

Capítulo 2

Evolución de la rivalidad en el diseño y manejo de la política exterior: 1975-2001, la redefinición posVietnam

2.1. Jimmy Carter: el reconocimiento de la República Popular de China.

Las memorias escritas por Jimmy Carter, Cyrus Vance, y Zbigniew Brzezinski muestran que quienes dirigían esta administración demócrata tenían perspectivas muy diferentes de la esfera internacional. Esto generó conflictos entre los actores críticos en la formulación y manejo de política exterior de la administración Carter.¹²⁷ El presidente determinó que “the final decisions on basic foreign policy would be made by me in the Oval Office, and not in the State Department.”¹²⁸ Calificó al departamento como disperso y fragmentado, raramente capaz de producir ideas innovadoras y con un valor agregado por su “thoroughly researched information,” “generally sound advice” y “mild and cautious statements”.¹²⁹ Carter expresó al consejero de seguridad nacional Zbigniew Brzezinski que la influencia del secretario de estado Cyrus Vance era útil para los intereses de la administración debido a que el presidente y Brzezinski, siendo activistas, “heeded someone like Cy to rein us in.”¹³⁰ Además, Carter agregó que

Secretaries of State only too often... and their State Department professionals almost always, tend to confuse diplomacy with foreign policy. What they forget is that diplomacy is a technique for promoting national objectives abroad and not and end in itself.¹³¹

El problema era cómo hacer uso del recurso existente del Departamento de Estado, cómo comprometer a los embajadores más directamente en el desarrollo e implementación de políticas internacionales trascendentes después de la tendencia desmoralizante de Kissinger para confiar en “a small group of hand-picked aides.”¹³² Sin embargo, Vance no estaba de acuerdo que Brzezinski

¹²⁷ Carter, Jimmy. (1982) *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Toronto: Bantman Books. Brzezinski, Zbigniew. (1983). *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*. New York: Farrar, Straus, Giroux. Vance, Cyrus. (1983) *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*. New York: Simon and Schuster.

¹²⁸ Carter, *op. cit.*, p. 52.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 53.

¹³⁰ Brzezinski, *op. cit.*, p. 42.

¹³¹ *Ibid.*, p. 535.

¹³² Vance, *op. cit.*, pp. 40, 42.

y la maquinaria del NSC coordinaran la definición y manejo de la política exterior. Vance objetaba particularmente el protagonismo en ascenso de Brzezinski como formulador de la política exterior, “in spite of repeated instructions from the president, he became a serious impediment to the conduct of our foreign policy.”¹³³

Brzezinski sostiene que en la mayoría de los asuntos estaba de acuerdo con el presidente, incluyendo el Medio Oriente, África, los tratados del Canal de Panamá, las políticas de derechos humanos y las relaciones con el Tercer Mundo.¹³⁴ Sin embargo, entre los años 1978 y 1980, Brzezinski notó que cada vez tenían más divergencias en asuntos importantes como el conflicto de Somalia y Etiopía, así como la crisis de Irán.¹³⁵ Cuando Carter decidió enviar una misión militar a rescatar los rehenes en Teherán, las protestas de Vance respecto a esta estrategia hicieron que el secretario de estado se sintiera comprometido a renunciar. Por lo que Jimmy Carter:

Disturbed at the apparent reluctance in the State Department to carry out [his] directives fully and with enthusiasm... if they could not support what [he] decided, their only alternative was to resign.¹³⁶

Previamente, Carter había ordenado la revocación del embajador de Irán, William Sullivan, pero el secretario simplemente renunció, defendiendo a su embajador quien era un diplomático con experiencia exitosa en resolución de crisis.¹³⁷

La administración Carter, en el proceso de reconocimiento diplomático de China, se encontró con una contienda entre Vance y Brzezinski. El nuevo consejero de seguridad nacional, recomendó un reestablecimiento total de las relaciones diplomáticas con China como una respuesta estratégica geopolítica a los movimientos soviéticos que amenazaban a Arabia Saudita, por lo que recomendó establecer relaciones entre los Estados Unidos y China en áreas de defensa y estrategia.¹³⁸ Por el contrario, el objetivo primario de Vance, era un tratado SALT II con los soviéticos, y temía que

¹³³ Vance, *op. cit.*, p. 35.

¹³⁴ Brzezinski, *op. cit.*, p. 38.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Carter, *op. cit.*, pp. 446, 449. Vance, *op. cit.*, pp. 317, 343.

¹³⁷ Carter, *op. cit.*, pp. 446, 449. Vance, *op. cit.*, pp. 317, 343.

¹³⁸ Brzezinski, *op. cit.*, pp. 203-204.

cualquier cooperación de seguridad de los Estados Unidos con Pekín tendría serias repercusiones sobre las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.¹³⁹ También estaba preocupado que algunos de los asesores del presidente, particularmente Brzezinski, estuviera tan ansioso de buscar rápidamente la normalización de relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y China poniendo en riesgo el bienestar de Taiwán.¹⁴⁰

En agosto de 1977, Vance estableció condiciones rígidas para el reconocimiento diplomático de China por parte de los Estados Unidos y concluyó de la respuesta de los chinos, que éstos no estaban listos para negociar.¹⁴¹ Sin embargo, a inicios de noviembre, Brzezinski había aceptado una invitación para visitar China, incitando una lucha prolongada con el secretario de estado sobre si Brzezinski debiera hacer ese viaje.¹⁴² Por lo tanto, Brzezinski percibió que la resistencia del Departamento de Estado era porque Vance estaba preocupado por el simbolismo y protagonismo que el consejero de seguridad nacional adquiriría al realizar tal viaje. Además, este viaje incrementaría las diferencias entre Brzezinski y Vance sobre como negociar con la Unión Soviética. Vance aceptó que estaba preocupado porque un viaje altamente publicitado empezaría a cuestionar quién debía ser el portavoz de la administración en política exterior. Además, Vance estaba interesado en reducir el involucramiento de Brzezinski en el asunto del reconocimiento de China, antes de que el Departamento de Estado terminara de estudiar el asunto y consultara al Congreso sobre Taiwán.¹⁴³

Como resultado, al consejero de seguridad nacional le tomó cuatro meses convencer a Carter respecto a la realización del viaje a China. En la perspectiva de Carter, la insistencia de Vance de que cualquier negociación debía llevarse a cabo a través del Departamento de Estado era porque los miembros de este departamento tenían el antecedente de que el secretario de estado Rogers fue

¹³⁹ Vance, *op. cit.*, p. 78.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 77.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 82.

¹⁴² Brzezinski, *op. cit.*, pp. 202-203.

¹⁴³ Vance, *op. cit.*, pp. 114-115.

ignorado por Kissinger siete años atrás en las negociaciones secretas con China. En respuesta, el Departamento de Estado consideró informar a la embajada soviética sobre el viaje de Brzezinski a China, poniendo a Brzezinski muy irritado, y propuso al Ministro Exterior Soviético Andrei Gromkyo una visita a la Casa Blanca mientras Brzezinski estaba fuera.¹⁴⁴

Mientras esto finalizaba, las predicciones de Vance probaron ser ciertas: el viaje provocó un despliegado en revistas y artículos en periódicos sobre la influencia en política exterior de Brzezinski, subrayando la confrontación entre el consejero de seguridad nacional y el secretario de estado. Brzezinski agregó tensión a la crisis por atacar a los soviéticos en televisión inmediatamente después de su retorno, mereciéndose una reprimenda del presidente y provocando un memo de Vance para Carter que describía las diferencias públicas incisivas entre la administración y dudaba que “jugar la carta de China” era un modo efectivo de negociar con Moscú. En respuesta, Brzezinski le escribió a Vance:

We can help encourage a more cooperative attitude on the part of the Soviet leaders by conspicuous attention to the sense of equality to which they attach so much importance. And if they respond positively, we should refrain from crowing about any gestures they make.¹⁴⁵

Sin embargo, tanto el Departamento de Estado como la Casa Blanca estaban de acuerdo en el reconocimiento de China, por lo que durante el verano de 1978, ambas instituciones impulsaron las negociaciones para alcanzar los términos anunciados el 15 de diciembre. Las negociaciones detalladas del reconocimiento fueron manejadas por Leonard Woodcock, representante comercial, con base en las instrucciones establecidas por Carter, Brzezinski y Vance, y transmitidas en secreto, como sugerencia de Vance, a través del sistema de comunicaciones de la Casa Blanca.¹⁴⁶ Mientras tanto, Brzezinski se estaba reuniendo con el jefe de la misión de interrelación de China en Washington. El asistente del secretario de estado Richard Holbrooke estaba conduciendo asuntos técnicos con los delegados chinos de la ONU en Nueva York. Las únicas disputas grabadas por los

¹⁴⁴ Brzezinski, *op. cit.*, pp. 206, 208.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 219-221.

