

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE REAGAN-HAIG

Por PABLO BARRIOS ALMAZOR

### I

Las memorias de Alexander Haig jr. sobre su año y medio al frente del Departamento de Estado norteamericano, de reciente publicación<sup>1</sup>, confirman la impresión de inescapable decepción que acompañó a la primera etapa de la política exterior de Reagan. Durante todo este período (enero 1981-junio 1982), la política exterior norteamericana estuvo dominada por el desbarajuste burocrático que denuncia Haig en sus memorias y se limitó a adoptar una combinación de fórmulas imitadas del pasado, inservibles en muchos casos, frecuentemente contradictorias entre sí y cuya posible eficacia fue neutralizada en ocasiones por una aplicación simplificadora y desprovista de sutileza. La etapa Reagan-Haig consistió fundamentalmente —como en gran parte sigue siéndolo hoy en día—, en una yuxtaposición de nostalgia de los años de Eisenhower, la época dorada de la indiscutible superioridad norteamericana—, y de reencuentros, voluntarios u obligados, con la estrategia de Kissinger, sobre todo a través de su discípulo Haig, que, como es bien sabido, entró en la Administración Nixon de la mano del entonces asesor para la Seguridad Nacional. La ambivalencia entre los dos modelos —la «contención» de los años 50 y la «distensión» de los 70—, es la que explica en términos generales las contradicciones de Washington durante este tiempo aunque, a la postre, la «época Haig» puede ser diagnosticada como de afirmación de planteamientos kissingerianos —pero sin los éxitos de entonces—. En las relaciones Estados Unidos-Unión Soviética, Haig consiguió imponer paralelamente a la confrontación, una línea de negociación (INF, START, reuniones

---

<sup>1</sup> ALEXANDER M. HAIG, jr.: *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy*, Nueva York, MacMillan Publishing Company, 1984.

Haig-Gromyko...), aunque ni en su época ni posteriormente, esta línea haya obtenido resultados concretos. La cooperación de Washington con Pekín –pieza maestra en la estrategia de Kissinger para contener a la URSS–, fue mantenida, a pesar de las reticencias del presidente norteamericano. Haig consiguió asimismo mantener una línea de cooperación estrecha con los aliados europeos (crisis polaca ...) a pesar del peligro siempre presente de la tentación unilateralista –que logró forzar en los últimos momentos de su gestión, la imposición de sanciones a empresas europeas involucradas en el gasoducto siberiano–. La obsesión kissingeriana por el equilibrio capacitó nuevamente el mismo modelo de intervencionismo norteamericano frente al radicalismo en el Tercer Mundo: la política de Haig en Centroamérica. Por último, en Oriente Medio triunfó en todo este periodo una línea claramente pro israelí (firma del acuerdo de cooperación estratégica, reacciones mitigadas ante la destrucción del reactor iraquí en Ozirak o la anexión de los Altos del Golán, «luz verde» a la invasión del Líbano...) pero, a diferencia de su maestro, Haig no consiguió mantener abierta una línea creíble de negociación con los países árabes.

En realidad, esta política exterior de inspiración kissingeriana es la que luego ha adoptado en términos generales la Casa Blanca. La dimisión de Haig no obedeció a discrepancias ideológicas o políticas substanciales con Reagan o con su equipo de asesores directos.

La base de las dificultades que encontró el entonces secretario de Estado, fue, sobre todo, personal. Al ser nombrado al frente de la diplomacia norteamericana, Haig no tenía gran amistad con Reagan ni con el grupo de asesores californianos que rodea al presidente. Desde el primer momento, intentó conseguir el control total de la política exterior, –por medio del memorándum NSDD1–, por el que el Departamento de Estado presidiría todos los grupos de trabajo interministeriales que tuviesen relación con la acción exterior. El presidente, sin embargo, no estaba dispuesto a abandonar su protagonismo internacional (como Truman en Acheson, Eisenhower en Foster Dulles o Ford en Kissinger). El método de Gobierno preferido por la Administración actualmente en el poder en Washington, es el de un trabajo en equipo, que no oscurezca de ningún modo la imagen central del presidente. Haig nunca quiso entender esta realidad, a pesar de que en los primeros meses, Reagan nombrara al vicepresidente Bush para sustituirle en casos de ausencia, al frente del grupo encargado de seguir las crisis exteriores que se pudieran presentar.

En muchas ocasiones, las discrepancias entre la Casa Blanca y Haig pueden explicarse por motivos de pura animadversión personal, es decir, por un deseo de enfrentarse al «vicario» de la política exterior, como se le acabó llamando en la prensa, tras haber Haig así descrito su papel, en su primera

conferencia de prensa en enero 1981: así, por ejemplo, en relación con El Salvador (la Casa Blanca al comienzo quería que Haig redujera el énfasis en el tema); en materias de sanciones a empresas europeas en relación con el gasoducto soviético (que Haig no aprobaba) o en relación con la línea de un crítico abiertamente a los israelitas, seguida por el secretario de Estado. Muchas de estas políticas fueron abrazadas plenamente por la Casa Blanca, al salir Haig (Centroamérica, retirada de sanciones a empresas europeas, apoyo a Israel...) y como ha dicho James Chace, «es en gran parte, gracias al nombramiento de George Schultz para reemplazar a Haig, que la Administración se decidió por una política exterior Haig»<sup>2</sup>.

Una segunda causa de discrepancia, como se ve claramente en las Memorias, radicó en la primacía que la Administración Reagan otorga a la política interior. Haig menciona expresamente cómo fue obligado a reducir su insistencia en El Salvador, —para no oscurecer la concentración en el esfuerzo interior de recuperación económica—, su oposición al levantamiento del embargo de trigo a la Unión Soviética en los primeros meses de 1981, que obedeció a puras motivaciones electorales... En efecto, una de las claves para entender bien la política exterior de Reagan es la de su predominante subordinación a la racionalidad que imponen la política interior y las exigencias electorales.

Aunque la elección de Reagan fue favorecida por una opinión pública más afirmativa en lo exterior, que pedía la restauración del prestigio nacional tan malherido tras la crisis de los rehenes de Teherán<sup>3</sup>, fueron factores económicos (inflación, paro, crecimiento económico...), los que permitieron la victoria republicana. La elección de Reagan puede ser así interpretada como un rechazo de la gestión económica tan desastrosa de Carter, que presentó en las elecciones de 1980 el balance económico peor en año electoral desde Hoover (Hibbs)<sup>4</sup>. Un político táctico de la categoría de Reagan, —como se ha puesto de manifiesto en tantas victorias en el Congreso norteamericano como en la venta de los AWACs a Arabia Saudita, la aprobación de los presupuestos deficitarios preferidos por la Casa Blanca o en los compromisos bipartidistas conseguidos en materia de seguridad social o de negociaciones de desarme, a través de la Comisión Snowcroft—, no podía olvidar las causas sobre todo económicas de su victoria electoral de 1980 y es así lógico que impusiera a Haig la primacía de la política interior. Es éste, por otro lado, el campo que el presidente norteamericano sabe que domina, a diferencia de las relaciones

<sup>2</sup> JAMES CHACE: «The Turbulent Tenure of Alexander Haig». *The New York Times Book Review*, 22 de abril de 1984.

<sup>3</sup> DANIEL YANKFLOVICH y LARRY KAGAN: «Assertive America». *Foreign Affairs: America and the World 1980*, 1981.

<sup>4</sup> DOUGLAS A. HIBBS: *President Reagan's Mandate from the 1980 Election: A Shift to the Right?* Harvard University, 1981.

exteriores, que están consideradas por él como su punto más débil. El mapamundi mental de Reagan, al acceder a la presidencia, queda bien ilustrado por el hecho de que los únicos viajes al exterior en el primer año de su mandato fueran a Méjico y Canadá. La primera gran iniciativa personal del presidente en este campo -su viaje a Europa en 1982-, tuvo lugar en medio de un «impasse» parlamentario sobre el presupuesto nacional. Una racionalidad doméstica subyace, más o menos directamente, en la mayor parte de las decisiones en política exterior durante el período Reagan-Haig: reducción progresiva del énfasis en El Salvador que quiso imponer Haig; levantamiento del embargo de trigo a la Unión Soviética; rechazo del servicio militar obligatorio (defendido por Haig); suspensión del misil MX móvil, al que se oponían los Estados de Utah y de Nevada; apoyo a Gran Bretaña en las Malvinas, dada la mayoría pro británica del país; iniciativas de materia de negociaciones de desarme nuclear, cuando se ve forzado por opinión pública interna y aliados; rechazo de las actitudes maximalistas en cuanto al tratamiento de la deuda polaca, que podían perjudicar a la banca; Namibia -atención al voto negro-; venta de armas y no proliferación nuclear, atendiendo en gran parte a los intereses de la economía norteamericana...

En un plano más estricto de táctica diplomática, las contradicciones entre Reagan y Haig pueden también explicarse por esa heterogénea combinación de elementos nostálgicos de la época de Eisenhower -tan presentes en las reacciones primarias del presidente norteamericano y de los «duros» de su gabinete como el secretario de defensa Caspar Weinberger-, y por otro lado, de asunción finalmente prevaleciente de las premisas kissingerianas, gracias sobre todo a Haig. Antes de estudiar ambos aspectos en detalle, conviene poner de manifiesto que, tanto en la versión clásica de la «contención» de los años cincuenta como en la más sutil forma de «contención» que supone la «distensión», la política exterior Reagan-Haig llevó a cabo, como primera medida, lo que podría calificarse de restauración de los principios clásicos que han dominado la política exterior norteamericana, desde 1947 a 1976, destruyendo con vigor todos los posibles intentos de cambio estructural que llevó a cabo la Administración Carter.

## II

A pesar de todas las vacilaciones y de la cacofonía (enfrentamiento Vance-Brzezinski) que acompañaron a Carter y a pesar del hecho de que a partir de 1978 se asistiera a un cierto retorno a las pautas tradicionales de la política exterior de los Estados Unidos, la actuación de Carter tiene un significado netamente revolucionario, ya que intentó cambiar el paradigma de la «contención» y sustituirlo por un esquema general, en el que se rebajara la

importancia del conflicto este-oeste, se produjera una concentración del esfuerzo en «problemas globales» (norte-sur, proliferación nuclear, derechos humanos, venta de armas) y se aceptara, por primera vez, descartando las simplificaciones de épocas anteriores, la complejidad del escenario internacional presente (lectura «regionalista» de los conflictos, reconocimiento de los datos centrales de la interdependencia de los estados y de las transformaciones del poder, intentos de reconciliación con las fuerzas progresistas en el Tercer Mundo: Irán, Nicaragua, Zimbabwe...).

Con Reagan y Haig, esta tentativa de renovación fue completamente abandonada. El reloj fue atrasado al tiempo anterior a 1977. El conflicto este-oeste recuperó la centralidad que en la política exterior norteamericana ha ocupado desde 1947: eje de la interpretación de los problemas mundiales y prioridad absoluta del programa. Haig reconoce explícitamente esta cualidad central en sus memorias:

«Claramente, la Unión Soviética es la única superpotencia (aparte de los Estados Unidos), y ya que insiste en la lucha de los contrarios como un principio dogmático, es y debe permanecer como la primera preocupación de cualquier Administración norteamericana<sup>5</sup>.»

