



PASOS

"El justo como la palma florecerá"

Una publicación del Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)

Consejo Editorial

Franz J. Hinkelammert
Pablo Richard
Carmelo Alvarez
Jorge David Aruj

Se autoriza la reproducción de los artículos
contenidos en esta revista, siempre que se cite la
fuente y se envíen dos ejemplares de la
reproducción.

Contenido

- Presentación
..... Helio Gallardo

- Globalización: límites de crecimiento
e historicidad de las transnacionales
..... Wim Dierckxsens

- Globalización y estrategia externa de
los Estados Unidos en la post-guerra
fría
..... Ana María Ezcurra

EDITORIAL DEI

Departamento Ecuménico de Investigaciones
Apartado Postal 390-2070 Sabanilla
San José, Costa Rica
Teléfonos (506)253-0229 253-9124

SOBRE EL IMPERIALISMO

Presentación

Helio Gallardo

Uno de los términos desplazados/invisibilizados del vocabulario político latinoamericano, tras la liquidación de las sociedades esteuropeas y soviética del socialismo histórico, es el de "imperialismo". Junio con las nociones-valores de *socialismo y revolución*, un estrechamente vinculadas al deseo de un cambio por la sensibilidad mayoritaria de los latinoamericanos, el término— y con el la necesidad de pensar las practicas históricas que expresa— 'imperialismo' ha sido relegado al ámbito de las antiguallas, vergonzantes o nostálgicas, que ya no deben pronunciarse ni pueden resonar en los sitios marcados por la globalización, la eficacia mercantil y la política estética postmoderna.

Un apologista del neoliberalismo latinoamericano condena la última del unción del término con una frase tajante: "Vivimos en un mundo de desencanto, es un mundo sin excusas, sin culpa. sin *yanquis*, 'imperialismo', 'soberanía', 'la deuda' —susurros que ya no sirven para proclamarse como víctimas" ¹. Levine adhiere a uno de los estereotipos 'críticos' mas extendidos acerca del imperialismo Este sería un fenómeno *exterior* a las sociedades dependientes no una configuración básica y global que combina aspectos *internacionales* (económico-culturales y geopolíticos) con estructuras *internas* o nacionales, tanto de los centros imperiales como de las colonias y neocolonias En el mismo movimiento en que asume esta cómoda estereotipización del concepto de "imperialismo", enuncia el carácter enteramente objetivo y necesario de la política (economía, guerra y cultura) actual En ella ya no existen espacios para la ética, el sentido ni la alternativa Cada sociedad es responsable exclusiva ante si misma por su eficacia Y, sin que el advierta el sarcasmo, esta debe ser medida en términos imperiales.

¹ Barry B. Levine: "Un manifiesto liberal para América Latina en una era de desencanto" en: El desafío neoliberal (Levine, compilador), Edit. Norma, Colombia, 1992, p.65. El autor entiende "desencanto" como desmitificación, no como pérdida de la esperanza.

El escritor mexicano Carlos Fuentes, como muchos, percibe la volátil nación de las practicas imperiales en la transnacionalización y desmaterialización de la producción

...si usted dice IBM, Siemens, Sony, dice grupos de poder que ya dependen de tantos factores dispersos, internacionales. Finalmente dependen de una red de cerebros difíciles de localizar como grupos de poder () El dinero ¿,que es hoy? El dinero es un bip electrónico simplemente, que va a la velocidad del sonido de un continente a otro Es muy difícil hablar en términos de la United Fruit Company, de la Anaconda, de todos los VICIOS monstruos imperialistas del pasado Es muy difícil hablar de eso ahora.²

En el fondo de la imagen desmaterializadora en la que cree Fuentes, se dibuja la oposición entre empresas transnacionales y antiguos Estados-nación. La lógica de la producción y de la productividad mundializadas conducirían a la obsolescencia de estos últimos Sin Estados-nación, obviamente, no podría existir imperialismo

