crisis en la región.

On May 18, Foster Dulles took over this work with me on the treaty, the knowledgeable John Allison being detailed as his assistant. On the same day the President most helpfully told his press conference that responsibility for a Japanese peace treaty lay with the Secretary of State and that he hoped the treaty was not too far off. This announcement and the assignment of Dulles to work on the treaty were no lost on Secretary Johnson, who had just announced that he and General Bradley were to go in June on a thirteen-day inspection of our Pacific bases.⁵⁵

Rusk, Butterworth y Acheson pensaban que Dulles y su asistente John Allison debían hacer un viaje similar para tener los fundamentos de que la negociación de un tratado de paz no era prematura. En agosto se elaboraron borradores del tratado. Johnson al inicio se opuso, pero Dulles argumentó que los requerimientos de MacArthur y el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas se estaban incorporando cuidadosamente en los borradores del tratado. Posteriormente,

⁵³ Stupak, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁴ Acheson (1969), *op. cit.*, pp. 430-431.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 432.

Johnson sugirió, y Acheson asintió, que el General Carter B. Magruder y John Allison debían discutir el tratado y los puntos remanentes del asunto a detalle.

El 4 de septiembre, Magruder y Allison tenían listo un memorando conjunto para ser presentado por ambas secretarías al presidente. Este memo contenía una lista de principios de gobierno, los cuales declaraban los requerimientos de seguridad del Departamento de Defensa, con el resumen de los pasos a seguir preparados por Dulles. El 7 de septiembre, Johnson y Acheson firmaron el memorando, y al siguiente día el presidente lo aprobó. El veto del Departamento de Defensa a la iniciativa, construido en la concepción de que un tratado de paz con Japón era prematuro, había sido eliminado. Johnson renunció como secretario de estado y el presidente invitó a Marshall para sucederlo en el puesto.⁵⁶

El presidente Truman confió principalmente al Departamento de Estado la definición de la política exterior y exclusivamente su ejecución. Truman se comunicaba con el Departamento y con las naciones extranjeras a través del secretario de estado. El secretario se consolidó como el actor principal del gabinete en lo referente a las relaciones exteriores de los Estados Unidos, en el líder y negociador del Departamento de Estado, en el canal de comunicación prioritario para mantener al presidente al tanto de una situación en etapa inicial en el exterior que podría solicitar una decisión o acción, como el consejero principal del presidente en la toma de decisiones y en el responsable de la implementación correcta de las acciones requeridas.

El periodo de la administración Truman entre 1948 y 1949 consistió de una fuerte reducción del presupuesto destinado a las fuerzas armadas. Sin embargo, las acciones expansionistas de los soviéticos, la decisión en política exterior del NSC-68 y el reemplazo del secretario Johnson por el General Marshall en el liderazgo del Departamento de Defensa permitieron una definición de la política exterior de los Estados Unidos más armoniosa y eficiente.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 434.

1.3. Eisenhower: las armas nucleares y la represalia masiva.

Dwight D. Eisenhower, quien inició su administración en 1953, asignó a importantes abogados y directivos corporativos en posiciones críticas de su gobierno. Charles Wilson, presidente de General Motors, fue nombrado secretario de defensa. John Foster Dulles, abogado corporativo que repudiaba el comunismo, fue nombrado secretario de estado. El estilo de liderazgo de Eisenhower, con énfasis en la delegación de autoridad, fortaleció la posición de ciertos miembros de la administración. Esto permitió a Dulles ser actor crítico en el diseño y manejo de la política exterior.

Dulles was a strong Secretary of State enjoying the fullest confidence of the President; he never let other agencies infringe on his own authority nor their representatives abroad infringe on the authority of his ambassadors; he filled most of the principal positions at home and abroad.⁵⁷

Meses antes de su nombramiento, Dulles había definido su posición con relación a las armas nucleares en el artículo *‘A Policy of Boldness’*. Este artículo criticaba la implementación de la política de contención de la administración Truman. Dulles consideró la política de contención de Truman costosa y excesivamente pasiva, argumentando que los Estados Unidos podrían haber impulsado un programa de liberación, que podría haber replegado la expansión comunista. La política de resistencia a la agresión comunista a escala global había desbalanceado el presupuesto, alarmado a los aliados e incluso violado las libertades civiles. De acuerdo con Dulles, si la Guerra de Corea podía producir estos efectos, ¿a dónde podrían conducir conflictos de dimensiones mayores?⁵⁸ Por ello, propuso alternativas para implementar la estrategia de contención a un costo más eficiente. La alternativa más viable era confiar, más que en el pasado, en la superioridad tecnológica estadounidense. Esto implicaba modificar los planes de desarrollo de armas nucleares, los medios para emplearlas y de este modo detener la guerra. Esta opción y las tácticas con las cuales pelear la guerra ya las había pensado previamente.

⁵⁷ Yost, Charles W. (1971) “The Instruments of American Foreign Policy.” *Foreign Affairs* 50, (Octubre): 61-62.

⁵⁸ Gaddis, John Lewis. (1992) *The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations*. New York: Oxford University Press, p. 66.

The way to ensure peace was to develop the will and organize the means to retaliate instantly against open aggression by Red armies, so that, if it occurred anywhere, we could and would strike back where it hurts, by means of our own choosing.⁵⁹

La doctrina más prominente de Dulles, la política de represalia masiva (*massive retaliation*) no fue instrumentada en los primeros meses de la administración Eisenhower a pesar de que el mismo presidente consideró seriamente la posibilidad de usar armas nucleares para finalizar el conflicto en Corea.⁶⁰ El nuevo secretario de estado reportó al NSC,

It was true that the Russians had succeeded in setting atomic weapons apart from all other weapons. As a consequence, there was a moral problem that tended to inhibit their actual use in limited war situations like Korea. We should try to break down this false distinction.⁶¹

Sin embargo, en marzo de 1953, cuando Dulles se dirigió al NSC sobre las perspectivas de una guerra global, no mencionó la disuasión nuclear (*nuclear deterrence*) como un modo de prevención. En contraste, enfatizó la solidaridad con los aliados, el establecimiento de posiciones militares en la periferia del bloque soviético y la posibilidad de inducir la desintegración del poder soviético aprovechando su excesiva extensión.⁶² En junio de 1953, Dulles propuso al NSC una nueva doctrina, denominada *brinkmanship*. Esta política implica presionar al enemigo hasta el límite de una confrontación peligrosa y así forzar la negociación a resultado deseado. Esto implicaba que los Estados Unidos debían:

Undertake certain efforts to prevent further significant expansion of Soviet power, even at the risk of war but rather that we would take actions which the Soviets, if they chose, could consider a *causus belli*.⁶³

La formación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la firma del tratado de paz con Japón habían irritado a los rusos pero no habían recurrido a la guerra. Washington no

⁵⁹ Dulles, John Foster. (1952) "A Policy of Boldness," *Life* 32, 19 Mayo, pp. 146-60.

⁶⁰ Gaddis, John Lewis. (1987) *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*. New York: Oxford University Press, pp. 124-29.

⁶¹ U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting of February 11, 1953," *Foreign Relations of the United States: 1952-54, Vol. 15*. Washington D.C.: Government Printing Office, p. 770; U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for October 7, 1953," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, p. 533.

⁶² U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for March 31, 1953," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 265-66.