¹⁴⁶ Vance, *op. cit.*, p. 117.

participantes fueron sobre los esfuerzos del Departamento de Estado para iniciar contactos diplomáticos simultáneamente con Vietnam, lo cual, según Brzezinski, serían interpretados por los chinos como un movimiento prosoviético y antichino. Además, en relación a la fecha del anuncio del reconocimiento de China, Vance quería posponerla hasta después de una reunión agendada entre Carter y Gromyko, en respuesta a que Brzezinski retiró a Christopher y Holbrooke de la toma de decisiones respecto al reconocimiento de China por casi seis horas.¹⁴⁷ Carter retira a su secretario de estado por anunciar y dejar escapar información a la prensa respecto a las negociaciones con China, las cuales fueron realizadas probablemente en forma distorsionada.¹⁴⁸

El caso del encuentro de los Estados Unidos con China representa una situación de opiniones encontradas entre la Casa Blanca, por la posición establecida por el NSC, y el Departamento de Estado. Asimismo, muestra los beneficios que la diplomacia puede traer cuando se llega a un acuerdo en objetivos fundamentales existentes y los egos personales e institucionales pueden ser controlados para permitir una política exterior coordinada. Brzezinski se mantuvo en su posición durante toda la administración, expresó que nunca quiso ser secretario de estado y que un sistema burocrático de definición y control de política exterior es muy probable que sea progresivamente más difícil de operar eficientemente.

Few people outside the government realize the extent to which policy is hammered out through bureaucratic and personal rivalries, and how rarely it springs from the mind of a single dominant individual. This makes it all the more important that a single individual be the final arbiter, the source of national direction, lest security policy become simply the amalgam of bureaucratic compromise. Under the U.S. system, it has to be the President who is that final decision maker. That constitutional fact inherently drives decision back into the White House.¹⁴⁹

2.2. Ronald Reagan: el control de armas nucleares y el caso Irán-contras.

El nivel de deterioro de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética al momento en que Ronald Reagan entró a la Casa Blanca era crítico. Parte de la responsabilidad de esta

¹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 118-119.

¹⁴⁸ Carter, *op. cit.*, p. 199.

¹⁴⁹ Brzezinski, *op. cit.*, p. 534.

declinación de relación se debe a Jimmy Carter en el momento en que la derrota de Vietnam desmoronó la confianza de los ciudadanos, cuando la crisis de la energía parecía demostrar la impotencia de los Estados Unidos, cuando el balance militar parecía cambiar a favor de los rusos, y cuando el consenso interno a favor de la contención se disolvía rápidamente. Carter había optado por un esfuerzo sin precedentes para cambiar las bases de la política exterior desde una perspectiva de poder a una de principios. La época de Carter fue terrible, su implementación fue riesgosa e inconsistente, sólo sus intenciones fueron valiosas.¹⁵⁰

La administración Reagan, tenía una perspectiva sombría respecto al entorno de la Guerra Fría. En su primera conferencia de prensa, Reagan expresó que la Unión Soviética había usado la contención como:

A one-way street... to pursue its own aims, included the promotion of world revolution and one-world Socialist or Communist state... they reserve unto themselves the right to commit any crime, to lie, to cheat, in order to attain that.¹⁵¹

Los nombramientos clave en política exterior en la primera administración Reagan reflejaban la línea dura del presidente. Reagan nombró, como secretario de estado, al General Alexander M. Haig Jr., mientras que el liderazgo del Departamento de Defensa fue asignado a Caspar Weinberger. Haig advirtió al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que

Soviet Union's tremendous accumulation of armed might has produced perhaps the most complete reversal of global power relationships ever seen in period of relative peace ever seen in period of relative peace.¹⁵²

Weinberger compartió el punto de vista de Haig respecto a la distensión. El gasto militar soviético había crecido más rápida y establemente durante la administración Carter.¹⁵³ En respuesta, Weinberger alcanzó rápidamente los gastos de defensa proyectados por la administración Carter, autorizó mejoras importantes en el entrenamiento militar de campo y reinstuyó los

¹⁵⁰ Gaddis, Smith. (1986) *Morality, Reason, and Power: American Diplomacy in the Carter Years*. New York: Hill and Wang.

¹⁵¹ U.S. Department of State. (1982) "President's First Conference January 19, 1981," *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1981*. Washington D.C.: Government Printing Office, p. 57.

¹⁵² U.S. Department of State. (1984) "Haig statement to the Senate Foreign Relations Committee, January 9, 1981," *American Foreign Policy: Current Documents, 1981*. Washington D.C.: Government Printing Office, p. 3.

¹⁵³ Haig, Alexander M. Jr. (1984) *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy*. New York: Macmillan, p. 29.

programas militares que Carter había cancelado.¹⁵⁴ En consecuencia, el presidente Reagan y sus asesores ganaron una reputación de irresponsabilidad en los asuntos nucleares. La administración tenía preferencias por el rearmamento en vez del control de armas impulsado por las anteriores administraciones.¹⁵⁵ Reagan entendió los peligros de basar la política exterior sólo en la ideología, de modo que combinó la fuerza militar con un grado sorpresivo de pragmatismo operacional y un severo sentido del tiempo. Lo que parecía ser un regreso a la Guerra Fría en realidad era una estrategia sólida para la contención que ninguna otra administración había instrumentado.¹⁵⁶

El modelo político y económico impulsado por la Unión Soviética se debilitaba globalmente. La presencia militar de Moscú en naciones periféricas hizo que los rusos llegaran a ser vistos, no como liberadores, sino como imperialistas.¹⁵⁷ La administración Reagan se organizó para aprovechar esta situación mediante la asistencia militar a grupos rebeldes buscando vencer a los regimenes soviéticos en Afganistán, Angola, Etiopía, Camboya y Nicaragua. En octubre de 1983, Reagan ordenó el uso directo de fuerzas militares para vencer al gobierno marxista de Granada. Esta estrategia se convertiría en la Doctrina Reagan e implicó la explotación de las vulnerabilidades que los rusos habían creado para ellos mismos en las naciones intervenidas por los soviéticos. El esfuerzo posterior de la Unión Soviética para retirar sus fuerzas armadas en otras naciones produciría resultados impresionantes a un costo y riesgo mínimo para los Estados Unidos.¹⁵⁸

Weinberger, Perle y Pipes consideraron esta situación como una oportunidad histórica para debilitar al sistema soviético. La economía de la Unión Soviética era débil y la superioridad en tecnología de los Estados Unidos ofrecía la oportunidad para comprometer a los rusos en una carrera

¹⁵⁴ Weinberger, Caspar. (1990) *Fighting for Peace: Seven Critical Years in the Pentagon*. New York: Warner Books, pp. 39-79.

Weinberger, Caspar. (1981) "Address American Newspaper Publishers Association, Chicago, May 5, 1981," *American Foreign Policy: Current Documents, 1981*. Washington: Government Printing Office, p. 39. Komer, Robert W. (1984) *Maritime Strategy or Coalition Defense?* Cambridge, Mass.: Abt Books, pp. 55-63.