Por desgracia, la anterior oposición y la consecuente tendencia a la desaparición de los Estados tiene muchos mas cultores entre los ingenuo-esperanzados latinoamericanos que en los países centrales Escribe el ideólogo norteamericano Samuel P. Huntington refiriéndose precisamente a las hipótesis de la desaparición de los Estados-nación bajo la doble presión de los tribalismos y el globalismo:

² Carlos rúenles "Viajando en un furgón de cola * (entrevista), en *América Latina Marca registrada* (S Marras, entrevistador) Edit. Zeta, Argentina, 1992, p 46. En apariencia, para Fuentes, el imperialismo es solo un asunto de empresas extranjeras en situación de enclave No se interesa por el *carácter desnacionalizante* de la dominación ni, tampoco, por sus aspectos geopolíticos

Los Estados nacionales seguirán siendo los protagonistas más destacados de los asuntos mundiales.³

La razón inmediata es *geopolítica*, es decir las relaciones de fuerza y violencia inevitablemente implicadas por un sistema de dominación:

En el macronivel, Estados de diferentes civilizaciones compiten por el poder militar y económico relativo, luchan por el control de las instituciones internacionales y de terceros países y fomentan competitivamente sus valores políticos y religiosos particulares⁴

De hecho, Huntington escribe desde lo que debiera ser obvio en la medida que un concepto como "imperialismo" hace referencia a un mundo determinado por la *dominación*, las prácticas imperiales, económico -culturales y geopolíticas, no desaparecen junto con la conflictividad Este-Oeste. Existe una entera compatibilidad entre un mundo nortecéntrico y unipolar como el actual y la continuidad e intensificación de las prácticas imperiales⁵. De modo, pues, que no hablar de

³ "Nation state will remain the most powerful actors in world affairs". S. P. Huntington: "The Clash of Civilizations?", en: *Foreign Affairs*, vol 72, No 3. Verano de 1993, USA, p 22

⁴ *Ibid*, p 29 La hipótesis central de Huntington es que los conflictos y guerras del mas próximo futuro se darán entre Estados nacionales (nivel macro) y grupos (nivel micro) de civilizaciones diferentes, por ejemplo, Estados occidentales modernos contra Estados islámicos confucianos (China, Corea del Norte, Libia, etc) Las sociedades latinoamericanas constituyen países desgarrados o escindidos (*torn countries*) no occidentales pero que pueden ser ganados cómodamente por Occidente

⁵ Considerando exclusivamente a Latinoamérica apuntemos: invasión a Panamá (1989), intensificación del bloqueo y agresión contra el pueblo de Cuba, reforzamiento de la transnacionalización de las decisiones políticas mediante la cooptación, por EUA, del BID, que se agrega ahora al Banco Mundial y al FMI, la decisión del gobierno norteamericano de secuestrar "legalmente" en el exterior a extranjeros para ser juzgados en EUA (1990) la imposición de un Secretario General en la OEA (1994) con el fin de evitar el control administrativo de los países

imperialismo y evitar pensarlo no debe atribuirse a su evaporación, sino a que la *intensidad de su presencia* pareciera no ofrecer, al menos a las sociedades latinoamericanas, alternativa⁶. Renunciar al concepto de "imperialismo" es una de las expresiones del realismo político desencantado al que nos invitaba Levine. Dicho en latinoamericano, una de las formas necesarias de la capitulación que se exige hoy a nuestros pueblos

Este *Pasos especial* se dedica a reintroducir la necesidad de analizar y pensar, desde América Latina el sistema *imperial de dominación* en su realidad actual. W. Dierckxsens estudia la conflictividad y estancamiento inherentes a un crecimiento capitalista cuyo eje se debilita constantemente por el aumento de los gastos transaccionales improductivos y por las tendencias al recurso de la guerra. A. M. Ezcurra despliega un pormenorizado análisis de la situación actual en los diversos frentes que asume la política injerencista (intervencionismo) de los gobiernos norteamericanos en el marco de la globalización en curso, sus soportes internos, y algunos de sus efectos para las sociedades latinoamericanas