⁶³ U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for June 5, 1953," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 374-75.

debía dejar de actuar simplemente por miedo e impulsar a los rusos a tomar iniciativas hostiles. Dulles subrayó que las amenazas unilaterales de represalia nuclear podían ser contraproducentes. Los informes sobre la primera prueba de los rusos con un arma termonuclear, en agosto de 1953, provocaron que el secretario de estado se preocupara respecto al tiempo que los Estados Unidos podrían mantener bases militares en el exterior de forma segura. La presencia de bases militares de los Estados Unidos en el exterior incitó a la desmoralización de los aliados ante la amenaza de un ataque soviético. Sin embargo, retirar esas bases era igualmente desmoralizante para los aliados al despertar el miedo del abandono estadounidense.⁶⁴ Este dilema revela la importancia del acuerdo de Dulles con los aliados debido a que el monopolio nuclear de los Estados Unidos no significaba que pudiera actuar como quisieran, sin considerar lo que los aliados pensarán. En marzo de 1954, cuando la bomba termonuclear estadounidense fue probada en el Pacífico, accidentalmente irradió la tripulación de un barco pesquero japonés. El secretario de estado reaccionó fuertemente advirtiendo a Lewis Strauss, director de la Comisión de Energía Atómica (*Atomic Energy Commission*), la necesidad de volverse sensitivo ante:

The tremendous repercussions these things have. The wave of hysteria that had resulted is driving our Allies away from us. They think we are getting ready for a war of this kind. We could survive but some of them would be obliterated in a few minutes. It could lead to a policy of neutrality or appeasement.⁶⁵

Posteriormente, Dulles recomendó al NSC una suspensión de las pruebas nucleares considerando tener una ventaja tecnológica nuclear respecto a la Unión Soviética y el hecho de que los ingleses no habían apoyado la posición estadounidense en la Convención de Ginebra respecto a Indochina:

Was their obsession over the H-bomb and its potential effect on the British Isles. Comparisons were even being made between American militaristic tendencies and Hitler's military machine. It simply was not possible to sit here in Washington and develop bigger bombs without any regard for the impact of these developments on world opinion. In the long run it isn't only bombs that win wars, but having public opinion on your side.⁶⁶

⁶⁴ Gaddis (1992), *op. cit.*, p. 68.

⁶⁵ U.S. Department of State. (1984) "Phyllis D. Bernau Memorandum of Dulles-Strauss Telephone Conversation, March 29, 1954," *Foreign Relations of the United States: 1952-54*. Washington: Government Printing Office, pp. 1379-80.

⁶⁶ U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for May 16, 1953," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp.1424-28.

En consecuencia, Dulles decidió cuestionar la suspensión de las pruebas nucleares debido a que sería difícil el monitoreo de la suspensión de las pruebas nucleares. Sin embargo, los rusos podrían considerar cualquier suspensión de pruebas como una oportunidad para preservar la superioridad de los Estados Unidos. Por lo tanto, la suspensión podría crear un clima de opinión pública difícil para justificar un reinicio de pruebas nucleares, en caso de ser necesario.⁶⁷ Dulles también explicó al NSC, el 23 de junio, la decisión de no buscar la suspensión de pruebas debido a que era:

The power of reason against the power of will, the United States could not accept any position which would in effect set these weapons apart from other weapons as morally bad.⁶⁸

Eisenhower aceptó las conclusiones de Dulles pero estaba en total desacuerdo respecto a la afirmación de que una abolición nuclear requiriera un desarme total:

If we knew any way to abolish atomic weapons which would ensure the certainty that they would be abolished, I would be the first to endorse it, regardless of general disarmament. Surely the United States, with its vast resources, could whip the Soviet Union in any kind of war that had been fought in the past or any other kind of war than an atomic war. The difficulty was not morality. The real thing was that the advantage of surprise almost seemed the decisive factor in an atomic war, and we should do anything we could to remove this factor.⁶⁹

El secretario de estado participó en la reunión del NSC del siguiente día para responder al presidente. Debido a que una guerra atómica parecía ser un peligro latente, Dulles insistió en lo siguiente:

Our 'though policy' was becoming increasingly unpopular throughout the free world, whereas the British 'soft policy' was gaining prestige and acceptance. If the United States take full advantage of its nuclear superiority to exert pressure on the Soviet Union, very few of our allies will follow us. If we are to continue to pursue it we shall lose many of our allies, and this in itself compels a reappraisal of our basic policy... We must recognize the fact we can no longer run the free world, and accordingly review our basic security policy.⁷⁰

⁶⁷ U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for May 27, 1954," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 1453-54.

⁶⁸ U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for June 23, 1954," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, p. 1468.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 1469.

⁷⁰ U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for June 24, 1954," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 694-95.

En agosto de 1954, Dulles definió la posición del Departamento de Estado en una discusión en el NSC. La nueva visión estratégica NSC 5422/I contenía las siguientes ideas:

If general war should occur, the United States should wage it with all available weapons and should continue to make clear its determination to do so. Talk of atomic attack tended to create 'peace at any price people' and might lead to an increase of appeasement sentiment in various countries. The Russians are smarter on this question because they never talk about using atomic weapons.⁷¹

Eisenhower cuestionó a Dulles nuevamente señalando que los rusos habían alardeado que los Estados Unidos ya no tenían el monopolio atómico. En respuesta, Dulles le manifestó su preocupación respecto a la importancia que tenía la imagen de los Estados Unidos ante el mundo debido a que "propaganda picturing us as warmongers on account of our atomic capabilities has done incalculable harm."⁷²

Estas ideas implicaban que los aspectos más fundamentales de la estrategia nacional necesitaban replantearse. Dulles las había pronunciado previamente en una conferencia ante el Consejo de Relaciones Exteriores (*Council on Foreign Relations*) en enero de 1954. Dulles confiaba en el poder de disuasión de la represalia masiva (*deterrent of massive retaliatory power*) como una manera de mostrar a los agresores potenciales que no podrían alcanzar sus objetivos.⁷³ Tres meses después, Dulles reformuló su posición pública como secretario de estado.⁷⁴ Ese mismo mes, expuso a los aliados europeos la política exterior de los Estados Unidos:

It should be our agreed policy, in case of either general or local war, to use atomic weapons as conventional weapons against the military assets of the enemy whenever and wherever it would be of advantage to do so, taking account of all relevant factors.⁷⁵

Dulles mencionó que la perspectiva que veía en el futuro era el balance del poder atómico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Además, no estaba claro cómo los Estados Unidos podían:

⁷¹ U.S. Department of State. (1984) "Minutes: National Security Council Meeting for August 5 1954," *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 706-07.

⁷² *Ibid.*, p.1485.

⁷³ U.S. Department of State. (1954) "Speech to the Council on Foreign Relations, January 13, 1954," *Department of State Bulletin* 30, 25 Enero, p. 108.

⁷⁴ Dulles, John Foster. (1954) "Policy for Security and Peace," *Foreign Affairs* 32 (Abril): 353-64.

⁷⁵ U.S. Department of State. (1984) "Dulles statement to closed NATO ministerial meeting, Paris, April 23, 1954," *Foreign Relations of the United States: 1952-54, Vol. 5*. Washington: Government Printing Office, p. 512.