La centralidad de la dialéctica este-oeste reinstaló la clásica lectura «globalista» de los conflictos mundiales. Un mismo hilo vuelve a unir la inhabilidad de Eisenhower para tratar con Mosadeq, Arbenz o Nasser, la absurda intervención de Johnson en Santo Domingo, el tratamiento que dio Kissinger al régimen de Allende o al conflicto interno angolano o ya en nuestros días, la actitud de Reagan ante el Salvador o Pakistán: la obsesión con el peligro comunista o soviético —una especie de «cherchez les russes» que ayudará a obtener una imposible certidumbre frente a situaciones difíciles y problemáticas. Una de las primeras decisiones que tomó Haig fue el envío de tanques y aviones a Marruecos, ya que el problema del Sahara es visto como «insurrección marxista» e «intimidación soviética»<sup>6</sup>, con grave riesgo de que la «globalización» del conflicto provoque, del mismo modo que en 1975 en Angola, la confrontación este-oeste que la intervención norteamericana pretendía precisamente evitar. En El Salvador, la lucha interna es vista asimismo en exclusivos términos este-oeste, borrando las condiciones sociales y económicas que dibujan la raíz del conflicto y Haig insiste también en sus Memorias, en que la solución del problema se encuentra en La Habana y en Moscú, llegando a comparar el conflicto salvadoreño al vietnamita y ofreciendo como solución la fórmula que según él debió de haberse aplicado en el sudeste asiático:

<sup>5</sup> ALEXANDER M. HAIG, JR.: *Caveat, op. cit.*, p. 29.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 98.

«Nuestro primer adversario en Vietnam era la Unión Soviética. Si al comienzo hubiésemos querido ir a la Unión Soviética y pedirle el fin de la agresión de Hanoi y la Unión Soviética hubiese creído en nuestra determinación, muy posiblemente no hubiese habido guerra 7.»

En Pakistán, también, por poner otro ejemplo de esta lectura «globalista», la Administración Reagan-Haig se embarcó en un programa de ayuda militar y económica de las dimensiones de 3,2 mil millones de dólares, centrándose únicamente en el desafío soviético y relegando consideraciones relativas a derechos humanos y proliferación nuclear o parámetros regionales (India) a un segundo lugar.

Otra pauta restaurada fue la maniquea división de los estados mundiales en «amigos» y «enemigos» (con el aderezo de la distinción entre «autoritarios» y «totalitarios» ofrecida por la actual embajadora ante las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick). Esta división, como ha dicho el embajador británico Peter Jay, tiene el lamentable efecto de otorgar a los Estados Unidos «la tutela de toda área que no sea comunista»<sup>8</sup> y así Washington se ve obligada a identificarse con una serie de regímenes inestables de hipotético mantenimiento en el futuro o que cuentan con un deplorable balance en materia de violaciones de derechos humanos (regímenes militares sudamericanos, Filipinas...). La única política que puede imaginarse con respecto a regímenes radicales (Nicaragua, Libia, Vietnam, Cuba) es la de cuarentena y confrontación, impidiendo las posibilidades de evitar una mayor polarización a la izquierda (Nicaragua) o una disminución de la influencia de la Unión Soviética (Cuba, Vietnam). La obsesión de Estados Unidos con enemigos menores como Castro o Gadafi lleva además a concederles un halo heroico y una resonancia fuera de toda proporción con su verdadero peso real, frustrando los propios objetivos de las acciones norteamericanas, como han señalado acertadamente Stanley Hoffman y Brzezinski<sup>9</sup>.

El significado de la restauración Reagan-Haig queda perfectamente reflejado en el desinterés que desde el primer momento la nueva Administración mostró por los «problemas globales» (norte-sur, proliferación nuclear, venta de armas, derechos humanos), objeto preferente de atención por parte de la Administración Carter. La problemática norte-sur fue relegada por el conflicto central este-oeste, que exigía, de acuerdo con los nuevos postulados, una concentración total. En las áreas de venta de armas, proliferación nuclear y derechos humanos, la problemática este-oeste fue reinsertada con tal determi-

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>8</sup> PETER JAY: «Regionalism and Geopolitics», *Foreign Affairs: America and the World*, 1979, 1980.

<sup>9</sup> STANLEY HOFFMAN: «Reagan Abroad», *The New York Review of Books*, 4 de febrero de 1982; Zbigniew Brzezinski, «Crisis in U.S. Foreign Policy», *Harvard International Review*, diciembre-enero de 1982.

nación que prácticamente llegó a anular la propia autonomía de las mencionadas políticas, como instrumentos básicos para la construcción de un orden mundial más justo y más estable.

Por lo que respecta a norte-sur, el resultado obtenido, durante el mandato de Haig, fue el de una suspensión temporal del esfuerzo norteamericano. En su viaje a Europa en 1982, Reagan indicó a sus aliados <sup>10</sup> que sólo estaría dispuesto a concentrarse en norte-sur una vez que el conflicto este-oeste estuviera en vías de solución a través de una distensión genuina.

El presidente norteamericano comenzó resaltando en Cancún el valor paradigmático del capitalismo norteamericano, como ejemplo a seguir por los países del Tercer Mundo (a pesar de sus evidentes insuficiencias para permitir el «despegue» de dichos países) e insistió en el papel cardinal de la inversión privada extranjera para las aspiraciones económicas del sur.

Las «negociaciones globales» pedidas por el sur fueron sistemáticamente rechazadas hasta ser aceptadas y sólo en teoría, durante la reunión de Versalles de 1982 tras presión europea. Durante todo el periodo, las contribuciones norteamericanas al Banco Mundial y a la Asociación Internacional para el Desarrollo disminuyeron (Schultz rectificó más adelante esta situación).

La política económica de la nueva Administración, basada en enormes déficit presupuestarios y la consiguiente elevación de los tipos de interés, no hizo más que empeorar el trágico endeudamiento de los países del Tercer Mundo.

El escepticismo general ante las negociaciones globales y el Nuevo Orden Económico Internacional quedó asimismo reflejado en el rechazo norteamericano a firmar el nuevo Tratado sobre el Derecho del Mar, a pesar de que el proyecto respetaba los intereses militares de los Estados Unidos, al permitirles un derecho de «paso inocente» a través de más de cien estrechos internacionales y a pesar de todos los esfuerzos desplegados por el sur para obtener un compromiso equilibrado entre los intereses de las empresas mineras norteamericanas involucradas en la explotación de los fondos marinos y los necesarios requisitos de la solidaridad internacional que asume el Tratado.

Los límites y las contradicciones de la filosofía Reagan-Haig en materia norte-sur quedan acentuados al proyecto más importante que en este campo lanzaron: la iniciativa para la cuenca del Caribe. El plan ofreció una combinación de libre comercio en una sola dirección para los productos caribeños y centroamericanos en los Estados Unidos, incentivos fiscales para la inversión, asistencia técnica para la expansión de la producción y de las exportaciones y ayuda económica.

---

<sup>10</sup> MORTON KONDRACKE: «Speech, speech, author». *The New Republic*, 5 de julio de 1982.

El plan sólo fue lanzado después de que se hubiese apoyado una solución militar para El Salvador —lo que revela las prioridades de la Administración republicana—. El énfasis de la empresa privada olvidó el papel central que el sector público desempeña en estos países, que tanto necesitan establecer como primera medida una sólida infraestructura económica, así como la lección histórica de que la ayuda a través del sector privado en muchas ocasiones sólo ha servido para mantener estructuras oligárquicas. La exclusión de Granada, Nicaragua y Cuba de los beneficios de la iniciativa —reivirtiendo los términos del ofrecimiento primitivo del Plan Marshall a los países de Europa Oriental—, corolario lógico de la política establecida de no negociar con los regímenes radicales en el área, no hace más que incrementar el clima de inestabilidad política y social en la zona, con el efecto consiguiente de restringir la promoción de inversiones, sobre las que la iniciativa básicamente depende.

Por lo que se refiere a venta de armas, los esfuerzos de Carter de convertir dichas ventas en un «instrumento excepcional de la política exterior» fueron sustituidos por una política encaminada, de acuerdo con la nueva Administración, a conseguir que la venta de armas fuese de nuevo un «instrumento vital y constructivo de la política exterior norteamericana que puede complementar y suplir los esfuerzos de defensa»<sup>11</sup>. El límite anual de ventas fijado por Carter fue abandonado y la famosa «carta de la lepra» prohibiendo la asistencia de las embajadas norteamericanas a los exportadores de armas, fue rescindida. El periodo Reagan-Haig batió récords en cifras de exportaciones de armas: AWACs a Arabia Saudita; aumento de ventas a Marruecos, Egipto e Israel; plan de ayuda económica y militar a Pakistán (incluyendo aviones F-16, a pesar de la oposición de la India); F-16s a Venezuela y Corea del Sur; levantamiento de restricciones en materia de venta de «armas mortíferas» a China, acompañada de la continuación de coproducción de aviones Northrop F5-Es con Taiwan, renovación de suministros a Guatemala y Argentina, amén del programa de asistencia al Salvador.

Por lo que respecta a la nueva política en materia de proliferación nuclear, ésta se definió sobre la base de integrar los esfuerzos para impedir la proliferación nuclear dentro del marco general de intereses de seguridad y diplomáticos de Estados Unidos, estrictamente interpretados en términos este-oeste—, abandonando así el enfoque más global de Carter que le había llevado a conflictos con aliados, estados amigos y con los propios intereses domésticos del país. Entre otros ejemplos, la nueva Administración autorizó suministros a Argentina sobre suministros de uranio enriquecido a la central de Tarapur.

En materia, por último, de derechos humanos, Reagan y Haig procedieron a una reconsideración tan en profundidad de la política de Carter, que ha

<sup>11</sup> CHARLES MOHR: «James L. Buckley: The Selling of an Arms Sales Policy», *The New York Times*, 29 de marzo de 1982.



provocado la práctica relegación de aquel objetivo dentro del programa exterior norteamericano.

La crítica de Reagan a la política de Carter en materia de derechos humanos estaba basada en las acusaciones de utopismo e ineficacia (las denuncias públicas de violaciones de derechos humanos lo único que conseguían era el endurecimiento de los regímenes atacados) y sobre todo, de parcialidad. De acuerdo con la crítica republicana, Carter se vio obligado a constreñir sus denuncias de cara al este, dado el interés norteamericano en el diálogo con los soviéticos (SALT II), y así tuvo que concentrarse en aliados y regímenes pro norteamericanos, provocando una desestabilización en Irán y Nicaragua, que llevó finalmente a la instalación de unos regímenes antinorteamericanos con un balance en materia de derechos humanos por lo menos tan desastroso como el de sus predecesores.

Con objeto de corregir estos defectos, Reagan-Haig impusieron una nueva estrategia basada en una dedicación moderada a la cuestión, «diplomacia silenciosa», imparcialidad y, sobre todo, voluntad de subordinar la política de derechos humanos, como todas las «cuestiones globales», al conflicto este-oeste.

El mantenimiento de un cierto grado de política de derechos humanos ha obedecido, en gran parte, a la necesidad de responder a las poderosas corrientes moralistas que subyacen en la opinión pública norteamericana, aunque Reagan ha sabido ofrecer, paralelamente, una campaña anticomunista y un relanzamiento del valor universal del sistema de libre empresa norteamericana, difuminando el énfasis exclusivo en el tema.

La adopción de una «diplomacia silenciosa» («quiet diplomacy»), basada en gestiones privadas en esta materia, que «maximiza la influencia moderada que poseemos, al mismo tiempo que minimiza reacciones contraproducentes, el daño a relaciones bilaterales y la tensión internacional», de acuerdo con el primer informe al Congreso sobre derechos humanos<sup>12</sup>, puso bien de manifiesto el propósito de limitar el tema del ámbito público de la gestión exterior.

Pero es, sobre todo, en sus nuevos rasgos de pretendida imparcialidad –ayudando, sobre todo, a la Administración a justificar su política de confrontación con la Unión Soviética sobre bases morales–, y de coordinación con los intereses de seguridad y diplomáticos norteamericanos –que permitieron la renovación del apoyo norteamericano a países amigos, como Chile, Argentina, Salvador, Corea del Sur, Filipinas–, en donde se observa la transformación definitiva de la política en un apéndice moral a la arrolladora fijación en el peligro soviético.