Por razones de espacio, no hemos podido incluir en este número algún análisis de la configuración

"pequeños" en esa institución, continuidad de las presiones contra el sandinismo en Nicaragua, traspaso de la emigración haitiana a otros países para mantener "limpio" al sostenimiento de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, mantenimiento de la preparación de los ejércitos latinoamericanos como organizaciones contra insurgentes Todos estos hechos políticos señalan el carácter *unilateral* de las relaciones entre un centro imperial y sus neocolonias. Pero no debe olvidarse que el principal aliado de la dominación imperial somos nosotros mismos cuando no nos organizamos para combatirla. El desafío imperial demanda tanto una resistencia social como cultural.

⁶ Huntington, quien escribe para los norteamericanos, reseña así uno de los aspectos del imperialismo actual "Occidente—que él identifica con el liderazgo de EUA— en realidad, esta utilizando las instituciones internacionales, su potencia militar y sus recursos económicos para gobernar el mundo de manera que se mantenga el predominio occidental, se protejan los intereses occidentales y se fomenten sus valores políticos y económicos", *op cit*, p 40 (intercalado y énfasis nuestro)

interna, 'nacional' del sistema imperial de dominación vigente. Pero no olvidamos insistir en que el imperialismo personifica en nosotros cuando no nos organizamos para resistir sus practicas y para transformar sus instituciones castrantes, en cualquier lugar que ellas se expresen.

Junio. 1994

Globalización: límites de crecimiento e historicidad de las transnacionales

Wim Dierckxsen

1. Introducción

Podemos distinguir, a partir de la Segunda Guerra Mundial; tres periodos que conducen a la progresiva interdependencia económica internacional que desemboca en el proceso de globalización. El primer periodo es la edad del oro del comercio internacional de productos empujado por el desmantelamiento de barreras proteccionistas en las sucesivas rondas del GATT. La integración del capital financiero a partir de los años setenta anuncia la segunda etapa, que conllevó a la internacionalización del capital bancario. El rápido incremento de las Inversiones Directas Extranjeras (IDE) y el papel creciente de los servicios en ellas, constituyen el elemento más destacado del actual proceso de globalización ¹. Si el primer proceso de desmantelamiento de barreras proteccionistas significa una reproducción ampliada del capital productivo y con ello un impulso al crecimiento económico, el segundo y tercer procesos conllevan cada vez menos la expansión de la riqueza, sino que más bien fomentan mecanismos de redistribución concentrando la ya existente. He aquí el límite de crecimiento del proceso de globalización.

La composición de las IDE ha sufrido un cambio radical en las últimas décadas. Durante los años cincuenta las IDE estaban concentradas primordialmente en materias primas, productos primarios y productos manufacturados a partir de estos. Su crecimiento fue empujado por las rondas del GATT.

Las IDE se han desarrollado en forma más notoria durante las últimas décadas, cambiando su composición simultáneamente. Los servicios, y sobre todo los servicios improductivos, han sido la parte más dinámica de las inversiones extranjeras, dando impulso y cambiando el carácter de las mismas. A

principios de los años cincuenta, los servicios representaban menos del 20% de las IDE. A principios de los años setenta los servicios no sobrepasaban todavía el 25% de las IDE, pero en 1985 ya alcanzaban el 40% ². Entre 1966 y 1986 el total de las IDE aumentaron en los EE.UU. en casi 6 veces, en Alemania en casi 15 veces y en Japón, donde se iniciaron en un campo virgen, en más de 100 veces. En cada uno de estos casos el peso relativo de los servicios aumentó alcanzando aproximadamente la mitad o más de todas las IDE (véase el cuadro 1)

Los servicios relacionados con actividades financieras y comerciales representan el peso mayor en las IDE en servicios. En el gráfico 1 puede apreciarse que los servicios relacionados con las Finanzas solamente representaban entre el 27% (Gran Bretaña) y el 84% (Italia) de estas IDE en servicios. Los servicios relacionados con las finanzas y el comercio en su conjunto representaban entre el 50% (Japón) y más del 90% (Italia) de tales IDE en servicios. El rápido crecimiento de las IDE en los servicios financieros es fiel reflejo de la rápida expansión transnacional de la banca.