Prevent the Russians from achieving that “nuclear balance” without going to war with them. More active policies in such areas as Indochina or China, of the kind the Joint Chiefs of Staff had advocated, would not solve that problem.⁷⁶

Dulles, en diciembre de 1954, amplió este argumento en una reunión del NSC. Ahí expresó simpatía por el dinamismo impuesto por el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas sobre las políticas hacia los comunistas rusos y chinos. Dulles había establecido previamente su posición respecto a este asunto en 1952:

However, experience indicates that it was not easy to go very much beyond the point that this Administration had reached in translating a dynamic policy than our predecessors. Even if the United States could break up Soviet control over Eastern Europe and China, this in itself would not actually touch the heart of the problem: Soviet atomic plenty. And although these more aggressive policies, if successful, might result in the disintegration of the Soviet bloc... for our allies would never go along with such courses of action as these.⁷⁷

Dulles creía que la fuerza que finalmente vencería al comunismo internacional era la misma fuerza que había vencido a todos los imperios: sus contradicciones internacionales. En su libro publicado en 1950, *War or Peace*, establece que “dictatorships usually present a formidable exterior. They seem, on the outside, to be hard, glittering, and irresistible. But they are full of rottenness.”⁷⁸

La muerte de Stalin expuso la corrupción en el sistema soviético. Dulles argumentó al NSC que:

[The soviet power is] overextended and represents tyrannical rule over unwilling peoples. If we keep the pressures on, psychological and otherwise, we may either force a collapse of the Kremlin regimen or else transform the Soviet orbit from a union of satellites dedicated to aggression, into a coalition for defense only. There could be no real replacement for Stalin the demi-god.⁷⁹

En septiembre de 1953, se iniciaron las negociaciones para terminar la Guerra Fría. El secretario de estado y el presidente consideraron la posibilidad de hacer un gran esfuerzo para relajar la tensión mundial y retirar las fuerzas del Ejército Rojo y las fuerzas de los Estados Unidos en el exterior. El resultado sería “a broad zone of restricted armament in Europe, with Soviets withdrawn from

⁷⁶ U.S. Department of State. (1984) “Minutes: National Security Council Meeting for November 24, 1954,” *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 789-90, 794-95.

⁷⁷ U.S. Department of State. (1984) “Minutes: National Security Council Meeting for December 21, 1954,” *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 833-36.

⁷⁸ Dulles, John Foster. (1950) *War or Peace*. New York: Macmillan, p. 242.

⁷⁹ U.S. Department of State. (1984) “Minutes: National Security Council Meeting for March 31, 1953,” *Foreign Relations of the United States: 1953, Vol. 2*. Washington D.C.: Government Printing Office, pp. 267-68.

satellites and U.S. from Europe.”⁸⁰ Esta sugerencia, la cual hacía remembranza a la propuesta de disuasión extendida de George F. Kennan, no conseguiría desalentar la agresión soviética en Europa. Las ideas de Dulles no implicaban que el secretario de estado “had not faith whatsoever in any disarmament proposal, he believed in dealing with the Russians only from a position of overwhelming strength.”⁸¹

La crisis enfrentada por la administración Truman para contener el comunismo en Corea del Sur permitió entender a la administración Eisenhower la importancia de evitar el compromiso estadounidense de una guerra terrestre prolongada en el continente asiático, los riesgos de alinear a los aliados y de quedarse inmerso en un tipo de guerra donde no se podría conseguir la victoria. Lo que es más, en el cumplimiento de la hipótesis de contención, reforzada por Dulles, la credibilidad de la resistencia de los Estados Unidos a la expansión del comunismo dependía de su lealtad a los esfuerzos de guerra hechos por los aliados. La política de Dulles respecto a Taiwán refleja esta lealtad. Cuando Francia perdió su control sobre Indochina, los Estados Unidos llenaron un vacío en Vietnam del Sur, imponiendo un régimen que no pudiera ser subvertido fácilmente por el comunismo. El objetivo, además de ayudar a la gente libre a mantener su independencia, era salvar a los regímenes vecinos del mismo destino fatídico del comunismo. Si un país caía en el comunismo, aquellos en el área podrían ser sacudidos y caer rápidamente. El comunismo dominaría todo el sudeste asiático y estaría en una posición amenazante para India. Por ello se justifica el involucramiento estadounidense en Vietnam, expresada por secretarios de estado desde Dulles hasta Rusk.

Indochina, dividida por el paralelo 17°, parecía reflejar la experiencia exitosa de contención del comunismo en Corea del Sur. En este caso, los Estados Unidos apoyarían al presidente Diem del mismo modo en que la administración Truman apoyó al presidente Rhee. La diferencia sería que la

⁸⁰ U.S. Department of State. (1984) “Dulles memorandum, September 6, 1953,” *Foreign Relations of the United States: 1952-54*, Vol. 2. Washington: Government Printing Office, p. 459.

⁸¹ Ambrose, Stephen E. (1984) *Eisenhower: The President*. New York: Simon and Schuster, p. 132.

defensa del área debía ser conducida principalmente por los vietnamitas con los Estados Unidos sólo proporcionando apoyo financiero y técnico en el caso de una agresión de Vietnam del Norte o de una insurrección interna. Estas eran las expectativas de la administración Eisenhower.

En octubre de 1957, durante la segunda administración Eisenhower, la existencia de Vietnam del Sur fue amenazada por una campaña de tácticas de guerrilla planeada y respaldada a través de suministros militares por el régimen comunista en Hanoi, Vietnam del Norte.⁸² La independencia de Laos sufrió la infiltración de fuerzas insurgentes procomunistas. Los soviéticos estaban invirtiendo millones de dólares en asistencia militar y económica en naciones en desarrollo como Indonesia, Egipto, India, Argelia y Cuba.⁸³

Los documentos revelan la importancia de la influencia del secretario de estado Dulles en la política exterior de los Estados Unidos bajo la administración Eisenhower. Estos dos hombres difieren de sus predecesores, Acheson y Truman, por asumir una visión más clara sobre las vulnerabilidades de la Unión Soviética y China. Dulles y Eisenhower creían que si un status quo en la política exterior podía ser sustentado a largo plazo, los Estados Unidos y sus aliados saldrían más fortalecidos que los comunistas. Ambos aceptaron la posibilidad de que la competencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética continuaría, que se convertiría en un ambiente normal dentro del cual se involucrarían acuerdos aceptables para ambos lados. Ambos jugaron un papel importante en la transición de un ambiente de posguerra inestable a un sistema internacional de posguerra, donde por lo menos se mantuvo la paz.⁸⁴

1.4. Kennedy: la crisis de los misiles.

Kennedy centró la definición de la política exterior en la presidencia. Definió a los diez secretarios de departamentos que conformarían el gabinete oficial en las cinco semanas posteriores a su

⁸² Bundy, William P. (1965) "Reality and Myth Concerning South Vietnam." *Department of State Bulletin* 52, 7 Junio, pp. 890-93.

⁸³ Ambrose, Stephen E. (1990) *Eisenhower: Soldier and President*. New York, Simon and Schuster.

⁸⁴ Gaddis (1992), *op. cit.*, p. 85.

elección como presidente. Las dos posiciones más prominentes de su gabinete fueron designadas en el siguiente proceso:

The Cabinet contained no figures with a nationwide following of their own. Kennedy felt free to by-pass Stevenson, Bowles and other nationally known names for the little-known Dean Rusk as Secretary of State. An even lesser known figure, Robert McNamara, was named to the other top post, Secretary of Defense, instead Stuart Symington or Henry Jackson.⁸⁵

El único miembro del gabinete que participó en administraciones anteriores era Dean Rusk, quien fue el subsecretario sustituto del Departamento de Estado en la administración Truman. Posteriormente nombró a McGeorge Bundy como asistente especial para asuntos de seguridad nacional. El presidente Kennedy incrementó y optimizó su impacto en el poder ejecutivo a través de su staff personal. Sin embargo, al igual que Truman, definió que

In his administration, Cabinet members could make recommendations on major matters, but only the President could make decisions; and he could not afford to accept, without seeking an independent judgment, the products and proposals of departmental advisers... He require a personal staff, therefore – one that represent *his* personal ways, means and purposes – to summarize and analyze those products and proposals for him, to refine the conflicting views of the various agencies.⁸⁶

Este staff tenía la responsabilidad de asegurarse que las recomendaciones y la información proporcionada por las agencias y departamentos no fueran sobreestimadas o ignoradas, permitiendo que las decisiones del presidente no privilegiaran a ningún miembro del gabinete.