<sup>12</sup> Informe por países de Derechos Humanos preparado por el Departamento de Estado y presentado al Congreso, hecho público el 8 de febrero de 1982.

III

Tras el retorno a 1976 que acabamos de describir, la recuperación del legado republicano –tanto en la versión Eisenhower-Foster Dulles como Nixon-Kissinger–, se convierte en la base de la nueva política.

La comparación entre Reagan y Eisenhower en política exterior ha sido observada incluso en el paralelismo entre las campañas electorales de 1952 y 1980<sup>13</sup>. En ambas ocasiones los dos candidatos mantuvieron una retórica de «guerra fría». Los últimos años de Truman (aparición del documento oficial NSC-68, que confirmó la militarización de la «contención», incremento defensivo) pueden ser comparados al nuevo período de Carter a partir de 1978 –«SALT es enterrado en el Ogaden», de acuerdo con Brzezinski–, en que se produce un reexamen en profundidad de la Unión Soviética y que llevará, tras la invasión de Afganistán en 1979, a toda una nueva estrategia de confrontación: congelación del proceso de ratificación de SALT II, embargo de las ventas de trigo, boicot de las Juegos Olímpicos, doctrina Carter en el golfo Pérsico, Directiva Presidencial 59 y los nuevos esfuerzos en materia de gastos defensivos y en el establecimiento de una Fuerza de Despliegue Rápida. La dura reacción de la derecha a comienzos de los cincuenta, tras la «pérdida de China» y la agresión de Corea, es anulada por los dramáticos avisos del Comité para el Peligro Presente, los ataques a la política de «apaciguamiento» de Carter en *Commentary* y el diagnóstico final de *La verdadera guerra*, que publica Nixon. Si a comienzos de los cincuenta se divisa un «año de máximo peligro» en 1954, dado el rearme soviético, a finales de los setenta también las fuerzas estratégicas norteamericanas se ven amenazadas nuevamente por una «ventana de vulnerabilidad» al ataque exitoso de Moscú, a mitad de la década de los ochenta. El Salvador aparece como la «Corea del Sur del hemisferio americano». La dimisión de Cyrus Vance en 1980 refleja la salida de George Kennan de la Administración demócrata. Un nuevo consenso frente al peligro soviético, similar al consenso de la guerra fría en los últimos años de Truman, empieza a aparecer a finales de los setenta y conduce, como hizo entonces, al triunfo del candidato republicano.

En numerosas posiciones públicas de la Administración norteamericana actual –y señalando el origen de la falta de resultados concretos en las negociaciones con Moscú– se percibe una visión de la Unión Soviética, caracterizada por el primitivismo y la ingenuidad propia de los cincuenta. Sin llegar a abrazar la interpretación hitleriana de la URSS, adoptada por

<sup>13</sup> BRUCE CUMINGS: «Chinatown: Foreign Policy and Elite Realignment», en Thomas Fergusson y Joel Rogers (ed.), *The hidden election*, Nueva York, Pantheon Books, 1981.

extremistas republicanos como Norman Podhoretz y Richard Pipes, se reencuentra todo a lo largo del período Reagan-Haig, esa visión tan propia de Foster Dulles, de un poder expansionista, comprometido ideológicamente a cambiar el *statu quo* mundial y en el que no se pueden distinguir esas oportunidades para la moderación, tan caras a Kissinger: incipiente e nsu- mismo, consolidación revolucionaria, objetivo primordial de ser reconocido como supergrande, en paridad con los Estados Unidos...

El moralismo anticomunista, tan distintivo de los cincuenta, vuelve a aparecer. La contención de la Unión Soviética, como en la era Eisenhower, es ya no sólo una necesidad estratégica, sino un imperativo moral. El objetivo de la Administración es, en las palabras de Haig, la «defensa de la civilización judaica-cristiana», reminisciente del intento dulesiano de «imponer estándares cristianos en las relaciones internacionales»<sup>14</sup>.

En todo el período Reagan-Haig, el discurso oficial revela una ambivalencia siempre recurrente entre enfatizar la amenaza soviética o la amenaza comunista. El ataque al marxismo en el discurso de Reagan ante el Parlamento británico en 1982, sus propias reticencias ante el entendimiento con Pekín, la desaparición de matices en la consideración de los aliados soviéticos —como Libia, Yemen del Sur, Vietnam o Cuba— o grupos radicales —sandinistas, oposición salvadoreña, OLP—, se conectan con la fórmula anticomunista comprensiva de los cincuenta, que reclamaba la lucha ideológica contra «el proyecto agresivo del comunismo internacional». La Unión Soviética es, indiscutiblemente, particularizada, pero el comunismo aparece, como antes, como un determinante de la política soviética y no sólo su instrumento. Las intenciones soviéticas (doctrinas para ganar la guerra nuclear, en la estrategia militar soviética) son acentuadas con preferencia a las capacidades.

La continua oscilación entre enfatizar la amenaza soviética o la amenaza comunista es una de las causas principales del tortuoso camino que recorre la política hacia Pekín de la Administración Reagan-Haig y, en general, del escaso interés mostrado para explotar las divisiones dentro del mundo comunista, un rasgo central de la política original de «contención» de Kennan, que luego fue abandonado por Eisenhower y Foster Dulles. Actitudes tan expresivas de la época de Ike, como la negativa a hacer público el programa de ayuda a Yugoslavia o como las que provocaron las oportunidades perdidas con los chinos en 1955, son ahora reflejadas por los recelos ideológicos presentes ante China y por el efecto paralizante de las percepciones anticomunistas sobre las posibilidades de negociación con Nicaragua, Vietnam o Cuba. En este campo, sin embargo, acabó por imponerse la línea

<sup>14</sup> JOHN LEWIS GADDIS: *Strategies of Containment*. Nueva York, Oxford University Press, 1982, Caps. 5 y 6.

de Kennan y Kissinger, que simbolizó Haig: la cooperación con China se mantuvo y Haig visitó Bucarest, apoyando así el esfuerzo rumano de consolidación de una política exterior independiente de Moscú.

Como en la estrategia de «contención» de Eisenhower, en la fórmula de «contención» de Reagan, la fuerza militar ocupa el lugar central, con preferencia a medios económicos (ayuda exterior, asistencia económica), ideológicos o diplomáticos. La «contención» de la nueva Administración republicana está fundamentada en un rearme masivo, un uso extensivo de la venta de armas y un programa universal de reforzamiento militar de todos los regímenes contestados por fuerzas radicales o que sean susceptibles de resistir a un eventual desafío soviético (El Salvador, Guatemala, Honduras, Marruecos, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Arabia Saudita, etc.).

En apariencia, el *new look* de los años cincuenta y la política actual difieren sustancialmente en cuestiones de defensa. Eisenhower, como pone bien de manifiesto John Lewis Gaddis<sup>15</sup> no creía en los beneficios de los gastos militares, que planteaban el peligro de convertir al país en un estado-cuartel, profesaba una ortodoxia presupuestaria incommovible –el secretario del Tesoro, Humphrey, temía más a los déficit que a los comunistas–, y consiguió controlar firmemente el presupuesto de defensa. El gasto militar pasó de ser del 12 por 100 del PNB en 1954 a ser sólo el 9,1 por 100 en 1961. La Administración Reagan, en cambio, cree en los efectos beneficiosos de los gastos de defensa sobre la economía nacional, y se ha embarcado en un gigantesco programa de rearme, tanto nuclear («MX», «B-1», «Trident II», misiles crucero...) como convencional, que en su planteamiento inicial (1,6 billones de dólares a lo largo de cinco años) iba a hacer pasar los gastos de defensa de un 5,6 a un 7,8 por 100 del PNB en 1986.

La comparación, no obstante, de este programa militar –acompañado de venta de armas y asistencia militar a un nivel mundial– y el *new look* no debe hacer olvidar que, tanto en un caso como en otro, la contención de los soviéticos está basada en la fuerza militar. La contención de Eisenhower dependía fundamentalmente de las armas nucleares (a través de la amenaza de «represalias masivas») y del reforzamiento militar de las fuerzas locales de resistencia al desafío soviético (Diem, Corea del Sur, Taiwan, Filipinas, Irán, Arabia Saudita). Los gastos de defensa podían ser controlados gracias a la superioridad nuclear norteamericana y a una estrategia militar consiguiente que permitía la máxima disuasión al mínimo coste. La fórmula «militarizada» de contención de Reagan puede verse, en gran parte, como un intento de recuperación de los medios que posibilitaron los resultados de la estrategia

<sup>15</sup> *Ibid.*, caps. 5 y 6.

del *new look*: una situación de fuerza suficientemente dotada como para poder moderar la conducta soviética y prevenir el aventurismo comunista.

Como en época de Eisenhower, se detecta ahora el mismo escepticismo ante las posibilidades de negociación y cooperación con los soviéticos. Haig consiguió imponer un cierto grado de diálogo, pero la falta de resultados concretos –aun hoy en día– puede muy bien explicarse por ese esquema mental propio de la Administración republicana, que ve en las ofertas de negociación de Moscú, como veía Foster Dulles, una trampa, una maniobra táctica de retirada y zigzag, englobada en una estrategia general de engaño y conquista.

No hay que olvidar que Reagan accedió a la Presidencia con un programa exterior que no sólo estaba basado en la crítica de Carter, sino en el rechazo de la distensión kissingeriana. De acuerdo con la crítica formulada contra esta última, las negociaciones sobre control de armamentos (SALT I, Vladivostok...) llevaron al mayor rearme soviético que se conoce. La cooperación militar, comercial y diplomática –que se esperaba moderase a los soviéticos interna y externamente– fue contestada por Moscú con la guerra de Yom Kippur, el intento de toma de poder comunista al comienzo de la revolución portuguesa, la caída de Vietnam del Sur y Laos, Angola, las intervenciones en Somalia y Etiopía, el golpe en Yemen del Sur, la intervención vietnamita en Camboya y la entrada de tropas soviéticas en Afganistán, así como, a nivel interno, por la recrudescencia de la represión de judíos y disidentes. Las relaciones comerciales y financieras permitieron la venta de tecnologías críticas que contribuyeron directamente al rearme soviético, posibilitaron mantener a flote una economía ineficaz y subvencionaron indirectamente los costes del control político soviético sobre Europa oriental. Los europeos occidentales, beneficiarios económicos principales de la distensión, fueron los que quedaron atrapados en una dependencia de la URSS y no al revés, como Kissinger esperaba.

El dilema que plantea esta actitud de escepticismo ante las posibilidades de cooperación con los soviéticos quedó dramáticamente expresado en la historia de las negociaciones sobre desarme (INF y START) durante el breve período de Haig.

Tanto en unas negociaciones como en otras, Washington se decidió muy tarde a lanzarlas –INF, en noviembre de 1981, y START, en junio de 1982–, y sólo tras grandes presiones de los aliados europeos, así como domésticas (artículo sobre «no primer uso» nuclear en *Foreign Affairs*, movimiento a favor de la congelación, *Ground Zero*, manifestaciones a favor del desarme a Nueva York...).

Las propuestas originales provenientes de Washington carecieron de la suficiente credibilidad. El propio Haig, en sus Memorias, reconoce que no

creía en la efectividad de la «Opción Cero» en INF (fuerzas nucleares de alcance intermedio). Por lo que se refiere a la propuesta original en START (reducción de armamento nuclear estratégico), los términos norteamericanos dejaban intacto el programa de rearme en curso («MX», misiles crucero, bombarderos «B-1» y «Stealth», misiles «Trident II» y «Pershing II»...) y pedían a los soviéticos, que tienen tres cuartas partes de su fuerza estratégica en misiles «ICM» en tierra (contra sólo una cuarta parte de la fuerza estratégica norteamericana), una reducción de 5.500 cabezas nucleares a un techo común de 2.500 cabezas nucleares en misiles en tierra.