2. Ganancias improductivas versus crecimiento global

El proceso de globalización tiende a aumentar más fuertemente los gastos improductivos en relación con los costos globales de producción. La competencia creciente entre empresas transnacionales conduce, como tendencia a un incremento en los costos de transacción (servicios

¹ Silvia Ostry, "The domestic domain: 'The new international policy arena", en: *Transnational Corporatives*. United Nations, vol. I, No. 1, febrero de 1992, pp. 7-8.

² ONU, *Transnational Corporatives in World Development*. New York, 1988, pp. 366-370.

Cuadro N°1

Inversiones directas extranjeras (IDE) del G7, "stock" total e IDE en servicios

País y moneda	Valor			
	año	total IDE	IDE en servicios	% servicios en IDE
Japón (miles de millones de dólares)	1965	0,9	0,2	25
	1970	1,4	1,4	38
	1975	15,9	5,8	36
	1977	22,2	7,9	35
	1980	36,5	14,0	38
	1895	83,6	43,4	52
	1986	106,0	60,6	57
Alemania federal (miles de millones de marcos)	1966	10,6	1,1	10
	1976	49,1	20,2	41
	1980	84,5	36,2	43
	1984	145,4	68,0	47
	1985	147,8	70,3	48
	Estados Unidos (miles de millones de dólares)	1950	11,8	3,8
1957		25,4	7,8	31
1966		51,8	16,3	32
1977		147,2	60,4	41
1985		250,7	108,3	43
1986		276,1	119,1	43
Francia (miles de millones de francos)		1980	51,0	20,7
	1985	149,0	63,4	43
Gran Bretaña (miles de millones de libras esterlinas)	1971	9,3	2,2	24

Italia (miles de millones de libras)	1981	45,5	16,2	36
	1984	75,7	26,4	35
	1974	2.285,0	1.011,0	44
	1976	2.941,0	958,0	33
	1980	6.484,0	1.987,0	31
Canadá (miles de millones de dólares canadienses)	1984	20.498,0	6.657,0	33
	1973	7,8	2,4	31
	1980	25,8	6,8	26
	1984	41,7	12,0	29

Fuente: ONU, Transnational Corporations in World development. Nueva York, 1988.

Nota: la definición de servicios se utilizó en el amplio sentido de la palabra, incluyendo la construcción y los servicios públicos.

pero a nivel de la economía global significa una disminución tendencial de la tasa de crecimiento. En el gráfico 2 se puede observar que los países individuales puedan estar por encima o por debajo de la trayectoria global, pero los países de la OCDE en su conjunto manifiestan un descenso claro en su tasa de crecimiento económico.

El desarrollo de servicios relacionados con el comercio y las finanzas puede permitir a nivel de empresas transnacionales individuales la realización de ganancias extraordinarias, o sea, por encima de la media, pero a nivel global el crecimiento económico tenderá a frenarse y con ello las posibilidades de realización de ganancia. Al verse estancado el crecimiento, la obtención de una mayor ganancia por unas empresas significa la contracción de la misma en otras. En esta lucha por la sobrevivencia de las empresas transnacionales se presenta una ola de fusiones y reestructuraciones de las corporaciones que apunta cada vez más a mejorar la posición de competencia en un mundo con débil crecimiento, que por lo tanto genera un desempleo estructural creciente en los propios países industrializados.