The president retained at all times he highest regard for each of his principal aides. McGeorge Bundy's sagacious and systematic coordination of the President's myriad foreign affairs headaches made him a logical candidate for Secretary of State in the event of a second term-opening.⁸⁷

Los siete actores políticos que fueron cercanos al presidente y determinantes en la formulación de políticas son: el vicepresidente Lyndon B. Johnson, el procurador general Robert Kennedy, el secretario de estado Dean Rusk, el secretario de defensa Robert McNamara, el consejero especial del presidente Theodore C. Sorensen, el secretario del tesoro Douglas Dillon y el secretario del

⁸⁵ Sorensen, Theodore C. (1965) *Kennedy*. New York: Harper & Row Publishers, p. 252.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 258.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 263.

trabajo Arthur Goldberg. Rusk poseía cualidades que lo situaban idealmente en el Departamento de Estado.

Kennedy looked to Rusk for the bulk of this work, and he made clear that the latter – not McNamara, Bundy or any of the many he consulted on foreign affairs – was his principal adviser and agent in foreign relations... recognizing in Rusk a hard worker, a knowledgeable negotiator and an experienced diplomat.⁸⁸

Kennedy enfocó su interés, energía y experiencia en la política exterior. De ahí que secretarios de estado como Acheson, Dulles o Hughes, acostumbrados a establecer un liderazgo intelectual desde su posición, no hubieran podido trabajar convenientemente con Kennedy.

Por otro lado, Kennedy ignoró la última recomendación de Eisenhower de crear una Primera Secretaría de Gobierno (*First Secretary of the Government*) para coordinar todas las agencias relacionadas con la política exterior.⁸⁹ Asimismo, abandonó la práctica del proceso de toma de decisiones a través de los equipos formales del gabinete y el NSC. Además, eliminó las reuniones semanales del gabinete, las reuniones del staff de la Casa Blanca, eliminó la estructura piramidal del staff de la Casa Blanca así como el Comité de Planeación de Políticas y el Comité de Coordinación de Operaciones del Consejo de Seguridad Nacional. Disolvió los comités interdepartamentales los cuales se habían especializado en recomendaciones multidisciplinarias. Kennedy prestó poca atención las estructuras organizacionales y las cadenas de mando las cuales pudieran diluir su autoridad. De ahí que no se interesó en recomendaciones unánimes de comité, las cuales pudieran desestimular alternativas para encontrar el denominador común de compromiso más bajo posible.

Asimismo, Kennedy prefería el uso de emisarios presidenciales especiales, llamadas telefónicas y envíos constantes de memorandos presidenciales que las reuniones formales y contactos directos con el staff de la Casa Blanca o con el Buró del Presupuesto para definir asuntos de política exterior. Si se comparan los estilos de trabajo en equipo de Eisenhower y Kennedy se encontrarán grandes diferencias. El método de Eisenhower descansaba en reuniones de consulta regulares y

⁸⁸ *Ibid.*, p. 270.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 281.

responsabilidades rígidas. En el estilo de Kennedy, todos los miembros de los equipos estaban constantemente en movimiento. Kennedy convocaba a reuniones de consulta sólo cuando era necesario y sólo con los actores políticos necesarios, aquellos cuyas perspectivas oficiales requiriera Kennedy, o aquellos cuyos juicios no oficiales deseara el presidente incorporar en el proceso sin tomar en cuenta el protocolo o precedente del asunto a resolver.

En lo referente a la política exterior estadounidense hacia el comunismo, Kennedy insistió en hacer distinciones cuidadosas entre diferentes tipos de países comunistas o entre diferentes etapas de desarrollo del comunismo en los países, como el caso de Cuba, en lugar de agrupar sin distinción a todos los países comunistas con una misma etiqueta. En Laos y Vietnam, como se apreció posteriormente, Kennedy creía que no existían respuestas correctas, sólo problemas a ser controlados en lugar de ser resueltos. En un discurso en otoño de 1961, definió una posición más evasiva del papel de los Estados Unidos en el escenario internacional:

We must face the fact that the United States is neither omnipotent nor omniscient... that we cannot impose our will upon the other 94 percent of mankind – that we cannot right every wrong or reverse each adversity – and that therefore there cannot be an American solution to every world problem.⁹⁰

Cuba fue un problema incisivo en la administración Kennedy. Los meses precedentes a la crisis coincidieron con elecciones de medio término del Congreso, lo que provocó que Cuba se convirtiera en “the dominant issue of the 1962 campaign.” Lo que la administración definió como un “more positive and indirect approach of isolating Castro from developing, democratic Latin America,” el senado contraatacó a la administración definiendo este enfoque como una política “do-nothing.”⁹¹

Kennedy decidió actuar respecto a Cuba. El 19 de agosto de 1962 definió como irresponsable la solicitud de invasión a Cuba, enfatizando que asumiría el compromiso de prestar atención total a lo que sucediera en Cuba.⁹² El 4 de septiembre negó la existencia de alguna acción soviética

⁹⁰ *Ibid.*, p. 511.

⁹¹ *Ibid.*, p. 670.

⁹² *The New York Times*. Agosto 20, 1962.

provocativa en Cuba.⁹³ El 13 de septiembre criticó con fuerza a quienes insistían en una posible invasión a Cuba.⁹⁴ El día previo al vuelo del U-2, nave que descubrió los misiles soviéticos en Cuba, expresó su oposición a los militares que querían enviar los hijos de otros a la guerra.⁹⁵

El 14 de octubre, en el momento en que el U-2 estaba tomando las primeras fotografías de los misiles soviéticos, McGeorge Bundy afirmaba que:

I know that there is not present evidence, and I think there is no present likelihood that the Cuban government and the Soviet government would, in combination attempt to install a major offensive capability.⁹⁶

La CIA informó a Kennedy la situación de Cuba. El 22 de agosto John McCone se reunió en privado con el presidente y le expresó la sospecha de que los soviéticos estaban preparando la introducción de misiles de ataque en Cuba.⁹⁷ El 9 de Septiembre un U-2 en espionaje fue derribado sobrevolando China comunista. De ahí que Kennedy tuviera el temor de que un U-2 fuera derribado en Cuba, por lo que ordenó la modificación de los patrones de vuelo de los U-2 para reducir la probabilidad de que esto sucediera. El 27 de septiembre el Coronel Wright y miembros de la CIA creían que la Unión Soviética estaba colocando misiles en el área de San Cristóbal, Cuba. Esta área fue definida como sospechosa por la CIA el 29 de septiembre y clasificada como alta prioridad el 3 de octubre. El 4 de octubre, McCone tenía evidencia sustentable para declarar el asunto oficial. Las fotografías del U-2 presentaban evidencia irrefutable de los misiles de ataque soviéticos en Cuba.

La mañana del 16 de octubre Bundy se reunió con Kennedy y le comunicó que existía evidencia fotográfica contundente de que los rusos tenían misiles de ataque en Cuba. La consideración inicial de Kennedy era exigir a Khrushchev que removiera los misiles.⁹⁸ Las alternativas de no tomar acción al respecto o tomar un enfoque diplomático no eran aceptables para Kennedy en ese momento. Sin embargo, estas dos alternativas fueron las soluciones propuestas por sus dos

⁹³ *The New York Times*. Septiembre 5, 1962.