¹⁵⁵ Talbot, Strobe. (1984) *Deadly Gambits: The Reagan Administration and the Stalemate in Arms Control*. New York: Knopf, pp. 224-26, 287. Rosenfeld, Stephen S. (1982) "Testing the Hard Line," *Foreign Affairs* 61, America and the World, pp. 504-8.

¹⁵⁶ Gaddis, John Lewis. (1992) *The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations*. New York: Oxford University Press, p. 123.

¹⁵⁷ Fukuyama, Francis. (1986) "Gorbachev and the Third World," *Foreign Affairs* 64 (Verano): 721.

¹⁵⁸ Rosenfeld, Stephen S. (1986) "The Guns of July," *Foreign Affairs* 64 (Primavera): 698-714. U.S. Department of State. (1985) "President Reagan's 1985 State of the Union Address on February 6, 1985." *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1985*. Washington D.C.: Government Printing Office, p. 135.

armamentista de duración indefinida y costo indeterminado. Otros, incluyendo a Nitze, el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas; Jack Matlock, quien sucedió a Pipes como experto en la Unión Soviética en el NSC; y el reemplazo de Haig después de junio de 1982, George P. Shultz, endosaron el principio de negociación por resistencia (*negotiation from strength*): el propósito de acumular armamento no era amenazar al enemigo sino convencerlo de negociar.

Reagan tuvo que enfrentar el mismo escenario internacional que sus predecesores, pero más complejo por el poder militar creciente de la Unión Soviética y la expansión de las operaciones terroristas. Por lo que la serie de crisis que enfrentó a partir de este momento fue aprovechada por Schultz para definir un fuerte vínculo con los militares y establecer que las fuerzas armadas son esenciales para conducir la diplomacia. Schultz no solo se inclinó por el uso de la fuerza militar para defender los intereses de los Estados Unidos, sino también que la política exterior “should go beyond passive defense to consider means of action prevention, preemption and retaliation.”¹⁵⁹ Los Estados Unidos serían capaces de prevenir y detener futuros actos terroristas. La política articulada por el secretario de estado y el Comando Supremo de las Fuerza Armadas apoyaba el uso extensivo de fuerzas militares, es decir, la intervención militar, para resolver las crisis político-militares alrededor del mundo para apoyar y reforzar la política exterior de los Estados Unidos.

En noviembre de 1986 se inicia la venta de armas a Irán con recursos de la administración. McFarlane, consejero de seguridad nacional, publicó un artículo en *The Washington Post* en el cual hizo una analogía de la apertura hacia Irán de la administración Reagan con la apertura hacia China de la administración Nixon. Afirmó que Reagan tomó la decisión correcta en iniciar la operación en agosto de 1985. En respuesta, la administración afirmó desde el inicio que el presidente no tenía conocimiento de la desviación de dinero hacia la resistencia nicaragüense.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Shultz, George P. (1984) “Speeches at Yeshiva University, New York on December 9, 1984 and at the Trilateral Commission.” *Public Papers of the Presidents of the United State.*, Washington D.C., 3 Abril.

¹⁶⁰ Menges, Constantine C. (1988) *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy.* New York: Simon and Schuster, p. 313.

La diferencia entre los participantes de los dos grupos que se confrontaron en la formulación de la política exterior en el periodo de la segunda administración, Kirkpatrick, Weinberger y Clark; y McFarlane, Poindexter, Shultz, y North, no es que un grupo fuera bueno y otro malo, sino que uno era competente y el otro no.¹⁶¹ McFarlane, en sus inicios como consejero de seguridad nacional, había tomado decisiones más ligeras. Sin embargo, después de los eventos sangrientos el 19 de octubre de 1983 en Granada, McFarlane y Poindexter mostraron un verdadero liderazgo. McFarlane era una fuerza directora a inicios de 1983 tras las propuestas de Reagan para la Iniciativa de Defensa Estratégica. En abril de 1986, Poindexter tomó el liderazgo para iniciar un contraataque militar contra Libia por su agresión a través del terrorismo. Reagan tomó la decisión correcta en todos estos casos, por los consejos de McFarlane y Poindexter, así como de otros miembros de la administración. Todas estas acciones eran riesgosas y pudieron quedar estáticas si McFarlane y Poindexter no hubieran tomado el riesgo. Sin embargo, sus recomendaciones eran operaciones tácticas militares para cumplir con objetivos legítimos.¹⁶² McFarlane, Poindexter y North, con carreras militares, iniciaron y participaron en la venta de armas al gobierno hostil de Irán quien fue el responsable de matar a 241 marines en Beirut. Además, McFarlane y Poindexter mostraron capacidad para desempeñar el trabajo del NSC para su presidente y al mismo tiempo desfavorecer a Shultz y sus aliados poderosos en la administración Reagan.¹⁶³

McFarlane, en su testimonio en mayo de 1987, expuso al Comité de Investigación del Senado que era responsable de las acciones del Coronel Oliver North. Expresó a los miembros del comité que en noviembre de 1986, cuando la crisis estaba empezando a desencadenarse, había dicho a North que lo apoyaría debido a que había seguido sus instrucciones.¹⁶⁴ Sin embargo, después de que North había testificado, McFarlane refutó el testimonio de North ante el Congreso diciendo que no conocía o autorizó lo que North había hecho. McFarlane era quien tenía autoridad sobre

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 335.

¹⁶² Menges, *op. cit.*, p. 336.

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 336-337.

¹⁶⁴ *The Washington Post*, 14 Mayo, 1987: A16

Poindexter y North cuando las primeras decisiones fueron tomadas. El NSC, bajo William Clark, trabajó muy bien en nombre del presidente; cuando McFarlane tomó posesión, el proceso empezó a inclinarse hacia Shultz y hasta entonces a North se le permitió mayor libertad de operación.¹⁶⁵

De ahí que, McFarlane presenta una paradoja fundamental: como consejero de seguridad nacional podría ser en ocasiones fuerte y en otras enormemente débil. McFarlane era repetidamente involuntario para tomar riesgos con el objeto de proteger la autoridad y posición política del presidente. En la reunión en que testificó cómo William Clark, un viejo y apreciado amigo de Reagan, fue manipulado y destituido, McFarlane parecía estar asustado frente a los aliados de Shultz: Deaver y Jim Baker. McFarlane fue presionado para sostener las reuniones del NSC en junio y julio de 1984 en las que el presidente averiguó sobre los movimientos unilaterales de Shultz y los canceló. Este fue un esquema para influir directamente a Reagan.¹⁶⁶ El columnista William Safire describió el alcance de McFarlane como:

Al Haig welcomed him at State... where... McFarlane soon cultivated William Clark... and through him Michael Deaver. When Mr. Allen came under fire at the NSC, Mr. Deaver urged the President to bring in Mr. Clark and Mr. McFarlane; [later] Deaver... helped slot his friend 'Bud' into the sensitive spot at NSC.¹⁶⁷

En mayo de 1987, McFarlane aprovechó su testimonio sobre el caso Irán-contras ante el comité. Primero, expresó que la administración Reagan no había definido claramente su política hacia Centroamérica hasta que la Comisión Kissinger reportó esta situación en enero de 1984. McFarlane expresó que previo al reporte de esta comisión no había proceso interagencia para analizar este problema. Esto era falso porque el propio McFarlane había participado en reuniones interagencia extensas en 1981. También participó en discusiones a nivel NSC en 1982 y en una revisión interagencia en junio de 1983 con relación a la estrategia hacia Centroamérica en la que McFarlane y North habían participado.¹⁶⁸ McFarlane en su declaración también expresó que no hubo ninguna

¹⁶⁵ Menges, *op. cit.*, p. 337.

¹⁶⁶ Menges, *op. cit.*, p. 338.

¹⁶⁷ Clark, William. (1986) *New York Times*, 17 Noviembre.