Gráfico 1

Participación de servicios financieros y comerciales en los "stocks" de IDE de países seleccionados (%)

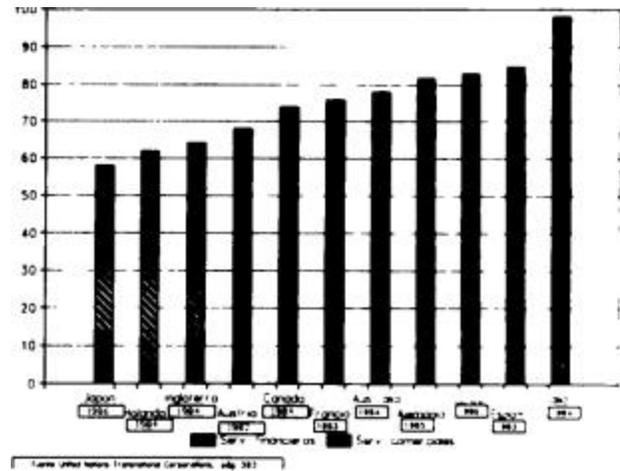


Gráfico 2

Figura 2 a:
El ciclo en la OCDE (tasa de crecimiento del PIB)
COMUNTO DE LA OCDE

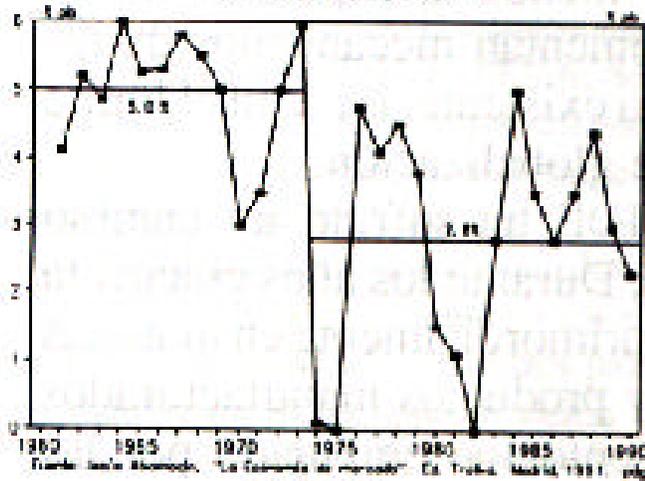


Figura 2 b:
El ciclo en la OCDE (tasa de crecimiento del PIB)

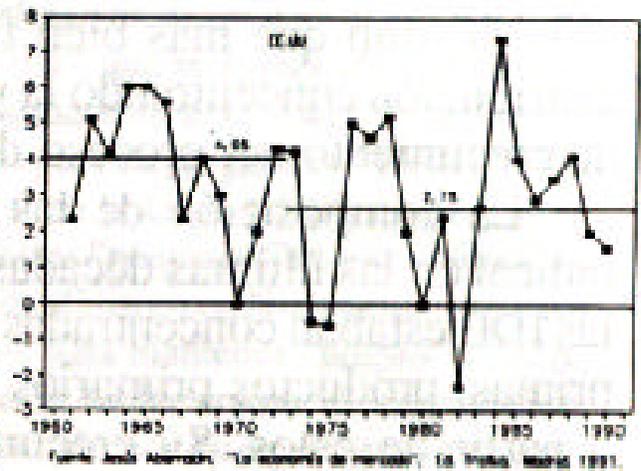


Figura 2 c:
El ciclo en la OCDE (tasa de crecimiento del PIB)