⁹⁴ *The New York Times*. Septiembre 14, 1962.

⁹⁵ *The New York Times*. Octubre 14, 1962.

⁹⁶ Abel, Elie. (1966) *The Missile Crisis*. New York: Lippincott, p. 13.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁹⁸ Schlesinger, Arthur M. (1965) *A Thousand Days*. Boston: Houghton Mifflin, p. 801.

principales consejeros. McNamara, secretario de defensa, asignaba a la crisis una alta probabilidad de guerra nuclear debido a que creía que no había diferencia entre ser asesinado por un misil cubano o soviético, por lo que proponía la alternativa de no tomar acción al respecto. Por otro lado, Bundy, secretario de estado, proponía la alternativa diplomática para resolver la crisis y entender los sucesos como actos premeditados orientados para que el gobierno de la Unión Soviética alcanzara ciertos objetivos. Bundy, al evaluar la amenaza de los misiles soviéticos en Cuba, consideró que era un acto razonable desde el punto de vista de la Unión Soviética, en coherencia con los objetivos estratégicos soviéticos de expansión militar.

Una tercera alternativa fue establecida por el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas. Para los militares, el curso de acción era indiscutible. La crisis de los misiles era el momento oportuno para implementar las acciones recomendadas en los planes de contingencia preparados por los expertos militares. La crisis proporcionaba la ocasión para eliminar la amenaza comunista de Castro en el continente. Sin embargo, la visión del holocausto nuclear de McNamara lo hizo evitar la opción de intervención militar en Cuba. El presidente reconoció el papel del secretario de defensa cuando expresó el día en que la crisis terminó:

An invasion would have been a mistake – a wrong use of our power. But the military are mad. They want to do this. It's lucky for us that we have McNamara over there.⁹⁹

McNamara entendió el riesgo de una invasión a Cuba debido a una posible respuesta nuclear de los soviéticos. Por ello, McNamara y Gilpatric, subsecretario de defensa, optaron por el bloqueo como una estrategia para forzar el repliegue nuclear de los soviéticos en la isla. El 17 de octubre, McNamara presentó los argumentos para la opción de bloqueo a Robert Kennedy y Sorensen, creándose una coalición entre McNamara, Gilpatric, Kennedy y Sorensen que apoyan la estrategia de bloqueo.¹⁰⁰

⁹⁹ *Ibid.*, p. 831.

¹⁰⁰ Gelb, Leslie H. y Morton H. Halperin. (1973) "The Ten Commandments of the Foreign Affairs Bureaucracy," en Steven L. Spiegel (ed.) *At Issue: Politics in the World Arena*. New York: St. Martin's Press, p. 256.

En contraparte, la coalición que se había formado para apoyar la estrategia del ataque aéreo estaba integrada por el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas, McCone, Rusk, Nitze y Acheson. Sorensen se reunió con el presidente en Washington y le presentó un memorando, con la perspectiva de su coalición, argumentando fuertemente que el ataque aéreo no podía ser preciso. Después de un día de cuestionamientos, la Fuerza Aérea reconoció que podía garantizar la realización de una acción aérea precisa limitada a destruir solamente los misiles. Entonces, el 19 de octubre Kennedy elige la opción del bloqueo e imparte instrucciones para que se lleve a cabo el 23 de octubre. La coalición más influyente en esta crisis estuvo conformada por el secretario de defensa, el procurador general y el consejero especial del presidente, quienes se opusieron al ataque aéreo y al riesgo de desencadenar una guerra nuclear global.

1.5. Lyndon B. Johnson: Vietnam como punto de inflexión en la política exterior.

El asesinato de Kennedy en noviembre de 1963, llevó a la presidencia a un hombre con menor experiencia que Kennedy en asuntos internacionales. El involucramiento de la administración Lyndon B. Johnson en Vietnam implicó:

The decisions and actions that marked our large-scale military entry into the Vietnam War in early 1965 reflected the piecemeal consideration of interrelated issues... Consultation, even knowledge of the basic facts, was confined to a tight circle of presidential advisers, and there appears to have been little systematic debate outside that group.¹⁰¹

El presidente Johnson, a diferencia de Eisenhower y Kennedy, se vio forzado a poner atención total al problema de Vietnam. Antes de la muerte de Diem, un gran número de estadounidenses fueron trasladados a Vietnam para reemplazar a soldados vietnamitas que habían sido enviados al frente de guerra. El asesinato de Diem y su familia, el 1 de noviembre de 1963, sólo 21 días antes del asesinato de Kennedy, no fortaleció la lucha contra el Vietcong por parte de los vietnamitas.¹⁰²

¹⁰¹ Hoopes, Townsend. (1973) *The Limits of Intervention*. New York: McKay, p. 7.

¹⁰² Levantrosser, William F. (1988) "Tonkin Gulf Revisited: Vietnam, Military Mirage, and Political Reality in 1964," en *Lyndon Baines Johnson and the Uses of Power*. New York: Greenwood Press, p. 43; Johnson, Lyndon B. (1971) *The Vantage Point*. New York: Holt, Rinehart and Winston, p. 43.

No había un líder que mantuviera el orden impuesto por Diem en Vietnam del Sur. Los Estados Unidos se encontraron inmersos en la lucha, incapaces de retirarse y no deseosos de asumir la completa responsabilidad por la guerra.

La guerra de Vietnam se prolongó debido en parte al origen del conflicto en Vietnam y a las estrategias implementadas por Kennedy y Johnson. El escalamiento gradual fue la estrategia elegida para la guerra. Esta estrategia era intelectualmente congruente con la doctrina militar Kennedy-Johnson de respuesta flexible y controlada. Kennedy envió más de 16,000 efectivos a Vietnam, considerando ridícula la proyección de un consejero que había advertido que sería necesario enviar medio millón de efectivos. Para 1968, el número de efectivos en Vietnam era 550,000.¹⁰³ También se incrementó la sofisticación tecnológica militar empleada por los estadounidenses. Sin embargo, ninguna innovación tecnológica militar hizo diferencia. En una guerra sin líneas de batalla definidas y con pocos objetivos tácticos coherentes, existió poco progreso.

Irónicamente, la guerra de Vietnam era imposible de ganar por los Estados Unidos. El papel de los asesores diplomáticos fue determinante en la guerra aérea contra Vietnam del Norte. Las recomendaciones estaban orientadas a minimizar las bajas civiles vietnamitas así como evitar la pérdida de soldados y pilotos estadounidenses. Es decir, evitar los centros de población clave y áreas altamente defendidas por el Vietcong. Las restricciones fueron reforzadas por las recomendaciones diplomáticas, las cuales se concentraron en minimizar el riesgo de confrontación con China y la Unión Soviética. Sin embargo, la pausa al bombardeo en mayo de 1965 fue un fracaso. No produjo algún efecto y fue muy criticada debido a que fue muy corta. Si se hubiera mantenido un poco más, quizás hubieran tenido mejores resultados. En los siguientes meses, se empezó a oír la misma frase de los gobiernos comunistas: si se hubiera detenido el bombardeo, la atmósfera se hubiera facilitado y entonces hubieran llegado a una solución diplomática.¹⁰⁴

¹⁰³ Gelb, Leslie H. (1972) "The Essential Domino: American Politics and Vietnam," *Foreign Affairs* 50, (Abril): 463

¹⁰⁴ Johnson, *op. cit.*, p. 233.