El propio presidente Reagan, como han puesto de manifiesto sus oponentes demócratas, se ha opuesto siempre a todos los acuerdos negociados con los soviéticos: Tratado sobre Prohibición de Pruebas Nucleares, SALT I y SALT II. Reagan nombró a tres ecarnizados enemigos de SALT II para ocupar los puestos clave en esta área: Nitze (INF), Rowny (START) y Eugene Rostow (luego sustituido por Aldeman) al frente de la ACDA (Agencia para el Control de Armamentos y Desarme).

Las dudas sobre el compromiso real de la Administración con las negociaciones quedaron reforzadas por continuas manifestaciones sobre la voluntad soviética de alcanzar una superioridad militar. Aun en el discurso de presentación de la propuesta norteamericana para START, en Eureka, en mayo de 1982, -que supuso un cambio tan notable en la actitud hacia la Unión Soviética-, Reagan declaró:

«Hasta ahora, la Unión Soviética ha utilizado las negociaciones sobre control de armamentos como un instrumento para restringir los programas de defensa norteamericanos y, en conjunción con su propio rearme, como un medio para aumentar el poder y el prestigio soviético»<sup>16</sup>.

Al diagnóstico oficial sobre el rearme y la actitud soviética ante las negociaciones, deben sumarse, independientemente de las dimensiones del programa de rearme emprendido por los Estados Unidos, las también continuas manifestaciones sobre la pretendida inferioridad nuclear norteamericana (afirmación bien dudosa, ya que, con la excepción de los misiles estratégicos basados en tierra, existe una superioridad norteamericana en submarinos, guerra antisubmarina, bombarderos, misiles crucero y cabezas nucleares).

En época de Eisenhower, según Gaddis<sup>17</sup> las propuestas sobre control de armamentos se hacían públicas antes de que las negociaciones tuvieran lugar, y las iniciativas norteamericanas (Atomos para la Paz, Cielos Abiertos,

<sup>16</sup> Discurso pronunciado por el Presidente Reagan en Eureka College, 10 de mayo de 1982.

<sup>17</sup> JOHN LEWIS GADDIS: *Strategies. op. cit.*, caps. 5 y 6.

limitación de pruebas nucleares) estaban regidas por prioridades como la de apuntarse tantos, mantener la credibilidad de la disuasión nuclear norteamericana o preservar la armonía entre los aliados. En ocasiones, con Reagan-Haig, este escenario parece haberse repetido.

La responsabilidad histórica de Reagan en este tema es tanto más acuciante cuanto que, con él en el poder, un acuerdo Moscú-Washington tendría el apoyo del Congreso norteamericano, y, por otro lado, los soviéticos parecen dispuestos –al contrario que en época de Carter– a aceptar la idea de «reducciones profundas».

El reforzamiento de la CIA y el nuevo énfasis puesto en «operaciones encubiertas» (Centroamérica, «operaciones especiales», sobre las que insistió el Departamento de Defensa en su primer «Defense Guidance Paper») recuerdan, asimismo, el amplio uso de estos procedimientos que llevó a cabo la Administración Eisenhower (Irán, Guatemala, Cuba...).

Característico del nuevo período, como entonces, es el empleo de la «guerra psicológica». El presidente Reagan resucitó, al comienzo de su mandato, la vieja retórica anticomunista: «Los soviéticos tienen el derecho a cometer cualquier crimen, a mentir, a engañar.» «El marxismo-leninismo será dejado en las cenizas de la historia»<sup>18</sup>. Nuevamente se puso énfasis en la propaganda, preferida a una política cultural más estricta (emisiones radiofónicas a Cuba, credibilidad decreciente de la Voz de América, etc.).

Los mismos peligros que acompañaban a las exageradas expresiones de Foster Dulles («represalias masivas», «liberación», «dolorosa reconsideración», «inmoralidad de la neutralidad»...) han reaparecido. El tono belicoso de la Administración despertó las inquietudes de los aliados europeos y fortaleció el movimiento pacifista en Europa. Internamente, ayudó indirectamente al movimiento pro desarme y reforzó «la tendencia al dramón de la política exterior norteamericana»<sup>19</sup>.

Reaparece también la vieja «pactomanía» (SEATO, Corea del Sur, Taiwan, CENTRO, Turquía, Irán, Pakistán...) en el acento actual en los acuerdos militares (Marruecos, Pakistán, Israel) y los compromisos militares (Arabia Saudita). El neutralismo (India) y el no alineamiento son vistos de nuevo negativamente.

En el periodo Reagan-Haig se asistió, asimismo, a una tentativa de reinstalar la «guerra económica» como procedimiento de contención, que es reminiscente de la fase inicial de la guerra fría. La versión extremada de este intento, promovida sobre todo por Weinberger y el Pentágono, aspira a un bloqueo económico –que podría eventualmente, en caso de éxito, precipitar reformas internas en el Este al mismo tiempo que obtener la ansiada

<sup>18</sup> Discurso del presidente Reagan ante el Parlamento británico, 9 de junio de 1982.

<sup>19</sup> STANLEY HOFFMAN: *Gulliver's troubles*, Nueva York, Mac Graw Hill, 1968, Partes II y III.

moderación en la conducta internacional de Moscú-, y se apoya en un análisis extremadamente negativo de la situación económica soviética: acrecimiento mínimo, baja de precios del petróleo y del oro, declive de las exportaciones petrolíferas en el futuro, carácter esencial del flujo de importaciones y tecnología occidentales, crecimiento de los costes de mantenimiento del control político sobre Europa oriental y de las subvenciones a aliados (Cuba, Vietnam...) y regímenes o grupos pro soviéticos (Angola, Siria, Yemen del Sur, OLP...).

En este campo es justo reconocer que fue precisamente Haig el que se enfrentó a una estrategia que él mismo califica de «cuestionable» en sus *Memorias*<sup>20</sup> y el que logró hacer triunfar, en términos generales, unos planteamientos mucho más realistas y de acuerdo con los puntos de vista europeos: reconsideración de las relaciones económicas Este-Oeste sobre la base de evitar excesos (como venta de tecnologías críticas susceptibles de uso militar, términos comerciales o financieros privilegiados...) e incluso mantenimiento de la oferta de cooperación económica y comercial –la «zanahoria kissingeriana»-, siempre que la URSS diera muestras de moderación en el Tercer Mundo (Centroamérica...).

El dibujo general de la estrategia de contención de la nueva Administración apunta, asimismo, en muchas ocasiones, hacia el esquema de «respuesta asimétrica»<sup>21</sup> puesto en práctica por Eisenhower.

La estrategia del *new look* estaba dominada por una preocupación esencial por evitar cortes excesivos: límites en los gastos defensivos (para impedir la militarización del Estado) y superación de los peligros de un excesivo intervencionismo en el exterior, cuyo precio interior era demasiado elevado, como la experiencia de Corea había demostrado palpablemente. De acuerdo con estas inquietudes, Eisenhower diseñó una respuesta a los soviéticos, consistente en «reaccionar a sus desafíos a través de medios calculados para aplicar la fuerza de uno contra las debilidades del otro lado, aunque ello implicara cambiar la naturaleza y el lugar de la confrontación»<sup>22</sup>. Existía certidumbre, en cuanto a la respuesta norteamericana a cualquier amenaza soviética que se dibujara, pero incertidumbre en lo que se refiere a la naturaleza de la respuesta: amenaza de «represalias masivas», fortalecimiento de las fuerzas locales de resistencia, operaciones encubiertas, declaraciones unilaterales de apoyo, pactos de seguridad bilaterales o multilaterales... Tras acabar la guerra de Corea, Eisenhower supo evitar una intervención directa de su país (excepto en el Líbano) y contuvo así las grandes crisis que se le presentaron (Indochina, Quemoy, Matsu, Berlín).

<sup>20</sup> ALEXANDER M. HAIG, Jr.: *Caveat, op. cit.*, p. 240.

<sup>21</sup> JOHN LEWIS GADDIS: *Strategies, op. cit.*, caps. 5 y 6.

<sup>22</sup> *Ibid.*, caps. 5 y 6.



En la situación actual –sobre todo en el propio Reagan y en muchos miembros de su equipo, como, por ejemplo, Weinberger– se discierne también la preferencia por un diseño general de «respuesta asimétrica». Resulta muy significativo que fueran precisamente Weinberger y el Pentágono quienes más se opusieron, al comienzo del mandato de Reagan, a una involucración norteamericana excesiva en El Salvador, como pretendía Haig.

No se trata sólo de que la población norteamericana estuviera mayoritariamente en contra de una intervención directa en El Salvador o de que se prefiriera –como Haig apunta en sus Memorias– una concentración del esfuerzo del Gobierno en el gran tema de la recuperación económica interior... La postura de Weinberger podría estar conectada a una tentativa incipiente de «respuesta asimétrica», basada en la «guerra económica», el apoyo riguroso a las fuerzas locales de resistencia, los acuerdos militares, las operaciones encubiertas, la «guerra psicológica» y, sobre todo, el increíble esfuerzo de rearme, encaminado, si no a obtener una imposible superioridad, sí a alcanzar una situación de tal poderío militar de cara a los soviéticos que permitiera enfrentarse al desafío de Moscú sin necesidad de recurrir a intervenciones directas prohibitivas.

Durante el período Reagan-Haig y en el primer caso de desafío concreto –en la óptica de la Administración–, en El Salvador, la respuesta que aplicó Washington fue claramente la de una «respuesta asimétrica», evitando por todos los medios una intervención directa y a pesar del instinto de Haig –muy kissingeriano, por otro lado, como veremos más adelante– de responder del modo más riguroso y efectivo y de cuya ausencia el ex secretario de Estado se queja amargamente en sus Memorias.

La Administración norteamericana utilizó en su época –la relación con El Salvador– una estrategia de contención del radicalismo basada en métodos indirectos. En primer lugar, amenazas militares a Cuba y Nicaragua: Despliegue de medios navales frente a las costas de Nicaragua, ejercicios militares en Guantánamo, sugerencias públicas de posibles «ataques militares quirúrgicos» o bloqueos –como el que preconiza Haig en sus Memorias en relación con Cuba–, extensión de la guerra a la frontera entre Honduras y Nicaragua a través de los «contras» (dos procedimientos estos últimos que recuerdan tácticas de Nixon en Vietnam: mantenimiento de la incertidumbre en cuanto a la respuesta norteamericana y «cobertura de retiradas estratégicas con escaladas tácticas»: bombardeo de Hanoi y minado de Haiphong, extensión regional del conflicto...). Otros medios utilizados, aparte del apoyo militar y económico al Gobierno salvadoreño, fueron «operaciones encubiertas» (contras...), «guerra psicológica» (contra Cuba, Nicaragua y la Unión Soviética), asistencia militar a regímenes amigos en el área (Honduras, Guatemala...), «congelación» de la cooperación con la Unión Soviética

—origen, a través de La Habana, del conflicto salvadoreño, según Haig—, e incluso negociaciones en el área, en una pauta muy similar a los modos de Foster Dulles, como instrumento vinculado a una estrategia de respuesta indirecta a la agresión, pero sin comprometerse verdaderamente en el proceso: coordinación con Méjico y Venezuela, diálogo con Nicaragua, conversaciones Haig-Carlos Rodríguez...