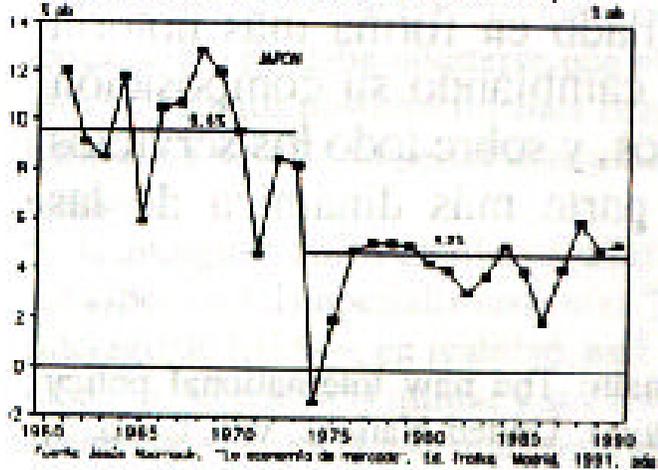
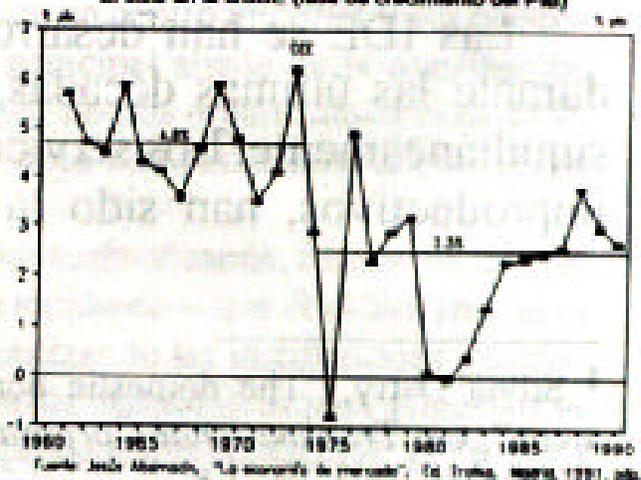


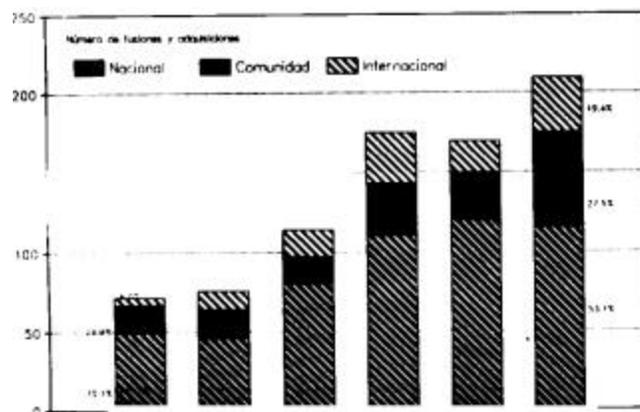
Figura 2 d:
El ciclo en la OCDE (tasa de crecimiento del PIB)



Entre 1984 y 1989 las IDE aumentaron a nivel mundial a un ritmo anual de 30%; este "boom" de inversiones es parte del proceso de globalización y del cambio estructural de la economía mundial. Globalización significa una competencia creciente entre empresas transnacionales en productos similares. El incremento marcado de inversiones directas norteamericanas y japonesas en Europa a partir de la segunda mitad de los años ochenta, esta en estrecha relación con las expectativas vinculadas con la eliminación esperada de las barreras internas en la Comunidad. Las inversiones directas extranjeras dentro de la Comunidad aumentaron vertiginosamente. Según datos de la Comisión de la CEE basadas en las operaciones de las 1000 empresas mas grandes de la Comunidad, el número total de fusiones en la industria subió de 115 en 1982/83 a 622 en 1989/90, y en los servicios de 67 en 1984/85 a 211 en 1989/90 (ver los gráficos No. 3 y 4). Las fusiones que tienen lugar al interior de las fronteras tienden a disminuir claramente en términos relativos. Al mismo tiempo que la participación de las inversiones directas de otras naciones de la Comunidad va en rápido aumento. También aumenta la inversión directa extranjera de países mas allá de la Comunidad³. Sin embargo, el fortalecimiento interno de la Comunidad parece predominar sobre la inversión extranjera mas allá de sus fronteras, mejorando la posición competitiva de las transnacionales europeas en el proceso de globalización. La respuesta lógica es la tendencial constitución de otros bloques como el NAFTA y el de la cuenca del Pacifico Asiático.