En julio, McNamara sugirió que una vez que la extensión de tropas recomendada fuera completada, se debían hacer nuevamente esfuerzos intensivos para encontrar un modo de llegar a las negociaciones de paz. Esto debía incluir una pausa de tiempo considerable al bombardeo, quizás de seis a ocho semanas. Entonces, para noviembre de 1965 el secretario de defensa decidió que los Estados Unidos habían alcanzado el punto que había anticipado. De este modo, escribió un memorando a Johnson detallando siete puntos. Describió la situación en Vietnam vista desde su perspectiva y enlistó varias opciones de solución. Además señaló que la extensión de las tropas estadounidenses en los meses previos previno que los comunistas endurecieran la guerra y no amenazaran con un enfrentamiento militar de grandes dimensiones. Estaba convencido de que no se alcanzarían los objetivos militares de Vietnam con la fuerza que se tenía, 160,000 estadounidenses y 50,000 más programados para ir a Vietnam, por lo que se necesitarían más hombres.¹⁰⁵

McNamara estaba convencido de que se debía encontrar un modo diplomático de alcanzar la paz antes de enviar más hombres y ejercer la campaña de presión militar contra Vietnam del Norte. Primero se debía cesar el bombardeo y reforzar la diplomacia. McNamara creía que una pausa al bombardeo le daría la oportunidad a Ho Chi Minh de llegar a una solución. Si la pausa fracasaba, al menos se demostraría el deseo genuino estadounidense de un establecimiento pacífico y por tanto se minimizaría la crítica que se tenía dentro y fuera del país. También pensaba que sería más fácil para los Estados Unidos lograr medidas militares adicionales necesarias en el futuro si primero se hacía un movimiento de paz serio.¹⁰⁶

La primera reacción de Johnson al memorando de McNamara fue un profundo escepticismo. La pausa al bombardeo de mayo había fracasado y Hanoi probablemente vería un nuevo cese al fuego como una señal de debilidad. Este escepticismo era compartido por el consejero de seguridad nacional McGeorge Bundy y por el secretario de estado Rusk. El mismo Rusk señalaba que Hanoi

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 234.

¹⁰⁶ *Ibid.*

no había dado señal alguna sobre un interés de un establecimiento razonable y estaba convencido de que una pausa al bombardeo no tendría resultados positivos en ese momento. Rusk también creía que los líderes en Hanoi podrían hacer más difícil para los Estados Unidos reducir la pausa del bombardeo y hacer dependiente la posibilidad de pláticas, las cuales no tenían la intención de llegar a negociaciones serias. Rusk pensaba que la falta de bombardeo tendría un efecto negativo si sólo prolongaba las pláticas mientras el enemigo continuaba la guerra con fuerza completa. Sin embargo, Rusk sentía que debían continuar los contactos diplomáticos con Hanoi. Si Vietnam del Norte daba alguna señal de que reduciría el nivel de intensidad del enfrentamiento o entrara en negociaciones serias, entonces los Estados Unidos debían terminar el bombardeo.¹⁰⁷

Para diciembre de 1965, había casi 185,000 soldados y pilotos estadounidenses en Vietnam y el final del escalamiento militar no se veía próximo. Lo que es más, los Estados Unidos declararon que se sentían libres de emprender acción militar en Camboya si fuera necesario con el objeto de proteger las tropas estadounidenses en Vietnam del Sur. El bombardeo de las rutas infiltradas de Laos se estaba intensificando y también se habían tomado decisiones para construir más pistas aéreas en Tailandia. En lo referente a la estrategia diplomática, no se tenía un progreso aparente. Los Estados Unidos y Hanoi se decían el uno al otro que se saliera de Vietnam del Sur. De hecho, la administración Johnson determinó tratar de llevar la guerra hacia una etapa de negociaciones. El 23 de diciembre, se abrió la “ofensiva de paz de Johnson”, la cual consistía en:

Halting the bombing of North Vietnam and dispatching a number of American diplomats to various capitals in order to explain the United States' position. Secretary Rusk met in Saigon with South Vietnamese officials and Vice-President Hubert Humphrey met with Soviet Premier Aleksei Kosygin in New Delhi; Ambassador to the United Nations Arthur Goldberg visited Pope Paul VI in the Vatican. The diplomatic initiative included also an appeal from Goldberg to Secretary General U Thant restating the desire of the United States to withdraw from South Vietnam as soon as that country was strong enough to stand on its own. Goldberg reiterated President Johnson's offer to commence “unconditional negotiations.” Hanoi's response to this worldwide effort was negative.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Graff, Henry F. (1970) *The Tuesday Cabinet: Deliberation and Decision of Peace and War under Lyndon B. Johnson*. New Jersey: Englewood Cliffs, pp. 65-66.

Los reportes en los medios de comunicación ofrecían una impresión negativa de la intervención de los Estados Unidos en Vietnam. Sin embargo, el Departamento de Defensa expresó que la mayoría de los pilotos hicieron un esfuerzo por evitar las bajas civiles. No fueron totalmente exitosos, pero trataron de evitarlo. Esta era una fuente de preocupación para Johnson. Por lo que impartió instrucciones para que los ataques se realizaran contra objetivos militares e industriales de Vietnam del Norte. Esto limitó la habilidad del enemigo para soportar la guerra en el sur. Johnson estuvo convencido todo el tiempo de que el bombardeo en el norte era menos importante para obtener un resultado exitoso en Vietnam que lo que se había hecho militarmente en campo en el sur. Bundy renunció el 28 de febrero de 1966, para asumir la presidencia de la Fundación Ford y en su lugar quedó Walt W. Rostow, proveniente del Departamento de Estado, a partir del 1 de abril del mismo año. Con respecto al bombardeo, Bundy explica que:

The bombing has never been the most important element in our military effort in Vietnam, and the administration has never accepted the view of some military men that the bombing campaign could be decisive.¹⁰⁹

En respuesta a las recomendaciones de los asesores militares, Johnson aprobó una extensión del programa de bombardeo a mediados de abril de 1967. El 6 de mayo, Rostow, envió a Johnson un mensaje describiendo las alternativas que enfrentaba la administración en Vietnam y las estrategias alternativas de bombardeo.

We have never held the view that bombing could stop infiltration. We have never held the view that bombing in the Hanoi-Haiphong area alone would lead them to abandon the effort in the South. We have never held the view that bombing Hanoi-Haiphong would directly cut back infiltration. We have held the view that the degree of military and civilian cost felt in the North and the diversion of resources to deal with our bombing could contribute marginally – and perhaps significantly – to the timing of a decision to end the war. But it was no substitute for making progress in the South.¹¹⁰

Rostow propuso tres estrategias alternas al bombardeo. La primera consistía en cerrar el abasto de combustible mediante el bloqueo de las líneas de suministro mediante las cuales el material bélico llegaba a Vietnam del Norte. La segunda estrategia involucraba ataques contra los elementos

¹⁰⁹ Johnson, *op. cit.*, p. 240.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 367.

de la cadena de suministro, incluyendo áreas de almacenamiento, puentes, caminos y otros objetivos en el área de Hanoi-Haiphong. La tercera consistía en concentrar los esfuerzos en el final de la cadena de suministro, es decir, atacar las líneas de comunicación y las rutas de infiltración desde el sureste de Vietnam del Norte hasta Laos. Sin embargo, tres días después Johnson recibió un memorando por parte de McNamara y el subsecretario de defensa, Cyrus Vance, el cual enlistaba tres categorías de ofensiva aérea y analizaba las ventajas y desventajas de cada acción. El memorando concluía expresando