Si en el período Haig la situación en El Salvador no se deterioró críticamente, hay que reconocer que, más allá de todos estos esfuerzos indirectos que acabamos de describir, un factor local de capital importancia ayudó a ello: la capacidad del Gobierno de San Salvador (en este caso, Duarte, hasta las elecciones de 1982) para seguir contando con el apoyo de una parte sustantiva de la población, a través de un compromiso genuino a mejorar la situación política y social (derechos humanos, reforma agraria...).

Una de las más graves deficiencias de la política exterior Reagan-Haig, como en época de Eisenhower, residió en la incapacidad de entendimiento o diálogo —aunque fuera limitada— con fuerzas nacionalistas y progresistas en el Tercer Mundo. La imposibilidad de llegar a unos mínimos puntos de acuerdo con Mosadeq, Arbenz, Ho Chi Minh, Nasser, la revolución iraquí de 1958 y Castro resonó en tiempos de Haig (como hoy en día) en la actitud de Washington ante la izquierda salvadoreña, los sandinistas, la OLP, Cuba, Vietnam y Libia.

Las negociaciones con la izquierda salvadoreña fueron rechazadas con la mayor violencia —véanse los comentarios sobre el tema de Haig, recién nombrado, al embajador mejicano en Washington<sup>23</sup>—, a pesar de que la integración de la izquierda (que ya formó parte del Gobierno salvadoreño durante el breve período de octubre de 1979 a enero de 1980) en el sistema político democrático del país sería la máxima garantía posible de estabilidad, reforma y superación de la guerra civil.

La cuarentena y continuo acoso a Nicaragua —país que apenas menciona Haig en sus Memorias— aumentó la polarización del régimen sandinista hacia el campo soviético, repitiendo así la misma experiencia de Eisenhower con Castro en 1960. A pesar de las fuertes corrientes totalitarias en Managua durante el período Reagan-Haig (control de la prensa; desproporcionado número de asesores militares cubanos, soviéticos y de Europa oriental; represión de la oposición...), y sin negar el atractivo de una alternativa como la que podían representar Pastora y Robelo, Washington desaprovechó en todo este tiempo sus posibilidades de influencia democratizadora sobre el régimen sandinista, que no se había decidido aún a enfrentarse abiertamente con la Iglesia católica, seguía permitiendo un cierto margen de maniobra a la

<sup>23</sup> ALEXANDER M. HAIG: *Caveat, op. cit.*, p. 99.

oposición y mantenía un grado sustancial de propiedad privada en el sistema económico.

A pesar de los contactos tanto de Haig como de Walters con las autoridades cubanas, las relaciones con La Habana se endurecieron (corte de los vuelos regulares desde Miami y restricciones a visitas desde los Estados Unidos a la isla). También fueron descartadas las posibilidades de flexibilización de Hanoi con respecto a Moscú, mediante una apertura norteamericana.

En el centro de las contradicciones de la política de Oriente Medio de la Administración Reagan-Haig figuró el rechazo del radicalismo de la OLP, a pesar de la genuina expresión del nacionalismo palestino que encarna dicho grupo. Los ataques virulentos contra Gadaffi elevaron su «capacidad de ser incómodo a poder real y le concedieron una especie de atractivo inmerecido»<sup>24</sup>.

El tratamiento de la crisis de las Malvinas por parte norteamericana se vio sometido a la incomprensión republicana característica ante el espíritu anticolonialista de nuestros tiempos y el nacionalismo latinoamericano.

Desde el primer momento, y siguiendo los instintos lógicos de la Administración, la crisis fue percibida en un contexto Este-Oeste, y la primera reacción, reflejando la postura que Eisenhower y Foster Dulles mantuvieron en la crisis de Suez, fue tratar de eliminar cualquier ganancia soviética en el hemisferio americano. Estados Unidos se declaró neutral y Haig se embarcó en un ejercicio de mediación de corte kissingeriano que acabó por fracasar y tuvo que ser reemplazado por una toma de partido pro británica, forzada por el Congreso y la opinión pública sobre Reagan, a pesar de todos los esfuerzos de Kirpatrick, que vio con claridad los efectos negativos que la crisis podía tener para los Estados Unidos en América Latina.

Stanley Hoffman ha señalado<sup>25</sup> que, para haber tenido éxito en su mediación, Haig debía haber aprendido la lección de la exitosa mediación de Kissinger en 1975 entre árabes e israelíes, apoyando al aliado primero y tratando luego de mediar. James Chace ha criticado, por otra parte, la insistencia de Haig en tratar con el Ministerio de Asuntos Exteriores argentino, que no estaba en condiciones de poder ofrecer ninguna concesión. En todo<sup>26</sup>, la Administración Reagan debía haber denunciado vigorosamente el uso de la fuerza por los argentinos, pero al mismo tiempo haber expresado su comprensión de las reclamaciones anticolonialistas argentinas, enfatizando así el compromiso histórico de Estados Unidos con la solidaridad hemisférica americana

<sup>24</sup> STANLEY HOFFMAN: «Reagan abroad», *op. cit.*

<sup>25</sup> STANLEY HOFFMAN: «Three Falkland Lessons», *The New York Times*, 7 de mayo de 1982.

<sup>26</sup> JAMES CHANCE: «The Turbulent Fenure of Alexander Haig», *The New York Times Book Review*, 22 de abril de 1984.

La única zona, dentro del Tercer Mundo, en que la Administración Reagan-Haig pareció más dispuesta a hacer concesiones fue Namibia, en donde, bajo la influencia del ejemplo rodesiano y a través de una política de «compromiso constructivo» con Sudáfrica, Washington pareció más inclinado a alcanzar un entendimiento con SWAPO –evaluado bastante positivamente como muestra de nacionalismo africano–, aunque siempre sobre la base de una retirada cubana de Angola.

Los años cincuenta fueron la época dorada de la Alianza Atlántica –los años de liderazgo norteamericano indiscutible–, pero, aun entonces, la Alianza estuvo sometida a crisis profundas, en que la Administración Eisenhower demostró una clara tendencia a imponer las posiciones norteamericanas sobre sus aliados por la fuerza: amenaza de Foster Dulles de una «dolorosa reconsideración» de la Alianza si los franceses no se unían a la Comunidad Europea de Defensa, desaprobación abierta de los franceses y de los británicos en Suez... Aunque, como vamos a ver más adelante, Haig consiguió imponer en las relaciones con Europa un modo mucho más sutil y kissingeriano de comportamiento, Washington estuvo siempre sometido a las presiones de los «unilateralistas», encabezados por Weinberger, que trataron de forzar –a veces, con éxito–, un modo de tratar la Alianza Atlántica, en términos muy parecidos a los de Foster Dulles.

Los «unilateralistas» partían de la idea de que la base de la política aliancista de los Estados Unidos debía residir en una demostración de vigoroso liderazgo norteamericano en la lucha contra los soviéticos, tratando de forzar a los europeos a seguir las pautas norteamericanas, aun en contra de su voluntad y a pesar del daño que podía causarse a la relación Europa-Estados Unidos. En último término, los «unilateralistas» estaban dispuestos a atender a los imperativos estratégicos, por su propia cuenta, independientemente de la postura de los aliados (de ahí que se ha llamado también a esta actitud «unilateralismo global», para diferenciarla del aislacionismo). Los unilateralistas fueron los causantes de las numerosas crisis que acompañaron a la Alianza durante el período Reagan-Haig: conflictos en materia estrictamente militar (decisión de construir la bomba de neutrones sin consultar con Europa, retraso en el comienzo de las negociaciones INF; manifestaciones públicas a favor de la obtención de una «capacidad de combate en una guerra nuclear» y sobre la posibilidad de «intercambios nucleares limitados», despertando el miedo a este lado del Atlántico a un conflicto limitado sólo al escenario europeo; riesgo de que acabe prevaleciendo una estrategia militar marítima en el Pentágono, que perjudicaría el necesario equipamiento de las fuerzas aéreas y terrestres, mucho más orientadas a las necesidades de la OTAN) y en el área más general de la estrategia global de cara a la Unión Soviética (sanciones económicas tras la ley marcial polaca, restricciones a las

relaciones financieras y comerciales con el Este, con la crisis final de la decisión de junio de 1982 de sancionar a empresas europeas que proporcionaran equipo bajo licencia norteamericana con destino al gasoducto siberiano).

Es significativo observar cómo en el planteamiento «unilateralista» se encuentran las mismas premisas que regían el universo de la «contención» dullesiano: la misma rigidez ideológica; la misma asunción bipolar, centrada en el poder militar; la misma lectura del escenario internacional, en términos de bloques. En un mundo bipolar, caracterizado por una competición absoluta, no puede haber lugar para matices o tentaciones de posturas intermedias, y la tarea de los supergrandes es la de provocar el robustecimiento del alineamiento dentro de los bloques respectivos, a pesar de las presiones y de las crisis, ya que los estados no pueden escapar al dilema de o reintegrarse plenamente a su propio campo o abandonarse al otro (finlandización). De ahí la insistencia «unilateralista» en la época Reagan-Haig en el rearme norteamericano —aumentando la protección de los europeos y tratando de difuminar el miedo provocado por la paridad alcanzada por los soviéticos— y la voluntad pareja de desvelar —aunque fuera por la fuerza— el espejismo de la distensión en que quedaron atrapados los europeos. La aparente paradoja entre el papel central asignado a la Alianza dentro de la política norteamericana y la utilización a veces brutal de sus mecanismos (la decisión sobre el gasoducto) es la misma tanto en Foster Dulles como en los unilateralistas.

Un peligro similar al que afectó a las relaciones Europa-Estados Unidos apareció también en las relaciones Estados Unidos-Japón. La ofensiva contra el proteccionismo japonés, contra la cooperación económica soviético-japonesa y a favor del aumento de los gastos de defensa en Tokio alimentó las posibilidades de crecimiento de un embrionario «gaullismo» que se detecta en ciertos sectores japoneses.

Queda, por último, por señalar la tentativa del propio presidente Reagan de aparecer como un estadista decidido a enfrentarse al peligro soviético, pero al que nunca habían de abandonar sus cualidades de prudencia, autocontrol y sentido común. Eisenhower dijo en 1957: «Quiero conducir la guerra fría de un modo militante, pero al mismo tiempo razonable»<sup>27</sup>. Esta imagen de pragmatismo y flexibilidad nunca fue abandonada totalmente por Reagan en el período que analizamos. La plataforma neoconservadora en política exterior nunca fue endosada plenamente. Se trataron de evitar o limitar intervencionismos arriesgados como en El Salvador. Las preocupaciones domésticas prevalecieron sobre las exigencias de la guerra fría: levantamiento del embargo de trigo, rechazo del «MX» móvil a causa de las objeciones de Utah

<sup>27</sup> Cita en John Lewis Gaddis: *Strategies, op. cit.*, cap. 5.

y Nevada, no introducción del servicio militar obligatorio... En un gran número de áreas –relaciones con el Este, negociaciones sobre desarme, compromisos con europeos sobre Este-Oeste, Taiwan, Namibia, derechos humanos–, Reagan supo mostrar una capacidad de moderación y adaptación. Pero ¿no podría explicarse mejor esta suavización de posiciones por un proceso de aceptación más o menos obligada del legado kissingeriano, a pesar de que hubiese sido rechazado abiertamente por la nueva plataforma exterior de los republicanos?

#### IV

En términos generales, como indicamos en la introducción, las pautas kissingerianas fueron las que, en definitiva, acabaron por prevalecer en el período Reagan-Haig, a pesar del rechazo oficial de la distensión (el uso del término fue prohibido por Ford ya en 1976). Son cinco grandes áreas en las que la influencia del ex catedrático de Harvard se ha dejado sentir profundamente: las relaciones con la Unión Soviética, China, las relaciones Europa-Estados Unidos, el radicalismo en el Tercer Mundo y el Oriente Medio.