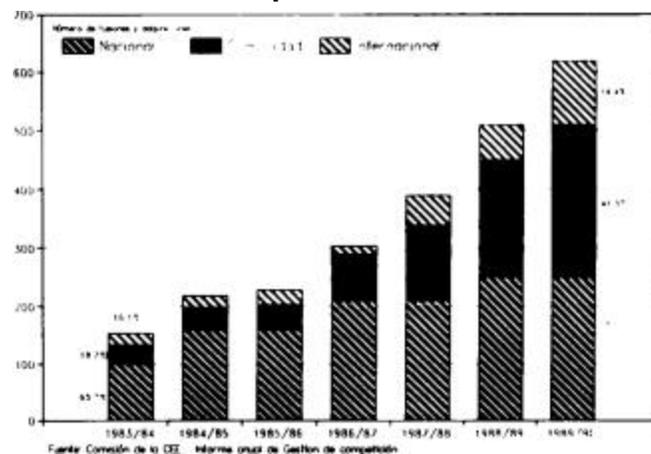
Gráfico 3
Fusiones y adquisiciones en servicios
1984/85 a 1989/90 en la Comunidad Europea

³ Toukas Tsoukalis, The New European Economy. Oxford University Press, Oxford, 1993, pp. 162-167.



Fuente: Comisión de la CEE, informe anual de gestión de la competencia

Gráfico 4
Fusiones y adquisiciones de "Holdings" en la Industria 1984/85 a 1989/90 en la Comunidad Europea



Dentro de este panorama de globalización, sin embargo, la inversión extranjera en Japón resulta ser el eslabón débil. La Inversión Directa Extranjera de EE.UU. o Europa en Japón es mas difícil que el acceso de la inversión japonesa en la Comunidad Económica Europea o en los Estados Unidos. El resultado es que las empresas extranjeras tienen un papel extraordinariamente limitado en la economía japonesa, como puede apreciarse en el cuadro 2. Esta asimetría en el acceso a los diferentes mercados tiende a transformarse en una fuente de crecientes fricciones. La confrontación económica entre las grandes potencias resulta más regla que excepción y en esta competencia en vez de disminuirse el rol del Estado, este mas bien tiende a resaltarse. En el

proceso de globalización los gobiernos aparecen como actores fundamentales⁴.

Cuadro No. 2

Número de fusiones y adquisiciones involucrando empresas japonesas 1981-1990

ano	empresas japonesas adquiere n empresas japonesas	Empresas japonesas adquieren empresas extranjeras	Empresas extranjeras adquieren empresas japonesas	Total
1981	122	48	6	176
1985	163	100	26	289
1986	226	204	21	451
1987	219	228	22	469
1988	223	315	17	555
1989	240	405	15	660
1990	293	440	18	751

Fuente: *Transnational Corporations*, vol. 1992). No. 3 ((Jn-icnibr

3. El riesgo de una nueva carrera armamentista bajo el proceso de globalización

La asimetría en el acceso de las IDE al mercado entre Japón y las demás potencias económicas tiende a agravar el desequilibrio en las cuentas comerciales del mundo, fomentando un creciente campo de tensión. Esta situación crónica, a su vez, tiende a generar una nueva carrera armamentista, agravando aún más la anemia en el crecimiento a nivel mundial, asfixiando las mismas relaciones de producción, poniéndolas cada vez más abiertamente en discusión. Veremos a continuación la tendencia esperada.

El desequilibrio fundamental que se manifestó en las cuentas comerciales del mundo durante la década

de 1980, persistió a comienzos de la década de 1990 (véase el cuadro 3). El incesante crecimiento en la balanza comercial de Japón y los llamados "Tigres" parece cada vez más estructural, sobre todo para la economía norteamericana. A partir de un excedente de seis mil millones de dólares en 1981, EE UU. se hundió en el déficit comercial que culminó en 1987 en un déficit en la cuenta corriente de 144 mil millones de dólares, pero que aún era de 99 mil millones en 1990. En la primavera de 1991, el déficit norteamericano mejoró provisionalmente con el crecimiento más lento de las importaciones a raíz de la recesión y por las entradas de la Guerra del Golfo Pérsico; lo que el resto del mundo pagó a EE UU. para hacer la guerra (casi 60 mil millones de dólares, según Esther Thurow) apareció como la exportación de un servicio lucrativo (hacer la guerra), y determinó una mejora temporal de la cuenta corriente de EE UU. ¡Que trabajo productivo! Cuando comienza esta recuperación norteamericana y se han pagado todos los pagos por la Guerra del Golfo, el déficit norteamericano volvió a deteriorarse⁵.