We, therefore, recommend that all of the sorties allocated to the Rolling Thunder program [the code name for the air campaign against North Vietnam] be concentrated on the lines of communication – the “funnel” through which men and supplies to the South must flow – between 17-20°, reserving the option and intention to strike (in the 20-23° area) as necessary to keep the enemy’s investment in defense and in repair crews high throughout the country. ¹¹¹

Los memorandos de Rostow y McNamara-Vance fueron analizados por el Departamento de Estado para evaluar el programa de bombardeo. El memorando preparado por el departamento y entregado a Johnson el 9 de mayo, esencialmente llegó a las mismas conclusiones

We should cut back in the near future to concentrate on supply routes and restricts north of the 20th parallel limited those necessary to eliminate targets directly important to infiltration and, as necessary, to keep Hanoi’s air defense and repair system in place. ¹¹²

Sin embargo, Johnson recibió una visión diferente por parte del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas, a través del Almirante Sharp, comandante en jefe de las fuerzas del Pacífico, del General Westmoreland y su staff militar en Saigón. Los militares recomendaban un bombardeo más intensivo y extensivo en Vietnam del Norte. Los militares enfatizaban las ventajas de destruir los suministros y equipo del enemigo en el área de Hanoi-Haiphong antes de que fueran enviados a las fuerzas infiltradas en el sur. Además, en abril de 1967, Westmoreland propuso dos niveles de incremento de fuerzas militares

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*, pp. 367-68.

One called for a “minimum essential force.” The other described an “optimum force.” The first proposal involved an increase of two and one-third divisions and five air squadrons, about 80,000 men. The second suggest an increased in our forces of four and two-thirds divisions and ten air squadrons, raising our force level in Vietnam by 200,000 to a total of 680,000 men by July 1968.¹¹³

El 19 de mayo de 1967, McNamara le envió a Johnson un memorando muy detallado. El título era *Future Actions in Vietnam*, donde evaluaba la situación y proporcionaba sus recomendaciones.

This memorandum is written at a time when there appears to be no attractive course of action. The probabilities are that Hanoi has decided not to negotiate until the American electorate has been heard in November 1968. Continuation of our present moderate policy, while avoiding a larger war, will not change Hanoi’s mind. Increased force levels and actions against the North are likewise unlikely to change Hanoi’s mind, and are likely to get us in even deeper in Southeast Asia and into a serious confrontation, if not war, with China and Russia. So we must choose among imperfect alternatives¹¹⁴

McNamara se opuso a la recomendación de fuerza óptima de los militares. En su perspectiva, cualquier agresión terrestre en contra de Vietnam del Norte implicaría el involucramiento de China comunista en la guerra y podría incrementar la posibilidad de una confrontación con los rusos.

El 12 de febrero de 1968, Westmoreland propuso a Johnson un tercer nivel de incremento de fuerzas, que denominó *maximum effort* en respuesta a la situación de emergencia impuesta por los enfrentamientos con las fuerzas militares de Vietnam del Norte. McNamara renuncia el 1 de marzo de 1968 por no ser consideradas sus recomendaciones y fue sustituido por Clark Clifford.

1.6. Richard M. Nixon: las negociaciones secretas con la República Popular de China.

Las memorias de Richard M. Nixon y Henry A. Kissinger revelan que los dos actores críticos de esta administración republicana, estaban totalmente de acuerdo en las prioridades y estrategias en la política exterior de los Estados Unidos. El presidente y el consejero de seguridad nacional, posteriormente secretario de estado, compartían perspectivas respecto a los intereses nacionales de los Estados Unidos y su posición protagónica de liderazgo en el escenario internacional, el uso del poder militar en la política internacional, las posiciones de otros actores internacionales, así como

¹¹³ *Ibid.*, p. 369.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 369-70.

los asuntos que determinarían las decisiones en la política exterior de los Estados Unidos.¹¹⁵ Sin embargo, en la administración de Nixon existieron fuertes conflictos y choque de personalidades entre Henry Kissinger, el secretario de estado William Rogers, y el secretario de defensa Melvin Laird. Nixon reconoce las rivalidades existentes entre los integrantes de su equipo de trabajo:

The relationship between Kissinger and Rogers took on a fairly combative aspect. Kissinger bridled at my assignment in 1969 and 1970 of all Middle Eastern problems to Rogers. He felt that Rogers was overly influenced by the pro-Arab elements of the State Department, and that he did not have the necessary skill or a sense of broad foreign policy strategy.¹¹⁶

En parte, las diferencias se deben a las personalidades de los individuos que conformaban su administración. Henry Kissinger se caracterizó por creer que las crisis presentan oportunidades para la acción ejecutiva, las cuales no están disponibles en las acciones de rutina.¹¹⁷ Además, afirma que la fuerza militar es un elemento esencial de la diplomacia, consciente de que su uso implica riesgos morales:

Rogers felt that Kissinger was Machiavellian, deceitful, egotistical, arrogant, and insulting. Kissinger felt that Rogers was vain, uninformed, unable to keep a secret, and hopelessly dominated by the State Department bureaucracy. Kissinger suggested repeatedly that he might have to resign unless Rogers was restrained or replaced.¹¹⁸

Por otro lado, Nixon no expresa confianza en el Departamento de Estado desde su participación en la administración de Eisenhower como vicepresidente. Kissinger escribe sobre Nixon que,

He had very little confidence in the State Department. Its personnel had no loyalty to him; the Foreign Service had disdained him as Vice-president and ignored him the moment he was out of office. It was staffed by Ivy League liberals who behind the facade of analytical objectivity were usually pushing their own preference. They had always opposed him politically.¹¹⁹

Kissinger, como consejero de seguridad nacional, admite haber compartido e impulsado la visión negativa respecto al Departamento de Estado en la primera administración Nixon. También critica la falta de lealtad y el exceso de burocracia del Departamento de Estado:

¹¹⁵ Nixon, Richard. (1978) *The Memoirs of Richard Nixon*. New York: Grosset and Dunlap, p. 94.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 433.

¹¹⁷ Graubard, Stephen R. (1973) *Kissinger: Portrait of a Mind*. New York: W. W. Norton. Kissinger, Henry A. (1979) *White House Years*. Boston: Little, Brown and Company.

¹¹⁸ Nixon, *op. cit.*, p. 433.

¹¹⁹ Kissinger, *op. cit.*, p. 11.

This is a particular problem for a Secretary of State. He is at the head of an organization staffed by probably the ablest and most professional group of men and women in public service. They are intelligent, competent, loyal, and hardworking. But the reverse side of their dedication is the conviction that a lifetime of service and study has given them insights that transcend the untrained and shallow-rooted views of political appointees. When there is strong leadership their professionalism makes the Foreign Service and invaluable and indispensable tool of policy making. But when there is not a strong hand clannishness tends to overcome discipline.¹²⁰

De ahí que, Kissinger considera que una excesiva burocracia tiende a sofocar la creatividad y confundir la política inteligente con una administración suave. En consecuencia, el Departamento de Estado exagera en la complejidad técnica de sus recomendaciones y por lo tanto favorece el status quo, al mismo tiempo que minimiza la importancia del juicio político, haciendo la política más táctica y reactiva en lugar de hacerla estratégica y expectativa. En la perspectiva de Kissinger, las estructuras organizacionales y la operación burocrática, tanto el Departamento de Estado como el Departamento de Defensa involucran cierto nivel de incertidumbre e ineficiencia en la toma de decisiones del presidente. En el caso del Departamento de Estado, implica un proceso de respuesta de largo plazo. En una crisis, la recomendación que puede ofrecer el secretario de estado es menos estratégica, más reactiva y operativamente lenta:

The procedures of the State Department are well designed to put a premium on bureaucratic self-will. The novice Secretary of State thus finds on his desk not policy analyses or options but stacks of dispatches which he is asked to initial and to do so urgently. He can scarcely know enough about all the subjects to which they refer to form and opinion.¹²¹

Nixon, seleccionó como secretario de estado a William Rogers. La amistad entre los dos políticos, afectó el nombramiento. Rogers no logró asimilar su posición subordinada.