Por lo que respecta a las relaciones con la Unión Soviética, Reagan –que nunca quiso nombrar a un «duro» del ala derecha republicana al frente del Departamento de Estado: de ahí la selección de Haig y luego de Schultz– fue aceptando paulatinamente la idea de negociar con los soviéticos y de ir desarrollando una progresiva cooperación, en el planteamiento clásico de la primera mitad de los setenta: como un instrumento, en definitiva, de contención, ofrecido como recompensa en caso de moderación o retenido como castigo si no se producían esas pruebas de flexibilidad. En época de Kissinger, las negociaciones con los soviéticos llegaron incluso a sustituir –como medio de contención– al propio esfuerzo militar (así, por ejemplo, SALT...). Con Reagan, como ya hemos indicado, el medio central de contención ha sido, sin duda, el rearme, pero debe subrayarse que en el período de Haig fue estableciéndose, lenta, pero definitivamente, una estrategia paralela de negociación con el Este.

Si el propio presidente norteamericano comenzó declarando, en enero de 1981, que «los soviéticos se habían reservado el derecho a cometer cualquier crimen, a mentir, a engañar», en mayo de 1982, en su discurso de Eureka, cuando presentó las propuestas norteamericanas en START, reconoció que los líderes soviéticos compartían un «interés predominante en prevenir una guerra nuclear» y que existían posibilidades, en el caso de una conducta moderada, de desarrollar una relación más constructiva a través de la expansión del comercio y de otras formas de cooperación<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Discurso de fin de curso pronunciado por el presidente Reagan en Eureka College, 10 de mayo de 1982.

Aunque Haig empezó decidido a «trazar los límites de lo inaceptable» en El Salvador y a reemplazar la batalla por los derechos humanos con una cruzada universal contra el terrorismo, en agosto de 1981, estaba ya acentuando la necesidad de la búsqueda de cooperación con los soviéticos en intereses comunes a ambos países»<sup>29</sup>. En 1982, en su discurso de Nueva York ante la Cámara de Comercio, se había ya decidido a mostrarse como el primer partidario de las negociaciones: «Una aproximación americana a la Unión Soviética que equilibra la fuerza y las negociaciones ofrece la mejor esperanza de resultado significativo»<sup>30</sup>. Es interesante observar que este discurso criticó tanto el extremo de la «confrontación total» como el «depender excesivamente de negociaciones con Moscú para resolver problemas norteamericanos», esbozando así una crítica a la aplicación de la distensión, pero no al diseño de Kissinger, que estaba precisamente basado en la fórmula de equilibrio entre fuerza y diplomacia preconizada por Haig. La «interconexión» (*linkage*) fue expresamente adoptada al manifestar que «los Estados Unidos deben dejar bien claro a los soviéticos que hay castigos para la agresión e incentivos para la moderación».

Poco tiempo después de su toma de posesión, Reagan levantó el embargo de venta de trigo, a pesar de que no hubiese habido ninguna mejoría en la situación de Afganistán (en contra de Haig, que temía por el mal efecto en los aliados europeos). El presidente, en ningún momento, pensó en introducir el servicio militar obligatorio (preconizado por Haig) y decidió abandonar el sistema de múltiples refugios protectores, ideado por Carter para combatir la vulnerabilidad de los misiles intercontinentales «MX». A pesar de la oposición al gasoducto siberiano, las ventas de equipo por parte de la empresa «Caterpillar» fueron permitidas y la utilización de la tecnología de «General Electric» no fue bloqueada.

En septiembre de 1981 tuvo lugar la primera reunión Haig-Gromyko, y, poco después, Reagan presentó la «Opción Cero» en las negociaciones INF que comenzaron en noviembre.

La proclamación de la ley marcial en Polonia fue recibida por una tardía pero dura reacción oficial, aunque aquí también la Administración norteamericana dio pruebas de moderación, evitando los cuatro campos en que las sanciones hubiesen tenido un verdadero impacto en la Unión Soviética: embargo de trigo, la Conferencia de Seguridad y Cooperación de Madrid, las negociaciones INF y la quiebra de la deuda polaca. Haig volvió a reunirse por segunda vez con Gromyko, en enero de 1982, con sólo las limitaciones menores de reducción del encuentro a un solo día, retraso del anuncio de

<sup>29</sup> Discurso pronunciado por el secretario de Estado Alexander M. Haig ante la Asociación Norteamericana de Abogados. Nueva Orleans, 11 de agosto de 1981.

<sup>30</sup> Discurso pronunciado por el secretario de Estado Alexander M. Haig, jr., ante la reunión anual de la Cámara de Comercio de Estado Unidos, 28 de abril de 1982.

fecha de comienzo en las negociaciones START y alejamiento de la posibilidad de una cumbre Reagan-Brejnev.

La reacción de Reagan, considerada como «sofisticada y hábil» por críticos liberales como Anthony Lewis en el *New York Times*, provocó una áspera crítica, dentro del Gabinete<sup>31</sup>, por parte de Weinberger y de Kirpatrick y la denuncia pública de Kissinger<sup>32</sup>, que sugirió una congelación de todas las negociaciones y de la mínima cooperación establecida con los soviéticos y se mostró contrario a la confirmación del comercio occidental con la Unión Soviética. Podhoretz<sup>33</sup>, desde la extrema derecha republicana, acusó a Reagan de ser menos duro que Carter, que, tras Afganistán, impuso el embargo de trigo y el boicot de los Juegos Olímpicos.

Entre las sanciones adoptadas figuró la denegación de equipo y tecnología norteamericanos para el gasoducto, pero Reagan, al final, se inclinó por la opción defendida por el Departamento de Estado de cooperar con los europeos en materia de restricciones de cara al Este: evitar excesos en el comercio Este-Oeste y en las relaciones financieras, aunque sin llegar a desaprobar la venta de equipo europeo bajo licencia norteamericana con destino al gasoducto.

A pesar de la represión polaca, la idea de una posible cumbre volvió a aparecer, unida a nuevas iniciativas en materia de desarme. Reagan manifestó que Estados Unidos respetaría los acuerdos de SALT II si la otra parte también lo hacía, y, en su discurso ante Eureka College, presentó la primera oferta estadounidense en las negociaciones START, que se iniciaron el junio de 1982. Haig, aquí, también consiguió rebajar la dureza de la propuesta de Washington, basada finalmente en «reducciones profundas» de cabezas nucleares y no en «poder destructivo» (*Lhro-weight*), como quería el Pentágono. Un tercer encuentro Haig-Gromyko tuvo lugar en junio de 1982.

Aunque en este mismo mes, tras la cumbre occidental de Versalles, Washington decidiera las sanciones a empresas europeas, conviene también recordar que esta decisión fue inmediatamente seguida por la extensión por un año más del acuerdo de venta de trigo con Moscú.

Esta rápida descripción de la política soviética de Reagan-Haig prueba que, a pesar de toda su retórica, la estrategia general guarda una gran semejanza con los planteamientos de Kissinger. Las negociaciones en materia de desarme, los acuerdos de venta de trigo, el mantenimiento de un flujo comercial Este-Oeste, las consultas diplomáticas nunca hubieran podido tener

<sup>31</sup> ANTHONY LEWIS: «Reagan gets it right», *New York Times*, 14 de enero de 1982.

<sup>32</sup> HENRY A. KISSINGER: «Poland's lessons for Mr. Reagan», *The New York Times*, 17 de enero de 1982; «First, coherent policy», *The New York Times*, 18 de enero de 1982.

<sup>33</sup> NORMAN PODHORETZ: «The neo conservative anguish over Reagan's foreign policy», *The New York Times Magazine*, 2 de mayo de 1982.



lugar sin una visión más equilibrada de los propósitos soviéticos y sin la creencia de que estos vínculos con Moscú constituían un instrumento –que habría de servir para moderar a los soviéticos en la competición de los supergrandes–, competición que, incluso en la época de la distensión, nunca se esperaba que desapareciese, sino que podría ser suavizada y difuminada por el propio interés ruso en la cooperación y en el abanico de compensaciones y penalizaciones ofrecidas por el *linkage* («interconexión»).

Una «distensión realista» (*hard-headed detente*), tal como la que propuso Nixon en 1982<sup>34</sup>, no fue nunca abandonada en la práctica. El desmontaje de la distensión, que tanto preconizaba el nuevo equipo republicano, se convirtió, en definitiva, en la corrección de los excesos en su aplicación –el propio Kissinger había bien pronto reconocido que el proceso había quedado fuera de control– y en un énfasis coyuntural en el «palo» antes que la «zanahoria».

Podría incluso reconocerse en la política soviética de Reagan-Haig (venta de trigo, mantenimiento de las operaciones Caterpillar antes de la ley marcial, moderación de sanciones tras el golpe polaco, resistencia a la declaración de quiebra de la deuda polaca, rechazo del embargo a la URSS, a pesar de la presión de los duros...) un cierto grado de mantenimiento de otra de las premisas de la distensión: la red de interdependencias económicas que había de crearse entre la Unión Soviética y el mundo occidental a través del comercio y de las relaciones económicas Este-Oeste y que habría de impedir un comportamiento exterior soviético expansionista y desestabilizador.

Es significativo que Haig fuera sustituido por una personalidad republicana como Schultz, que se había manifestado siempre en contra de las interferencias políticas en las relaciones económicas y comerciales.

En el área de las relaciones con China, también acabó por prevalecer el diseño kissingeriano, que contemplaba los vínculos Washington-Pekín como un instrumento clave de contención de los soviéticos. En abril de 1982, Haig reconoció, en el clásico lenguaje de Kennan, que «una parte esencial de nuestra estrategia consiste en continuar diferenciando entre los propios países comunistas»<sup>35</sup>.

A pesar del anticomunismo visceral de la nueva Administración, de su rigidez ideológica y del compromiso republicano con Taiwan –tan claramente personificados en el propio Reagan, que, según cuenta Haig en sus Memorias, tuvo dos entrevistas lamentables en 1981 con el embajador chino en Washington, Chai Ze Min, y con Zhao Zi Yang, en Cancún–, Haig consiguió

<sup>34</sup> RICHARD M. NIXON: «Hard-headed detente». *The New York Times*, 18 de agosto de 1982; «On economic power», *The New York Times*, 19 de agosto de 1982.

<sup>35</sup> Discurso del secretario de Estado Alexander M. Haig ante la reunión anual de la Cámara de Comercio de Estados Unidos. Nueva York, 28 de abril de 1982.

imponer no sólo el mantenimiento de la relación iniciada por Kissinger en 1971, sino su progresivo desarrollo (visita a China de Haig en junio de 1981; de Bush, en mayo de 1982; mejora del *status* comercial de China, a efectos de transferencia de tecnología y de compras militares...), dejando el camino abierto al comunicado de agosto de 1982 sobre venta de armas a Taiwan, con el que fueron coyunturalmente resueltas las diferencias con Pekín.

En las relaciones con Europa, acabó también por imponerse, en términos generales, la línea de cooperación propuesta por Haig, a pesar de los embates de los «unilateralistas», cuyo esquema mental e influencia hemos antes descrito.