¹⁶⁸ Menges, *op. cit.*, p. 339.

toma de decisiones interagencia en 1981 porque la propuesta de Haig para manejar la política exterior se había archivado en la Casa Blanca. De hecho hubo un proceso interagencia que el Departamento de Estado dirigió a nivel subgabinete en 1981.¹⁶⁹

Sin embargo, el testimonio de McFarlane estaba lleno de declaraciones que servían a sus intereses personales. El más repugnante fue su esfuerzo por reprochar la conducta de North a William Casey quien había muerto el 6 de mayo de 1987, sólo días antes de su testimonio. Se le preguntó si sospechó que North no estaba tomando instrucciones del consejero del NSC, pero sí del director de la CIA, William Casey, a lo cual McFarlane respondió positivamente y se dio cuenta en el otoño de 1985 que North tenía más contacto con el director. Esta relación le sorprendía. Cuando le preguntaron si creía que Casey estaba encubriendo las operaciones con respecto a Nicaragua o Irán, McFarlane contestó “I think so.”¹⁷⁰

En agosto de 1985 hubo una serie de declaraciones en los medios de comunicación estadounidenses de que North estaba conduciendo una operación para proporcionar armas a los contras. Esto llevó a las demandas formales del Congreso para que McFarlane aclarara respecto a esas declaraciones. Después de su reunión con McFarlane, en septiembre de 1985, un informe de prensa citó al presidente del Comité de Inteligencia del Senado diciendo que McFarlane estaba de acuerdo que cualquier esfuerzo para solicitar o incrementar fondos privados para los rebeldes nicaragüenses violaría la Enmienda Boland.¹⁷¹ El mismo informe de noticias reportó que McFarlane negó tal violación, pero continuó afirmando que funcionarios de la administración Reagan habían reconocido que un miembro del NSC, North, ayudó en la recaudación de los fondos privados para los rebeldes y había estado involucrado en algunas actividades rebeldes durante el tiempo que la Enmienda Boland estaba en efecto.¹⁷²

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 340.

¹⁷⁰ *The Washington Post*, 14 Mayo, 1987: A16

¹⁷¹ *The New York Times*, 6 Septiembre, 1985: A01

¹⁷² *Ibid.*

En respuesta al testimonio de North, durante el cual siempre afirmó que McFarlane y Poindexter habían autorizado toda la operación, McFarlane pidió permiso al comité para testificar nuevamente. Entonces, el 4 de julio de 1987, testificó que no había conocido o autorizado las actividades de North para dirigir la operación clandestina para proporcionar recursos a la resistencia de Nicaragua; que no tenía conocimiento de que North había contratado al General Secord para preparar una operación aérea de suministros; que había ordenado a North no alterar algunos documentos del NSC en 1985; que había instruido a North no solicitar fondos a ciudadanos privados y no sabía de la relación de North con la operación del Spitz Channel para la recaudación de fondos de la operación. La parte esencial del testimonio de McFarlane refutando el testimonio de North fue:

The contras had to continue in some fashion to buy beans, bullets, and the hardware of war. Now the line is crossed when instead of their doing that Colonel North does that... [going beyond coordination] to serve as liaison for them in the chartering of aircraft, the hiring of third parties to sell arms, things like that, went over the line from advice to an operational role, and that was not authorized.¹⁷³

La diferencia entre McFarlane y el resto de los colegas de North en la administración Reagan es que North era subordinado de McFarlane. McFarlane tenía los medios para averiguar lo que North estaba haciendo con tanto detalle como quisiera. Ahora se sabe que McFarlane no informó al presidente y al Congreso sobre las actividades de North a favor de los contras cuando se publicaron las primeras declaraciones sobre North en los medios de comunicación en agosto de 1985. Las negaciones escritas de McFarlane al comité eran completas y explícitas. Igualmente, el fiscal para el *Intelligence Oversight Board* testificó que confió en las declaraciones de McFarlane al Congreso decidiendo que North no estaba envuelto en tales actividades.¹⁷⁴

McFarlane, como consejero del NSC, no cumplió con la misión de su posición. Deterioró su posición por la renuencia a trabajar con su staff. Los comunicados escritos del personal del NSC a otras agencias sólo se enviaban con la autorización del consejero del NSC o como memorandos presidenciales. Todos los comunicados hacia los medios de comunicación, presentaciones en

¹⁷³ *McFarlane's testimony in The New York Times*, 15 Julio, 1987.

¹⁷⁴ Menges, *op. cit.*, pp. 342-343.

público y viajes requerían la aprobación explícita del consejero. Sin embargo, la función principal de McFarlane era ver que el personal del NSC fungiera como ojos y oídos del presidente en política exterior y le permitieran tener una visión comprensiva; para resistir las presiones y engaños de los departamentos y agencias; para tomar las decisiones más críticas con pleno conocimiento de las opciones y consecuencias probables; y para asegurar que las decisiones presidenciales fueran implementadas. En esto McFarlane falló.¹⁷⁵

Shultz, impulsado por la facción dominante del Departamento de Estado, trató de dirigir al presidente y a su gabinete en la política exterior para asegurar que la toma de decisiones fuera de acuerdo a su perspectiva. Después del rechazo del presidente a sus recomendaciones para Centroamérica, en 1983, Shultz intentó retomarlas el próximo año, apoyado por Michael Deaver quien aseguró que Shultz estuviera una hora sólo con el presidente una o dos veces por semana. Donald Reagan, el jefe del gabinete, declaró al Congreso, el 30 de julio de 1987, que durante los dos últimos años, Shultz se reunió en privado con el presidente noventa y nueve veces. Shultz intentó usar estas reuniones informales para sustituir las reuniones del NSC y generó un deterioro del proceso de toma de decisiones del NSC, lo que finalmente originó la crisis Irán-contras.¹⁷⁶

En junio de 1982 Shultz aceptó la invitación del presidente Reagan para suceder a Haig como secretario de estado. El grupo de servicio exterior dominante en el Departamento de Defensa esperó que Shultz fuera un secretario de estado fuertemente influenciado. Según informes, Shultz sabía poco sobre política exterior, los asuntos más críticos, la historia detallada del mundo en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la política interior de los países aliados más importantes, neutrales y hostiles, así como las acciones y estrategias a seguir.¹⁷⁷ En muchas reuniones del NSC, presentó sus propuestas de manera general. Casi nunca mencionaba los riesgos potenciales que podrían resultar de las acciones de los adversarios. Parecía que no consideraba la necesidad de

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 345.

¹⁷⁶ Menges, *op. cit.*, p. 372.

¹⁷⁷ *Ibid.*

prepararse para las reacciones de los adversarios. Lo que es más, raramente parecía considerar si las vulnerabilidades y los miedos profundos de países aliados, afectados por sus propuestas diplomáticas, lo llevaría a problemas. A veces parecía que el Departamento de Estado desafiaría el sentido común para evitar problemas con la Unión Soviética que podría interferir con las cumbres realizadas entre los mandatarios de ambas naciones en 1985 y 1986.¹⁷⁸

En agosto de 1986, los Estados Unidos arrestaron a un espía soviético que trabaja en las Naciones Unidas quien no tenía inmunidad diplomática y anunciaron la intención de enjuiciarlo. En un arreglo obvio, un periodista estadounidense, Nicholas Daniloff, fue arrestado por la KGB en Moscú el 30 de agosto y se le culpó de espionaje. De repente, Moscú tenía un rehén para intercambiarlo por su espía en los Estados Unidos. Dentro de unos días, mientras el presidente Reagan estaba de vacaciones en su rancho en California, una historia surgió, probablemente del Departamento de Estado, que quizás podría haber un intercambio de Daniloff por el espía soviético. Esta posibilidad produjo protestas inmediatas contra la idea. Daniloff rechazó la idea de tal intercambio, los líderes del congreso republicanos protestaron y los líderes de los medios de comunicación se opusieron a incurrir en este tipo de precedente. Conociendo el enfoque del presidente Reagan, probablemente pidió que no hubiera ningún intercambio, aun cuando interfirió entonces con la segunda cumbre soviética-estadounidense planeada durante noviembre de 1986. Shultz hizo un discurso duro entonces en la Universidad de Harvard anunciando que no habría intercambio del periodista estadounidense por el espía soviético detenido.¹⁷⁹

Mientras, el Departamento de Estado, a través del subsecretario Armacost, anunció la continuación de reuniones con la Unión Soviética, pero expresó la preocupación sobre la detención de Daniloff. Después de septiembre de 1986, Shultz y el embajador soviético tuvieron reuniones en Nueva York durante la apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Días después

¹⁷⁸ Menges, *op. cit.*, p. 375.