The irony of Nixon's decision to choose as Secretary of State someone with little substantive preparation was that he thereby enhanced the influence of the two institutions he most distrusted – the Foreign Service and the press. The new Secretary of State had in effect only two choices. He could take his direction from the White House, or he could make himself the spokesman of his subordinates. In a quieter time Secretary Rogers might well have been able to balance the demands upon him. But in the turmoil of the domestic discord caused by Vietnam, to do so required more self-confidence and knowledge.¹²²

¹²⁰ *Ibid.*, p. 27.

¹²¹ *Ibid.*, p. 28.

¹²² *Ibid.*, p. 30.

En semanas, Nixon definió la perspectiva de su administración en el diseño y manejo de la política exterior. Concentró la toma de decisiones en la Casa Blanca y fortaleció la posición del consejero de seguridad nacional en detrimento del secretario de estado. Kissinger lo reconoce:

This relationship between the President and the Secretary of State had the consequence of enhancing my position. From the beginning Nixon was determined to dominate the most important negotiations. He excluded his Secretary of State from his first meeting with Soviet Ambassador Anatoly Dobrynin on February 17, 1969, four weeks after Inauguration. Throughout his terms, when a State visitor was received in the Oval Office by Nixon for a lengthy discussion, I was the only other American present... Secretary Rogers took the position that he would carry out orders with which he disagreed only if they were transmitted personally by the President.¹²³

La proximidad del consejero de seguridad nacional al presidente, así como estar libre de las responsabilidades administrativas y ceremoniales del secretario de estado, proporcionan al consejero de seguridad nacional una ventaja competitiva. La posición de consejero de seguridad empieza a ofrecer, en relación con el secretario de estado, mayor libertad conceptual, incidencia en las relaciones interdepartamentales, acceso al presidente e influencia en sus decisiones, y capacidad de moldear los eventos relacionados con la administración. Esto permitió a Kissinger finalizar con gran impacto la formulación e implementación de la política exterior estadounidense. El presidente, para evitar estas confrontaciones interminables, fortaleció la comunicación y negociación con los líderes extranjeros clave a través de canales directamente enlazados a la Casa Blanca y al exterior, sin pasar por el Departamento de Estado, denominados *back-channels*. Nixon, al seleccionar a un experto en política exterior de Harvard como consejero de seguridad nacional, no consideró que la competencia con el secretario de estado sería inevitable. Las dos posiciones son inherentemente competitivas si ambos titulares están interesados en tener un papel protagónico en el diseño y manejo de la política exterior.

La actitud de Kissinger hacia el departamento cambió con su nombramiento como secretario de estado. En la posición de consejero nacional de seguridad, estaba a cargo de una organización

¹²³ *Ibid.*

pequeña y con la única responsabilidad de asesorar al presidente en asuntos de seguridad nacional. En la posición de secretario, Kissinger era responsable de una organización compleja, burocrática, con una gran diversidad de asuntos y relaciones internacionales.¹²⁴ En esta posición se percató de que el departamento estaba dirigido por individuos enérgicos, discretos y con conocimientos especializados. Posteriormente, en sus memorias, Kissinger reconoce que es difícil conocer a profundidad y controlar el Departamento de Estado:

When I later became Secretary I discovered that it was a herculean effort even for someone who had made foreign policy his life's work to dominate the State Department cable machine. Woe to the uninitiated at the mercy of that extraordinary and dedicated band of experts... dedicated men and women who supply the continuity and expertise of our foreign policy. I entered the State Department a skeptic, I left a convert...¹²⁵

El reconocimiento de la República Popular de China es la iniciativa diplomática de la administración Nixon más importante, en el contexto de la crisis de Vietnam y la inestabilidad del Sureste de Asia. Por más de veinte años, desde la caída de Chiang Kai-shek in 1949, los Estados Unidos habían tratado a China, la segunda nación más extensa, como inexistente. Nixon y Kissinger diseñaron la estrategia de establecimiento de una nueva relación con los comunistas de China para establecer una contención de la Unión Soviética en la región. La administración de Nixon hizo sus primeros acercamientos hacia China, durante el verano de 1969, sin consultar al Departamento de Estado. Nixon inicialmente consideró enviar a Rogers, pero su rango de secretario y su protagonismo público no eran el perfil idóneo de un negociador en una misión secreta. En julio de 1971, Nixon envía a Kissinger a Beijing. Kissinger conocía los antecedentes de la iniciativa y era un negociador más analítico. Antes de la primera reunión del NSC sobre el asunto, Kissinger envió un memorando al presidente Nixon definiendo tres opciones de política exterior hacia China. En la primera, Kissinger argumentó que los proeslavos sentían que los soviéticos temían un acuerdo o cooperación secreta entre los Estados Unidos y China, de modo que cualquier esfuerzo para mejorar

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 432-433.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 442-443.

las relaciones entre ambas naciones destruiría la posibilidad de disuasión orientada hacia la Unión Soviética y por lo tanto no debería ser intentado. En la segunda, el enfoque de política real (*realpolitik*) era opuesto, el cual consistía en que los contactos estadounidenses con China podían ser usados efectivamente para fortalecer la estrategia de disuasión dirigida hacia la Unión Soviética. Finalmente, en la tercera, los prochinos argumentaron que las consideraciones soviéticas no deberían ser un factor crítico en la decisión de acercamiento de los Estados Unidos hacia China.¹²⁶ Kissinger recomendaba la segunda opción, mientras que el Departamento de Estado enfatizó la primera opción cuando los canales diplomáticos fueron activados. En febrero de 1972, Nixon realizó una visita formal a China y ambas naciones iniciaron relaciones diplomáticas. Esto estimuló a la Unión Soviética para establecer relaciones con los Estados Unidos.

Este proceso de acercamiento con China forzó, en 1969, a los diplomáticos rusos a reunirse con su contraparte estadounidense en Helsinki e iniciar negociaciones para limitar las armas nucleares. En 1972, estas reuniones culminaron en el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas I (*Strategic Arms Limitation Treaty*, SALT I). En mayo de 1972, Nixon viajó a Moscú y firmó el tratado. En 1973, Leonid Brezhnev visitó Washington y ambos líderes expresaron su interés por impulsar un segundo proceso de negociaciones de control de armas. Las políticas de acercamiento con China y distensión con la Unión Soviética expresan la creencia de Nixon y Kissinger en la importancia de relaciones estables con los grandes poderes internacionales. La Doctrina Nixon expresaba que los Estados Unidos podrían participar en la defensa y desarrollo de las naciones aliadas, pero transferiría la responsabilidad futura a las propias naciones.

Finalmente, con la administración del presidente Nixon identificamos el inicio de una tendencia de preferencia de los presidentes por sus consejeros de seguridad nacional y por lo tanto un mayor protagonismo en el diseño y manejo de la política exterior del NSC. Por otro lado, en su segunda administración, Nixon confirmó esta afinidad con su consejero al nombrarlo secretario de estado.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 181.

Este nombramiento de Nixon consolidó una tendencia de la era preVietnam, entre 1947 y 1975: la preeminencia del Departamento de Estado desde la presidencia de Truman hasta la presidencia de Nixon.