Las raíces de la actitud «multilateralista» de Haig se encuentran nuevamente en la política de su maestro Kissinger. Para este último, la «contención» de los soviéticos residía no sólo en la utilización del binomio fuerza-diplomacia de cara a Moscú y en el manejo del vínculo Washington-Pekín, sino también en la doble tarea de promoción y manipulación de un «mundo de diversidad», en que los aliados europeos y japoneses se habían de mover más flexiblemente que en el pasado, pero siempre dentro de los parámetros de un control mucho más sutil ejercido por los Estados Unidos. La política aliancista, más que ninguna otra, reveló el verdadero objetivo de la obra de Kissinger, como ha puesto de manifiesto Stanley Hoffman<sup>36</sup>: un intento de rediseño de la primacía norteamericana, a través de la recreación de un nuevo sistema internacional de balanza de poder (que él habría de manipular, al estilo de Bismarck) y del establecimiento de una estrategia menos costosa de «contención» de los soviéticos (que podría así permitir retiradas norteamericanas y una redistribución de cargas con los aliados). El papel asignado a los Estados Unidos en este esquema era el de palanca central del sistema, que habría de impedir acciones excesivamente independientes o desequilibradoras, mediante el manejo de la densa red de acuerdos e interrelaciones, tejida por la distensión. De acuerdo con estos presupuestos, Kissinger estuvo dispuesto a conceder a los aliados un margen de maniobra mayor que en el pasado (lo que le permitía, por otro lado, acentuar la necesidad de compartir los gastos de defensa y obtener concesiones monetarias y económicas, al mismo tiempo que le facilitaba una acción más libre y unilateral en el centro neurálgico de la balanza: la relación entre los supergrandes, China, Oriente Medio...), pero al mismo tiempo tuvo siempre el mayor cuidado en evitar los riesgos de ser adelantado o dejado atrás por los aliados y en subordinar las acciones europea y japonesa a su propia estrategia global. La táctica diseñada por Kissinger para obtener esta «primacía indirecta» consintió en un proceso de «condicionamiento» de las decisiones de los aliados: «Conseguir que otros adopten políticas favorables o crear marcos o restricciones, limitando la

<sup>36</sup> STANLEY HOFFMAN: *Primacy or World Order*. Nueva York, Mac Graw Hill, 1978, cap. 2.

capacidad de otros de adoptar políticas hostiles e imponiendo grandes riesgos y penalizaciones y frustraciones en el caso de que lo intenten»<sup>37</sup>. Así, por ejemplo, la política de marcaje de la Ostpolitik de Brandt, tratando de no enfrentarse abiertamente con él, pero intentando canalizarla en una dirección constructiva, o la utilización de la crisis energética, tratando de utilizar la vulnerabilidad europea para que pudiera prevalecer su propia estrategia en el Oriente Medio y pudiera reafirmarse el predominio norteamericano. La paradoja en que se situó la política aliancista de Kissinger es exactamente la contraria de la de Foster Dulles o la de los unilateralistas: una cierta devaluación de la Alianza (que puso en evidencia el «Año de Europa»), unida a un manejo cuidadoso de la política con los aliados, prefiriendo siempre condicionar sus pasos a imponer por la fuerza la voluntad norteamericana.

Aunque la actitud «multilateralista» de Haig y la de Kissinger difieran en cuanto a la importancia acordada a la Alianza —para Haig constituyó siempre un instrumento básico de contención de los soviéticos—, ambas aproximaciones coinciden en una idéntica disposición hacia la flexibilidad, el rechazo de las pruebas de fuerza y una táctica de búsqueda de compromisos a través de la negociación y del «condicionamiento». En la actitud «multilateralista» se percibe no sólo una preferencia por una concepción más clásica de la diplomacia, sino la asunción de muchos de los postulados del diagnóstico kissingeriano sobre las transformaciones del sistema internacional a finales de los sesenta: difusión y nueva fluidez del poder, reconocimiento de los límites de la «omnipotencia norteamericana», reconocimiento del nuevo protagonismo económico de Japón y Europa occidental, proceso de obsolescencia de los bloques, emergencia de esferas de autonomía que no pueden ser contenidas, necesidad de una estrategia más sofisticada en la confrontación Este-Oeste...

El mandato Reagan no pudo tener comienzos más difíciles, en cuanto a las relaciones Europa-Estados Unidos. Durante casi todo 1981, la línea «unilateralista» pareció prevalecer: subida de los tipos de interés, a causa del déficit presupuestario, que impedían —y siguen impidiendo— la recuperación europea; decisión unilateral de producir la bomba de neutrones; retórica de confrontación con los soviéticos, unida a observaciones públicas sobre «capacidad de combate en guerra nuclear», «intercambios nucleares limitados»; el propio comentario de Haig sobre el plan de una explosión nuclear demostrativa de Europa en caso de agresión soviética; retraso en el anuncio de negociaciones sobre INF, a pesar de la doble decisión de 1979. En octubre de 1981, el ex vicepresidente Mondale concluía<sup>38</sup> que se avecinaba una gran

<sup>37</sup> STANLEY HOFFMAN: «Uneven Allies», en Davir Sanders (ed.), *The Frial of Partnership*, Lexington, Lexington Books, 1977.

<sup>38</sup> Discurso del ex vicepresidente Mondale ante la Asociación de Política Exterior de Nueva York, 21 de octubre de 1981.

crisis transatlántica, como resultado del fracaso más palpable dentro de la política exterior norteamericana.

La situación empezó a cambiar hacia finales de 1981, en que ya pareció asentarse la línea defendida por Haig y por los «europeístas» en el Departamento de Estado. En noviembre comenzaron las negociaciones INF en Ginebra. La actitud norteamericana ante la ley marcial polaca fue moderada y las sanciones fueron establecidas en cooperación estrecha con los aliados, sin caer en la fórmula extrema de «congelación» total de relaciones –preconizada por Weinberger, Kirpatrick, Kissinger, Podhoretz– y manteniendo la posibilidad de influir en Moscú, evitando la intervención directa soviética. Ni las negociaciones INF ni la Conferencia de Madrid fueron anuladas. Aunque se suspendieron las negociaciones sobre la refinanciación de la deuda polaca, Haig consiguió impedir que triunfara la presión del Pentágono a favor de la declaración de quiebra del Gobierno polaco.

La decisión sobre sanciones a empresas europeas que proporcionaron equipo bajo licencia norteamericana para el gasoducto soviético fue coyunturalmente suspendida (Haig insiste en sus Memorias en el papel central que desempeñó en esta materia). El aplazamiento de la decisión representó el triunfo del planteamiento kissingeriano en su política aliancista: suspensión de la decisión combinada con una presión gradual sobre los europeos para conseguir de ellos que se sumaran a la acción común de restricciones económicas y financieras en las relaciones Este-Oeste, reforzamiento del COCOM... La vuelta a la normalidad quedó ilustrada por el éxito de Haig en conseguir el establecimiento de una fuerza euroamericana, de mantenimiento de la paz, tras la devolución por Israel del Sinaí a Egipto.

El anuncio posterior del comienzo de las negociaciones START y de nuevas propuestas norteamericanas en las conversaciones MBER señalaron ya el camino para el compromiso de la cumbre de Versalles, en que se dibujó un acuerdo basado, por parte norteamericana, en la aceptación de intervención en el campo monetario y, por parte europea, en una promesa de prudencia en los tratos económicos y financieros con los soviéticos.

La decisión sobre las sanciones a empresas europeas, tras Versalles –tomada en ausencia de Haig, que se encontraba en esos momentos entrevistándose con Gromyko, y en la que es muy posible que pesara con fuerza el factor puramente personal–, representó un cambio sustancial de orientación, pero fue pronto corregida por el nuevo secretario de Estado, Schultz –candidato, no hay que olvidarlo–, que aportaba las mejores credenciales europeas.

De inspiración kissingeriana es, asimismo, toda la tentativa intervencionista de Haig en el Tercer Mundo, que tan nítidamente demostró su obsesión por El Salvador.

Aunque Kissinger esperaba que la estabilidad conseguida en la balanza central permitiría una relajación de la presencia norteamericana en áreas periféricas, la realidad a la que tuvo que enfrentarse fue muy diferente. Contrariamente a lo que esperaba, la distensión tuvo un efecto desestabilizador en la periferia, y la política kissingeriana acabó siendo la de un Metternich constantemente preocupado por las «rabiets de los pigmeos»<sup>39</sup> (Chile, Angola, Camboya). En el mismo centro de este instinto intervencionista latía una fe casi religiosa en el equilibrio y en las virtudes de la balanza de poder internacional:

«Hay cambios en la balanza internacional que pueden amenazar la seguridad de nuestra nación y que tienen que ser resistidos, sea cual fuere su origen. Durante un siglo, Inglaterra fue a la guerra antes que permitir que el puerto de Amberes fuese adquirido por una gran potencia a través de cualquier método»<sup>40</sup>.

Esta disposición kissingeriana es la que puede explicar la aparente paradoja de las actitudes divergentes de Haig y de Weinberger en relación con El Salvador. Frente a la actitud mucho más moderada de Weinberger y el Pentágono (partidarios tal vez de la «respuesta asimétrica» eisenhoweriana, que antes hemos descrito), Haig se comprometió desde el primer momento con una línea mucho más intervencionista, abrazando la misma confrontación geopolítica con el radicalismo de su maestro. El desafío de la guerrilla salvadoreña fue considerado como una prueba de «aventurismo cubano» y de la «ambición estratégica soviética» —son sus propias palabras—, a la que Estados Unidos tenía que responder trazando claramente «los límites de lo inaceptable». El planteamiento puramente geopolítico del conflicto fue también puesto de relieve por la insistencia, tanto de Haig como del entonces subsecretario para Asuntos Iberoamericanos, Enders, en subrayar el desafío que la guerrilla suponía para los intereses estratégicos norteamericanos: canal de Panamá, rutas marítimas, suministros de petróleo, amenaza a la seguridad total del hemisferio...

Por lo que respecta a la política de Oriente Medio de Reagan-Haig, ésta estuvo caracterizada por el mantenimiento de una línea claramente pro israelí —la opción Haig, que queda perfectamente reflejada en sus Memorias—, frente a la constante oposición de los partidarios de una actitud más crítica con respecto a Israel (como Weinberger, Clark), en el sobrentendido de que tanto una opción como otra se mueven dentro de la pauta bien establecida de la alianza norteamericana con Jerusalén.

<sup>39</sup> STANLEY HOFFMAN: *Primacy, op. cit.*, cap. 2.

<sup>40</sup> Henry A. Kissinger: *Years of Upheaval*, Boston, Little, Brown and Company, 1982, p. 168.

Las dos actitudes que durante todo este tiempo se enfrentaron arrancan de dos legados distintos. La actitud de Weinberger en esta materia, como en la estrategia hacia la Unión Soviética, el tratamiento de la Alianza Atlántica, la falta de entusiasmo intervencionista en El Salvador o incluso la reticencia a adoptar una actitud demasiado abiertamente pro británica en las Malvinas, está influida por las premisas características de la «contención» de los cincuenta. La lógica de la confrontación Este-Oeste obliga a una política norteamericana mucho más equilibrada en el Oriente Medio, tratando de prevenir ganancias soviéticas entre los árabes moderados. La postura de Haig está mucho más conectada con la herencia de la distensión: una posición de menor enfrentamiento frontal a los soviéticos permite que prevalezcan las «relaciones especiales», como la de Estados Unidos-Israel. La política de Kissinger en Oriente Medio trató de conseguir precisamente ese último objetivo: claramente, desde la crisis jordana de 1970 hasta la guerra de Yom Kippur, en 1973 (período en el que la estabilidad en el área se conectó al predominio militar israelí y a una pasiva espera de muestras árabes de flexibilidad), y de un modo mucho más sutil, a partir de 1973, cuando se hizo del requisito de un Israel fuerte la pieza central de la paz y cuando la «diplomacia del paso a paso» permitió precisamente a Israel y a Estados Unidos ir aplazando el precio que un acuerdo comprehensivo hubiese implicado, en términos palestinos.