¹⁷⁹ *Ibid.*

Daniloff fue liberado por la KGB, en custodia del embajador estadounidense en Moscú. Un avión partió de los Estados Unidos con el espía soviético mientras Daniloff regresaba a los Estados Unidos. Shultz y el Departamento de Estado insistieron en que no hubo negociación alguna.¹⁸⁰

Por otro lado, debido a la relación profesional y personal que Weinberger tenía con Reagan, no fue sorpresa su aceptación como primer secretario de defensa de la administración Reagan, en el periodo 1981-1987. Weinberger tenía que enfrentar tres desafíos principales. Primero, la amenaza del bloque soviético por expandir su arsenal estratégico y convencional. Segundo, realizar constantemente negociaciones políticas complejas respecto al presupuesto del Pentágono con el Congreso. Tercero, tenía que enfrentarse frecuentemente con Shultz. El Departamento de Estado continuó impulsando las negociaciones para el control de armas con la Unión Soviética y Weinberger tenía que estar constantemente alerta para asegurar que el presidente no fuera manipulado para aprobar propuestas que el Departamento de Defensa consideraba erróneas.¹⁸¹

Con McFarlane y Poindexter, que se aliaban con Shultz, Weinberger era forzado frecuentemente a usar su acceso personal al presidente en las situaciones de crisis. Por ejemplo, antes de la reunión de Ginebra en noviembre 1985, Weinberger entregó al presidente una carta personal sobre propuestas para el control de armas, debido a que McFarlane había evitado convocar una reunión del NSC para repasar la posición estadounidense final para la cumbre. Esto se hizo público cuando su carta fue dada a conocer, probablemente por un antagonista de Weinberger en el Departamento de Estado.¹⁸²

Como Casey, Weinberger no respondió al proceso de toma de decisiones. Más bien, intentó hacer que el NSC trabajara. Cuando Centroamérica y otros problemas similares necesitaron llegar al presidente, Weinberger siempre se aliaba con Casey, Kirkpatrick y Clark para asesorar al presidente. En varias ocasiones Weinberger les escribió a McFarlane o al presidente proponiendo una reunión

¹⁸⁰ Menges, *op. cit.*, p. 375-376.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 378.

¹⁸² *Ibid.*, p. 379.

del NSC para discutir los asuntos críticos. En las reuniones del NSC, Weinberger siempre era incisivo y preciso. Al parecer, el presidente Reagan siempre estuvo impresionado por la elocuencia de Weinberger, por su orden de información y por su visión estratégica.¹⁸³ Sin embargo, la cercanía del consejero de seguridad nacional les permitió ser protagónicos al NSC, al secretario de estado y a algunos miembros del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas en la política exterior, en detrimento de la CIA, el secretario de defensa y miembros del Departamento de Estado.

2.3. George H. W. Bush y William J. Clinton: la política exterior posterior al fin de la Guerra Fría.

En las dos administraciones de George H. W. Bush y William J. Clinton, figuras públicas prominentes, como Caspar Weinberger, Gary Hart, George Shultz, Les Aspin, Colin Powell, Madeleine Albright, Warren Christopher, William Perry, han expresado puntos de vista con respecto a cuándo y cómo usar, o no usar, la fuerza militar o la negociación diplomática. Uno de los actores más influyentes, debido a que fue de los primeros en referirse a este debate después de la era de Vietnam, es el secretario de defensa Caspar Weinberger. Pieza importante en la administración de George H. W. Bush, expresó su punto de vista durante el desarrollo de la Guerra Fría, otros b hicieron en el escenario posterior al fin de la Guerra Fría.¹⁸⁴ El secretario propuso seis condiciones que debían ser cumplidas antes de que los Estados Unidos desplegaran sus fuerzas militares en el extranjero. Las tres primeras condiciones se referían a si la fuerza militar debe ser usada: el asunto debía ser vital para los intereses de los Estados Unidos o un aliado; debía existir el apoyo del Congreso y de la opinión pública interna para la intervención; y el compromiso de las fuerzas estadounidenses para combatir. Las tres condiciones restantes se referían a cómo la fuerza debe ser usada: los Estados Unidos debían involucrar sus fuerzas militares sólo si estaban preparados para intervenir y con una proyección de riesgo aceptable. La fuerza militar sólo debía ser empleada en

¹⁸³ Menges, *op. cit.*, p. 379.

¹⁸⁴ Haass, Richard N. (1999) *Intervention: the Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington D.C: Brookings Institution Press, p. 14.

objetivos claramente definidos; y el tamaño, composición y disposición de las fuerzas militares debían ser continuamente renovadas y ajustadas a las condiciones del escenario.¹⁸⁵ La propuesta de Weinberger, después del caso desastroso de Vietnam, implica el uso de fuerza militar sólo como último recurso.

Los Estados Unidos enfrentaron una crisis en la evolución de su política de seguridad en la administración Bush. El 2 de agosto de 1990, el presidente George H. W. Bush declaró una nueva estrategia de seguridad nacional, renunciando a muchos de los principios que guiaron las políticas de defensa de los Estados Unidos durante aproximadamente cuarenta años y proyectando un enfoque radicalmente diferente a la seguridad en el futuro.¹⁸⁶ La propuesta de defensa de la administración Bush analizó los aspectos no vigentes de la estrategia anterior y subrayó los problemas para alcanzar su implementación. El General Colin L. Powell, el jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas y arquitecto principal en la nueva estrategia, cita dos factores que ayudaron a dictar un severo rompimiento con la pasada política de seguridad. El primer factor es el “absolute, total demise of the Cold War.”¹⁸⁷ Powell afirma que

The Cold War and all of its military totems are gone: the Berlin Wall, the Iron Curtain, the Warsaw Pact, the Brezhnev Doctrine, all gone, tossed into the dustbin of history.¹⁸⁸

El segundo factor es sobre el abrupto presupuesto de defensa. Powell establece que

With the Cold War ending, the American and other Western publics and their elected representatives are clamoring for, and rightfully expecting, reductions in defense spending, which will not be reversed.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Halloran, Richard. (1984) “Shultz and Weinberger: Disputing Use of Force,” *New York Times*, 30 Noviembre, p. B6.

¹⁸⁶ Tritten, James J. y P. N. Stockton. (1992) *Reconstituting America's Defense: The New U.S. National Security Strategy*. New York, Praeger, p. 1.; Huntington, Samuel P. (1991) “The Evolution of U.S. National Strategy,” en *U.S. National Security Strategy for the 1990s*, Daniel J. Kaufmann, David S. Clark, and Kevin P. Sheehan (eds.) Baltimore: Johns Hopkins University Press; Luttwak, Edward N. (1987) *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 4, 239-40; y Hendrickson, David C. (1987) *The Future of American Strategy*. New York: Holmes and Meyer, pp. 1-7.

¹⁸⁷ Tritten y Stockton, *op. cit.*, p. 1.