La Administración Reagan comenzó su política de Oriente Medio con la desafortunada iniciativa del «consenso estratégico», que habría de unir al aliado israelí y a los regímenes conservadores del golfo (estratégicamente realzados tras la caída del shah y la intervención afgana) en una común tarea frente a los soviéticos. Haig pronto comprobó, en su primer viaje al Oriente Medio, que el conflicto árabe-israelí era prioritario en la zona, y se vio, por tanto, obligado a abandonar la iniciativa. El colapso del «consenso estratégico» fue sustituido por una vaga e inconsistente combinación de gestos pro israelíes y venta de armas y compromisos militares con regímenes árabes pro americanos, sin que en ningún momento se acertara a establecer una estrategia global para el Oriente Medio.

Los gestos abiertamente pro israelíes nunca dejaron de estar presentes. La Administración endosó el marco de Camp David, pero siempre se mostró reticente a jugar un papel capital en él (no se designó a un negociador de alto nivel para las conversaciones sobre autonomía palestina...), posiblemente previendo el más que probable *impasse* y con el objetivo, tal vez, de permitir a Israel que ganara tiempo. Washington nunca denunció claramente la política de Begin de colonización de los territorios ocupados (asentamientos, dimisión de los alcaldes democráticamente elegidos, cierre de periódicos y de la Universidad de Bir Zeit, expropiaciones de tierras...). En el punto de

máximo interés –los nuevos asentamientos judíos–, mientras que Carter había declarado que eran «un obstáculo a la paz», Reagan y Haig manifestaron que no eran ilegales. Las reacciones al ataque israelí en el sur del Líbano en julio de 1981, a la destrucción del reactor nuclear iraquí en el mismo año, a la anexión de los altos del Golán y durante la primera fase de la invasión del Líbano en 1982, fueron muy moderadas, siguiendo así la preferencia de Haig, que tuvo que enfrentarse duramente con sus compañeros de Gobierno (discusión Kirpatrick-Haig en relación con el voto norteamericano en el Consejo de Seguridad sobre el reactor iraquí; confrontación declarada entre Haig, por un lado, y Weinberger, Clark y Bush, por otro, en relación con la invasión del Líbano...). La Administración Reagan llegó incluso a firmar un primer acuerdo de cooperación estratégica con Israel (tras el compromiso de venta de los AWACs a Arabia Saudita), a pesar de la extendida opinión en Estados Unidos que dicho acuerdo sólo puede tener lugar una vez que se haya conseguido un acuerdo definitivo de paz en la región. La culminación de esta orientación desequilibradamente pro israelí tuvo lugar durante la primera fase de la invasión del Líbano y el sitio de Beirut Oeste, cuando Haig consiguió imponer su propia fórmula de no crítica pública a Israel como postura oficial (frente a la opinión contraria de Bush, Clark, Weinberger), argumentando que una crítica norteamericana a Jerusalén impediría la derrota militar de la OLP y enfatizando –en términos clásicos kissingerianos– que sólo un apoyo firme a Israel durante la crisis podría luego permitir la presión sobre Jerusalén en las negociaciones clave (autonomía palestina...).

La inflexión pro israelí de Haig se combinó, por otro lado, con un aumento espectacular de venta de armas y de compromisos militares con países árabes amigos: venta de AWACs a Arabia Saudita, suministros militares a Egipto, viajes de Weinberger al Golfo e intentos de acuerdos militares, perspectivas de venta de F-16s y misiles antiaviones a Jordania, compromiso público de Reagan de no permitir que Arabia Saudita se convirtiera en un nuevo Irán ...

Ya aun antes de la invasión del Líbano en 1982, existía un consenso bien extendido de que la Administración Reagan se iba encontrando en un callejón sin salida en el Oriente Medio y que Estados Unidos estaban perdiendo su posición preeminente en el área.

De un modo mucho más grave, la falta de iniciativa norteamericana y el establecimiento consiguiente de una política puramente reactiva estaban conduciendo a una situación en que, sobrepasado por los acontecimientos, Washington se veía obligado a entrar en un incontrolable ciclo de decisiones desafortunadas <sup>41</sup>. La iniciativa de «consenso estratégico» había llevado a la

41 STANLEY HOFFMAN: «U. S. Mideast Policy», *The New York Times*, 12 de octubre de 1981.

promesa de venta de AWACs a Arabia Saudita y ésta a su vez había tenido que ser compensada con el acuerdo de cooperación estratégica con Israel.

El acuerdo había sido la causa del compromiso ya definitivo sobre los AWACs y también de ciertos comentarios positivos sobre el Plan Fahd. Estas acciones a su vez habían precipitado la anexión de los Altos del Golán en diciembre de 1981. Las perspectivas de ventas militares a Jordania, nuevamente, estaban facilitando en 1982 los planes de Begin y Sharon en el Líbano.

Cuando por fin las tropas israelitas entraron en junio en Líbano y Haig consiguió imponer «in extremis» una actitud de falta de crítica de Israel, la política Reagan en Oriente Medio llegó a un punto tal de crisis que bien puede atribuirse a ella –y no al «Waterloo de las Malvinas», como lo califica Haig en sus memorias–, la causa directa de la salida del «vicario».

Aun cuando Haig pensara que la invasión era una gran oportunidad para eliminar a la OLP del Líbano, derrotar a Siria –y de rechazo a la Unión Soviética–, y establecer un Líbano independiente, del que hubiesen desaparecido todas las tropas extranjeras (expectativas totalmente contrarias a la evolución posterior de la zona), pronto se comprobó que la «Operación Paz en Galilea», de Begin, era universalmente vista como una acción desproporcionada (los israelitas habían hablado, en un principio, de un «cordón sanitario» de sólo 25 millones al norte de Israel) y como un intento de imponer un orden pro israelí al Líbano. En el propio Estados Unidos, la reacción doméstica fue en términos generales muy negativa e incluso algunos círculos judíos norteamericanos se manifestaron abiertamente en contra de la invasión.

La invasión israelí sí ofreció tal vez la oportunidad para un esfuerzo diplomático norteamericano, como la brillante actuación de Kissinger tras la guerra en 1975 o de Carter tras el viaje de Sadat a Jerusalén en 1977<sup>42</sup>, pero Haig se mostró incapaz de alcanzar la visión y las cotas de habilidad diplomática de su mentor. Resulta irónico comprobar cómo el fracaso de su política en Oriente Medio estuvo provocado por una deficiente aplicación de las reglas de Kissinger. Como este último, Haig siempre estuvo comprometido con la idea de que sólo un apoyo firme a Israel podría hacer que este país respondiera a las negociaciones de paz. En su reticencia a una entrega total al proceso de Camp David, Haig mostró la misma inclinación kissingeriana a la «diplomacia del paso a paso» y la misma desconfianza con respecto a los intentos de acuerdo comprensivos. El mismo objetivo de evitar el obstáculo palestino –a través de una «fórmula jordana» in extremis–, y la misma aversión al radicalismo de la OLP guiaron los pasos de Haig del mismo modo que los de Kissinger. Haig, sin embargo, no mantuvo en su política dos

---

<sup>42</sup> ANTHONY LEWIS: «Out of this Nettle», *The New York Times*, 17 de junio de 1982.



principios generales que, junto a los que acabamos de mencionar, siempre presidieron la acción de Kissinger. Como William Quandt ha puesto de manifiesto<sup>43</sup>, Kissinger siempre creyó que aun apoyando firmemente a Israel, Estados Unidos tenía que ofrecer continuamente un proceso creíble de negociación a los árabes y que no podían ser sólo armamentos, sino también negociaciones reales, lo que Washington debía en definitiva facilitarles. Ese difícil equilibrio entre apoyo a Israel y proceso creíble de negociaciones ofrecido a los países árabes, que Kissinger siempre supo mantener, es el que permaneció en todo momento quebrado en los días de Haig y el que la invasión del Líbano finalmente cabó por desbaratar.

V

El balance final de la primera fase de la política exterior de Reagan –con Haig al frente del Departamento de Estado– es, como dijimos al principio, moderadamente decepcionante.

Durante todo este período y a pesar de que Reagan viniera dispuesto a evitar las oscilaciones y disensiones internas de Carter (enfrentamiento Vance-Brzezinski) una nueva rivalidad entre el Departamento de Estado (Haig) y la Casa Blanca (entorno directo del presidente) volvió a impedir una acción coherente, sostenida y eficaz.

En gran parte, las disonancias –como este trabajo ha tratado de demostrar– fueron producto del enfrentamiento entre el universo mental, propio de la época de Eisenhower, con que llegaron al poder el propio presidente y muchos de sus colaboradores y el legado kissingeriano, mucho más realista y adaptado a las posibilidades de acción norteamericanas, que personificó Haig. Esta línea acabó prevaleciendo en las relaciones este-oeste, en el mantenimiento de la cooperación con China, en una estrategia «unilateralista» de cara a la Alianza Atlántica, en la respuesta al radicalismo en el Tercer Mundo y en la política de Oriente Medio, como hemos visto.

En el haber del período Reagan-Haig, debe figurar en primer lugar, la necesaria reafirmación norteamericana de cara a la Unión Soviética (Carter nunca llegó a elaborar una política coherente hacia Moscú). Durante el período contemplado, los soviéticos mantuvieron una actitud mucho más cauta y moderada: pasividad en el Oriente Medio, falta de reacción ante el derribo de los aviones libios, no intervención directa en Polonia, prudencia en Centroamérica, negociaciones sobre Afganistán ... No debe, sin embargo, olvidarse, que el Kremlin estaba en esos momentos inmerso en toda la problemática de la sucesión de Brejnev y enfrentado a unas grandes

<sup>43</sup> WILLIAM QUANDT: *Decade of Decisions*. Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 284-286.

dificultades tanto económicas internas como dentro del propio bloque soviético (Polonia, resistencia afgana...). Dentro de los aspectos positivos, deben también situarse las tres áreas en las que Haig consiguió imponer unos planteamientos más flexibles: negociaciones con los soviéticos, cooperación estrecha con los aliados, mantenimiento de la vinculación con Pekín.

La decepción final ante la política Reagan-Haig obedece no tanto a esa difícil recuperación del pragmatismo y el legado kissingeriano o a la falta de sutileza de Haig al ponerlo en práctica en muchas ocasiones, sino a las propias deficiencias de la herencia del ex catedrático de Harvard.

Durante todo el periodo, la problemática norte-sur fue olvidada a pesar de la gravedad de la crisis económica; y centrándose únicamente en la obsesión este-oeste, Estados Unidos renunció a la gran responsabilidad histórica que le corresponde de desempeñar un papel central para conseguir un orden mundial más justo y, también, más seguro, a la larga. Toda la innovación de Carter en cuanto a un esfuerzo en «problemas globales» fue injustamente postergada.

Del mismo modo –y como en época de Kissinger–, Washington volvió a su clásica incomprensión de la complejidad de los conflictos políticos, económicos y sociales en el Tercer Mundo: militarización en El Salvador, esterilidad de la política hacia Managua, falta de diálogo con el radicalismo....

Ante esta deficiencia central, los fallos técnicos de Haig en la aplicación de la lecciones de su maestro (Oriente Medio, Malvinas, la falta de resultados concretos en las negociaciones con Moscú ...) tienen un menor valor. Las memorias que tal vez haya que releer hoy no son las de Haig –muy pobres desde el punto de vista intelectual–, sino las de Kissinger –obra maestra como documento histórico, diplomático y aun literario–. La reflexión debe girar allí, sobre la profundidad de los planteamientos estratégicos y diplomáticos y el descuido de los compromisos morales y aun de la gran ocasión histórica que nuestra época ofrece para la acción de la única superpotencia que parecería capaz de afrontar la complejidad y las múltiples aspiraciones de nuestro tiempo.