¹⁸⁸ Powell, Colin L. (1992) “Remarks by General Colin L. Powell, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, to the Washington Chapter of the Armed Forces Communications and Electronics Association (AFCEA) – The Shoreham Hotel, 14 December 1990”, en Tritten y Stockton, *op. cit.*, p. 13

¹⁸⁹ Powell, *op. cit.*, p. 13

En la nueva estrategia de seguridad nacional, los Estados Unidos no se enfocaron en la contención de la Unión Soviética (ahora Rusia y los nuevos estados independientes), o en una guerra a escala global o centrada en Europa. En cambio, las fuerzas regionales estadounidenses reducidas permanecieron en las áreas del Atlántico y Pacífico, con una fuerza de contingencia relativamente pequeña creada para intervenir en diferentes regiones del mundo. Para defenderse de la amenaza de la posible resurgencia de la Guerra Fría soviética o el surgimiento de algún otro adversario poderoso, los Estados Unidos deberían retener la habilidad de reconstituir las fuerzas de larga escala necesitadas para detener o derrotar ese adversario en una guerra global.¹⁹⁰

Uno de los cambios más escandalosos y paradójicos en la nueva estrategia de seguridad nacional es la reducción en el gasto de defensa de los Estados Unidos. Lo que es más, los recortes empezaron antes del discurso del presidente Bush, en Aspen. El secretario de defensa Dick Cheney expresó, en 1991, que los recortes proyectados bajo la nueva estrategia harían que el presupuesto de defensa fuera menor al 4 por ciento del producto nacional bruto para el otoño de 1995.¹⁹¹ La administración Bush, desde entonces, propuso mayores reducciones al presupuesto de defensa, debilitando el poder del Departamento de Defensa. De ahí que la estrategia también debilitaría la habilidad de los Estados Unidos para emplear fuerzas militares a gran escala. Powell estableció que con el 25 por ciento de recorte en las fuerzas estadounidenses proyectadas por la estrategia, los Estados Unidos no serían capaces de organizar la guerra en el Golfo Pérsico con las mismas estrategias y tácticas militares empleadas en conflictos anteriores: “We probably could have done it, but it would have been a longer and much more difficult process.”¹⁹²

El presidente Bush declara en la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos (*The National Security Strategy of the United States*) que “we cannot be the world’s policeman with

¹⁹⁰ Tritten y Stockton, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹¹ Cheney, Dick. (1991) *Annual Report to the President and the Congress*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, p. ix.

¹⁹² Wolfe, Jim. (1991) “Powell: I’m Running Out of Demons,” *Army Times*, 15 Abril, p. 4.

responsibility for solving all the world's problems.”¹⁹³ En ese documento también identifica un conjunto de objetivos tan globales e inclusivos como para sugerir que existirá una declinación en el nivel de compromisos exteriores de la nación. Los Estados Unidos deben “deter any aggression that could threaten the security of the United States and its allies,” así como “discourage military adventurism” y buscar una variedad de objetivos diferentes en el extranjero.¹⁹⁴ La estrategia también remodelaría lo que Powell considera un concepto estratégico militar central: “deterrence must continue to be the motivating and organizing concept for America's armed forces.”¹⁹⁵

El diseño del discurso para presentar la nueva estrategia el 2 de agosto de 1990 ofreció la visión de Bush respecto a la redefinición de los intereses geopolíticos de los Estados Unidos y la definición del Nuevo Orden Mundial (*The New World Order*). Bush anunciaría que los Estados Unidos participarían más activa y preventivamente en la seguridad internacional en respuesta a la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del mundo bipolar.¹⁹⁶ Este nuevo escenario mundial estaría determinado por nuevas fuerzas y actores en el ámbito político, ideológico, religioso, económico, social, tecnológico y cultural. La redacción del discurso involucró a sus tres consejeros principales: Dick Cheney, Colin L. Powell y el consejero de seguridad nacional Brent Scowcroft. Estos asesores diseñaron el discurso en términos de los titulares del siguiente día: “What *New York Times* and *Washington Post* headlines would be written over the story of this speech by the President?”¹⁹⁷ Sin embargo, el evento no logró el impacto esperado. Los titulares del día siguiente no fueron sobre la nueva estrategia de seguridad nacional; de hecho, no hablaron sobre la estrategia. Fueron sobre los asuntos de la guerra en el Golfo Pérsico. Las fuerzas iraquíes continuaban su paso a través de Kuwait mientras que el presidente hablaba en Aspen, Colorado.

¹⁹³ Bush, George H. W. (1991) “The National Security Strategy for the United States.” *Public Papers of the President of the United States: George H. W. Bush, 1991*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office., p. 2.

¹⁹⁴ Bush, George H. W., *op. cit.*, p. 3.

¹⁹⁵ Powell, Colin L. (1991) “Statement of General Colin L. Powell, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Before the Committee on Armed Services, U.S. House of Representatives, 7 February 1991,” en Tritten y Stockton, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁶ Huntington, Samuel P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster.

¹⁹⁷ Pocalyko, Michael N. (1992) “Riding on the Storm: The Influence of War on Strategy.” En Tritten y Stockton, *op. cit.*, p. 51.

La inserción en el discurso del presidente sobre la invasión irakí a Kuwait fue un refinamiento de último momento: “The brutal aggression launched last night against Kuwait illustrates my central thesis.”¹⁹⁸ Estas palabras son la intersección coincidental entre dos eventos importantes: la guerra y la estrategia, citados el 2 de agosto de 1990, que conduciría a las fuerzas militares estadounidenses hacia la intervención en el Medio Oriente. El presidente estaba definiendo la Operación Escudo del Desierto y su implementación, Operación Tormenta del Desierto. La nueva estrategia de seguridad nacional que articuló George H. W. Bush sería su primera prueba planteada por la dura realidad de la crisis internacional. Esta estrategia podría permanecer en administraciones sucesoras, independientemente del partido político en el poder, como el caso de la estrategia de la Guerra Fría en 1945 que fue incorporada en la Doctrina Truman. Esta nueva estrategia de seguridad nacional es la piedra angular determinante para las estrategias de las administraciones sucesoras. Su periodo de gestación inició con los eventos de la Guerra del Golfo Pérsico.¹⁹⁹

En otoño de 1992, antes de convertirse en el primer secretario de defensa de la administración Clinton, el presidente del Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes, Les Aspin presentó su posición sobre el uso de la fuerza estadounidense en el Medio Oriente: la fuerza debe ser un último recurso, que debe ser usada para propósitos claros, que debe haber una base para el retiro y debe ser usada de una manera agobiante. Aspin se inclinó por una estrategia de “objetivos limitados”, una que impulsa el uso expansivo de fuerza militar para los propósitos políticos de los Estados Unidos.²⁰⁰ Argumentó que el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría permitían a los Estados Unidos usar fuerza limitada para ciertos propósitos. Incluso si un propósito deseado no es alcanzado, los Estados Unidos pueden retirarse, y por lo tanto evadir el escalamiento, con pocas o sin consecuencias adversas más allá de la situación inmediata. Además, argumentó que

¹⁹⁸ *Ibid.*, p.52.

¹⁹⁹ Powell, Colin L. (1992-93) “U.S. Forces: Challenges Ahead,” *Foreign Affairs* 72 (Invierno 1992-93): 32-45; Powell, Colin L. (1992) “Why Generals Get Nervous,” *New York Times*, 8 Octubre, p. A35; Gordon, Michel R. (1992) “Powell Delivers a Resounding No on Using Limited Force in Bosnia,” *New York Times*, 28 Septiembre, p. A1.

²⁰⁰ Haass, *op. cit.*, p. 15.

las nuevas tecnologías hacen posible a los Estados Unidos usar una fuerza dominante, es decir, derribar blancos en una ciudad capital de un adversario, para influir en su comportamiento en cualquier otro lugar, por ejemplo en un campo de batalla. En la perspectiva de Aspin, dos eventos, el fin de la Guerra Fría y la emergencia de armamento inteligente, incrementaron la curva de usos limitados de la fuerza militar para propósitos políticos.²⁰¹

Bush expuso su perspectiva sobre el uso de fuerza militar en los días de decadencia de su presidencia. En contra del respaldo de las decisiones para intervenir militarmente en Somalia y evitar la intervención en Bosnia, argumentó el enfoque caso-por-caso para establecer que “military force may not be the best way of safeguarding something vital, while using force might be less than vital.”²⁰² También diseñó un plan de cinco requerimientos de intervención militar para tener sentido: la fuerza sólo debería ser usada donde hubiera garantías, en el lugar y momento en que pudiera ser efectiva, donde otras políticas prueben que no son efectivas, donde su aplicación pueda estar limitada en tiempo y espacio, y donde los beneficios potenciales justifiquen los costos y sacrificios potenciales. El apoyo multilateral era deseado pero no esencial. Lo esencial en cada caso era una misión clara y alcanzable, un criterio realista para retirar las fuerzas estadounidenses una vez que la misión sea completada.²⁰³

El secretario de estado de la administración Clinton, Warren Christopher, en abril de 1993 testificó ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, proporcionando cuatro prerequisites para el uso de la fuerza militar por parte de los Estados Unidos: objetivos claramente articulados, éxito probable, probabilidad de apoyo popular y del Congreso, y una estrategia de salida clara.²⁰⁴ A

²⁰¹ Aspin, Les. (1992) “The Use and Usefulness of Military Forces in the Post-Cold War, Post-Soviet World,” *Jewish Institute for National Security Affairs*, 21 Septiembre.

²⁰² Bush, George H. W. Address at West Point on January 5, 1993.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Christopher, Warren. (1993) *Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Appropriations, FY94: Hearing*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 323-84.

diferencia de la perspectiva de Aspin, pero más similar a Powell y Bush, Christopher argumentó puntos que hacían contrapeso directo a la intervención militar estadounidense en Bosnia.²⁰⁵

La mayoría de los pronunciamientos de la administración de Clinton sobre el uso de la fuerza han sido referentes al apoyo de los Estados Unidos o al involucramiento de los esfuerzos militares multilaterales. Por ejemplo, en septiembre de 1993 Madeleine Albright, la representante permanente de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, propuso una serie de cuestiones que necesitaban ser expresadas antes de que los Estados Unidos apoyaran las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. Enlistó cinco preguntas: ¿Existe una amenaza real a la paz y seguridad internacional? ¿La misión propuesta tiene objetivos claros y su alcance puede estar claramente definido? ¿Hay un cese al fuego en el lugar y los partidos en conflicto están de acuerdo en la presencia de la ONU? ¿Los recursos financieros necesarios para cumplir la misión se encuentran disponibles? ¿Puede ser identificado un punto de finalización de la participación de la ONU?²⁰⁶

Cuatro días después, el presidente Clinton aprovechó la ocasión de su discurso anual a la Asamblea General de la ONU para resaltar estas preguntas, estableciendo que su propósito era dificultar que los actores internacionales emprendieran tales esfuerzos. “The United Nations simply cannot become engaged in every one of the world’s conflicts. If the American people are to say yes to U.N. peacekeeping, the United Nations must know when to say no.”²⁰⁷ Para mayo de 1994, la administración publicó que en operaciones multilaterales de paz, el número de criterios que deberían ser cumplidos o considerados habían aumentado a ocho en el caso de las operaciones de las

²⁰⁵ Haass, *op. cit.*, p. 17.

²⁰⁶ Albright, Madeleine K. (1993) “Use of Force in Post-Cold War World. Address at the National War College, Washington, D.C., September 23, 1993,” *U.S. Department of State Dispatch* 4, No. 39, 27 Septiembre, p. 667.

²⁰⁷ Clinton, Hill. (1993) “Confronting the Challenges of a Broader World. Address to U.N. General Assembly on September 27, 1993,” *U.S. Department of State Dispatch* 4, No. 39, 27 Septiembre, p. 652.

Naciones Unidas para las cuales los Estados Unidos se esperaba participaran en operaciones pacíficas, y 17 si la participación estadounidense probablemente se involucraba en el combate.²⁰⁸

Los pronunciamientos y documentos establecidos por las administraciones de Bush y Clinton han afectado la forma de pensar sobre el uso de fuerza militar. Sin embargo, ninguno es adecuado para las condiciones del entorno actual. Las posiciones de cada administración fueron moldeadas por los conflictos coyunturales y los actores en la formulación de la política exterior que querían justificar sus políticas de intervención o no-intervención. La era posterior al fin de la Guerra Fría requiere su propia consideración de intervención militar que refleje las características políticas y tecnológicas de este periodo en la historia.

2.4. 11 de Septiembre: cambio de escenario.

A partir del 11 de septiembre del 2001, para los Estados Unidos el mundo cambió. En un tiempo de 60 minutos, dos aviones secuestrados se estrellaron en cada una de las Torres del World Trade Center de Nueva York derrumbándolas y causando grandes pérdidas humanas. Un tercer avión secuestrado chocó contra el Pentágono causando un daño extenso y posteriores pérdidas humanas. Un cuarto avión se estrelló cerca de Pittsburgh debido a que los pasajeros pelearon con los secuestradores para prevenir otro ataque que hubiera costado muchas vidas. Hubo cierto número de voces prediciendo tal ataque terrorista a los Estados Unidos. En 1999, la Comisión Hart-Rudman señaló, en relación con la seguridad nacional de los Estados Unidos:

America will become increasingly vulnerable to hostile attack on our homeland, and our military superiority will not protect us... States, terrorists, and other disaffected groups will acquire weapons of mass destruction, and some will use them. Americans will likely die on American soil, possibly in large numbers.²⁰⁹

²⁰⁸ *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations* (Mayo 1994). Sciolino, Elaine. (1994) "New U.S. Peacekeeping Policy De-emphasizes Role of the U.N.," *New York Times*, 6 Mayo, pp. A1, A7; Crocker, Chester A. (1994) "Peacekeeping We can Fight For," *Washington Post*, 8 Mayo, pp. C1, C4.

²⁰⁹ Cameron, Fraser. (2002) *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* London y New York: Routledge, p. 134.

La administración Clinton detectó la posibilidad de actos terroristas y asignó recursos para evitarlos. En 1998, los Estados Unidos estaban comprometidos en una larga lucha entre la libertad y el fanatismo. El presidente afirmó ante la ONU que el terrorismo estaba entre los puntos principales su agenda y debería estarlo en la agenda mundial. A pesar de las advertencias del gobierno y las comisiones, ninguna había advertido que los terroristas secuestrarían y usarían aviones comerciales como misiles. Las agencias de inteligencia fueron acusadas de fallas masivas mientras que la seguridad laxa de los aeropuertos y la falta de coordinación entre las diferentes agencias ejecutivas que facilitaron los movimientos terroristas también fueron culpados por el gobierno.²¹⁰

La campaña contra el terrorismo dirigida por los Estados Unidos, Operación Fortalecimiento de la Libertad, constituye una aplicación de la fuerza militar con características distintivas. Previo a los ataques del 11 de Septiembre, los Estados Unidos iniciaron una campaña contra Afganistán por apoyar la red terrorista de Al Qaeda comandada por Osama bin Laden. Para ello, se usó una variedad de fuerzas dirigidas al área, incluyendo unidades navales, aéreas y terrestres. La campaña inició con ataques aéreos con misiles, bombas estratégicas y ataque aéreo estratégico sobre vías de comunicación clave, infraestructura y sitios militares con el objeto de establecer la libertad de movimiento.²¹¹ Entonces se procedió a incluir operaciones de campo usando una variedad de fuerzas especiales y de élite, así como operaciones en cubierta en ataques sorpresivos de precisión, y otras operaciones de campo que los oficiales administrativos experimentados caracterizaron como una serie de acciones de campo arduas, incluyendo las misiones de reconocimiento, pequeños ataques de comando y asaltos en helicóptero de perfil mayor contra varios blancos.²¹²

Los estadounidenses respondieron a los ataques con una mezcla de miedo, determinación y patriotismo. El presidente Bush habló ante el Congreso el 20 de Septiembre del 2001 y recalcó que los Estados Unidos, en respuesta a los ataques, no harían distinción entre los terroristas que

²¹⁰ Cameron, *op. cit.*, p. 135.

²¹¹ Balz, Dan. (2001) "US, Britain Launch Airstrikes Against Targets in Afghanistan." *Washington Post*, 8 Octubre, p. A1.

²¹² Ricks, Thomas y Vernon Loeb. (2001) "Special Open Ground Campaign." *Washington Post*, 19 Octubre, p. A1.

cometieron esos actos de guerra y aquellos que los resguardas. Bush prometió una guerra contra el terrorismo. Al declarar la guerra se creó una psicosis colectiva de guerra en los Estados Unidos que podía ser contraproducente para el objetivo que quería alcanzar la administración Bush.

It arouses an immediate expectation, and demand, for spectacular military action against some easily identifiable adversary, preferably a hostile state.²¹³

Además, creó la percepción de que el terrorismo era un mal que podía ser erradicado más que un fenómeno más complejo con diferentes aspectos a ser considerados. Los Estados Unidos estaban convencidos de que el disidente Saudita, Osama bin Laden y la red de Al Qaeda eran responsable de los ataques. El presidente dijo que habría una campaña larga para vencer al terrorismo que podría incluir ataques preventivos, operaciones en cubierta, persecución de aquellos que financien o protejan a grupos terroristas. Aunque la reacción inicial de los Estados Unidos hacia los ataques involucró llamadas de venganza, la administración rápidamente reconoció que no había soluciones rápidas o fáciles para luchar contra el terrorismo. En un comunicado de prensa, el 25 de septiembre, el secretario de defensa Rumsfeld remarcó que:

Terrorism is by its very nature something that cannot be dealt with by some form of massive attack or invasion. It is a much more subtle, nuanced, difficult, shadowy set of problems.²¹⁴

En contraste con las intervenciones estadounidenses previas, el presidente Bush afirmó que los Estados Unidos estaban preparados para comprometerse en la reconstrucción de la nación después de que se derribara al régimen Talibán. Por ningún motivo estaba claro si el terrorismo se convertiría o no en una preocupación efímera o duradera para los Estados Unidos. Tampoco estaba claro si el terrorismo llevaría a una militarización posterior de la política exterior estadounidense, o si significaría un nuevo énfasis en llegar a las raíces políticas del problema.

Una semana después de los ataques terroristas, Powell condenó al terrorismo pero no hizo referencia a ningún cambio en la política exterior. Mencionó que el terrorismo erosionó la

²¹³ Howard, Michael. (2002) *Foreign Affairs* (Enero-Febrero).

²¹⁴ Cameron, *op. cit.*, p. 135.

estabilidad internacional, un objetivo económico político foráneo para los Estados Unidos. Los grupos terroristas generalmente buscaban desestabilizar o derrotar a los gobiernos elegidos democráticamente, o amistosos de los Estados Unidos. Powell reconoció que estos grupos obtienen apoyo del descontento del público del mundo árabe sobre la inhabilidad percibida de los gobiernos para producir la paz, seguridad y prosperidad económica. Concluyó que debido a que sus objetivos abiertos de derrotar regimenes seculares en países con grandes poblaciones musulmanes, los grupos fundamentalistas islámicos eran vistos como una amenaza particular a las metas y objetivos de la política exterior estadounidense. Pero no ofreció recetas para atacar el problema.²¹⁵

Bajo la atención de los ataques de septiembre, algunos expertos pidieron a los Estados Unidos revisar sus políticas. De acuerdo con el consejero de seguridad nacional, Brzezinski, los Estados Unidos necesitaban reexaminar sus políticas en el Medio Oriente y el Golfo. No sugirió que los Estados Unidos debían retirar su apoyo para Israel pero no encontró justificación para la supresión israelí indefinida sobre los palestinos. Brzezinski más adelante cuestionó el apoyo de los Estados Unidos para las sanciones que

Inflicted grave damage on the Iraqi people over the past decade and the uncritical US support for a Saudi regime that had grown increasingly corrupt and become the object of resentment in the region.²¹⁶

Otro experto, igualmente crítico del apoyo de los Estados Unidos para los regimenes saudita y egipcio, argumentó que

The region won't be stable, the oil fields won't be secure, and America won't be free of the fear of terrorism, unless we identify with the aspirations of the Arab people to live under legitimate governments.²¹⁷

A pesar de saber que estos factores podrían jugar un papel en la estimulación del resentimiento estadounidense, ni Bush o Powell mostraron inclinación en cambiar la política exterior de los Estados Unidos en los meses después del 11 de Septiembre después de atentar al proceso de paz en

²¹⁵ Powell, Colin L. (2004) "A Strategy of Partnerships," *Foreign Affairs* 83, No. 1. (Enero-Febrero).

²¹⁶ Brzezinski, Zbigniew. (2001) *National Journal*, 22 Septiembre.

²¹⁷ Beatty, J. (2001) "The Real Roots of Terror." *Atlantic Monthly*, Diciembre.

el Medio Oriente. Los Estados Unidos encaminaron sus primeros esfuerzos de la guerra contra el terrorismo a través de las relaciones públicas. Para mejorar la imagen de los Estados Unidos en el extranjero, Powell eligió a Charlotte Beers, una directora retirada de la firma líder de relaciones públicas J. Walter Thompson, como la secretaria de relaciones públicas y diplomacia del Departamento de Estado. Su objetivo, vender a los Estados Unidos, sus valores y su política exterior para el resto del mundo, era descrito como “possibly the biggest brand assignment in history.”²¹⁸

La primera tarea de Beers fue administrar la campaña de relaciones públicas en torno a la guerra contra el terrorismo. Beers, junto con Karen Hughes (consejera de medios del presidente), Victoria Clark (vocera del Pentágono) y Mary Matalin (consejera de la oficina de Dick Cheney), produjo una serie de comunicados diarios para el mundo, trabajando en coordinación con Alastair Campbell, consejero de Tony Blair.²¹⁹

Independientemente del debate respecto a si la inteligencia de los Estados Unidos tenía suficiente información previa a los ataques del 11 de Septiembre, había una tendencia clara y creciente en los objetivos terroristas hacia ciudadanos y propiedad estadounidense. Sólo en el Medio Oriente, los Estados Unidos habían sufrido dos ataques con bombas en Arabia Saudita en 1995 y 1996, las bombas en sus embajadas en Tanzania y Kenia en 1998, y la bomba en la nave de la marina USS *Cole* en 2000. En ese mismo año, aproximadamente 47 por ciento de los incidentes terroristas mundiales se cometieron contra ciudadanos o propiedad estadounidense, de acuerdo con el Departamento de Defensa. La mayoría de estos actos tuvo lugar en naciones aliadas. De hecho, antes de los ataques del 11 de Septiembre en los Estados Unidos, el Departamento de Estado, en su reporte “Patterns of Global Terrorism” del 30 de abril de 2001, había notado que los accidentes asociados con el terrorismo mundial habían aumentado de 233 muertes en 1999 a 405 en 2000.

²¹⁸ Tomkins, Richard. (2001) *Financial Times*, 19 Noviembre.

²¹⁹ *The New York Times*, 11 Noviembre 2001.

También había llamado la atención el declive en el patrocinio al terrorismo de Libia, Siria y Líbano, mientras que en Afganistán, con el asilo y protección de los Talibanes, se consolidaba a una alianza de grupos radicales islámicos con el liderazgo y financiamiento de Osama bin Laden: Al Qaeda.

Considerando lo advertido en las páginas anteriores, en la era posVietnam apreciamos un periodo de influencia del NSC durante las presidencias de Nixon, Carter y Reagan. Posteriormente, la desacreditación del NSC por su protagonismo en el escándalo Irán-contras durante la segunda administración Reagan, permite al Departamento de Defensa adquirir preeminencia en el proceso de negociaciones que antecedieron el fin de la Guerra Fría. La administración de George H. W. Bush consolida la influencia del Departamento de Defensa en la intervención Tormenta del Desierto. Finalmente, hasta la administración Clinton presenciamos el resurgimiento del Departamento de Estado en la formulación e implementación de la política exterior.