El excedente japonés que culminó en 1987 con 87 mil millones de dólares, descendió a 37 mil millones de dólares en 1990 en el mismo entorno de la Guerra del Golfo y los elevados precios de petróleo durante la coyuntura, pero volvió a ascender a partir de la primavera de 1991 para alcanzar hacia el otoño de ese año una cifra que superaba los 100 mil millones de dólares anuales. Y aunque los excedentes bilaterales de Japón con relación a EE UU iban en 1991 en descenso, estos aumentaron más que proporcionalmente con el resto del mundo. En 1992 el déficit comercial de la Comunidad Europea con Japón creció en un 14% alcanzando los 31 mil millones de dólares al tiempo que el déficit norteamericano con el mismo país alcanzó casi 50 mil millones de dólares.

Aparentemente hay una tendencia hacia un mayor acceso al mercado japonés y un mayor equilibrio comercial entre Japón y Estados Unidos. Veamos algo más de cerca este proceso de reestructuración. Como puede apreciarse en el gráfico 6 los países asiáticos se perfilan cada vez más como el futuro mercado de armas, capaz de equilibrar, en mayor o

⁴ Paul Streeten, "Interdependence and integration in the world economy: The role of state and firms", en: *Transnational Corporations*. Vol. 1, No. 3, Diciembre de 1992, pp. 137-138.

⁵ Lhether Thurow, *La guerra del siglo XXI la batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos*. Ed. Javier Vergara S.A., Buenos Aires, 1992, p 268

menor grado, el déficit en la balanza comercial con EE UU. en particular y con Occidente en general. Mientras a nivel mundial está reduciéndose el gasto de defensa, el gasto militar de Japón y los llamados 'Tigres' subió desde la segunda mitad de la década pasada.

La conclusión de la Guerra Fría ha hecho disminuir la capacidad de transferencia del gasto de

defensa en Occidente. El reciclaje de petrodólares hacia Occidente mediante la exportación de armas al Medio Oriente se agotó a mediados de los años ochenta con el descenso del

Cuadro No. 3

Excedentes y déficit en cuenta corriente

(en miles de millones dólares norteamericanos)
de

País	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Estados Unidos	6	-7	-44	-113	-133	-144	-127	-106	-92	
Alemania Occidental	-3	5	5	10	17	40	46	50	55	44
Reino Unido	15	8	6	3	5	16	-7	-27	-34	24
Japón Países de reciente industrialización*	5	7	21	35	49	86	87	80	57	36
Exportadores de petróleo	—	—	—	—	—	—	28	26	19	28
Europa Occidental**	47	-10	-20	-6	4	-23	-4	-13	6	
Otros	-33	-32		27	3	8	-5	-7	-21	-13
	-107	-74	-38	-27	-34	-30	-5	-15	-53	

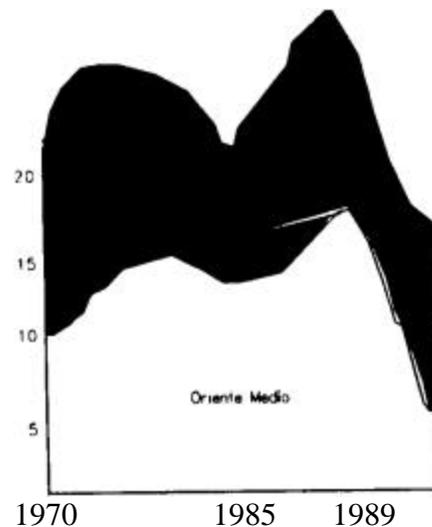
Fuente' Fondo Monetario Internacional, tomado de Teslher Thurow.

- Cuando no se enuncia por separado, incluirlo en otros.
- ** No incluye Alemania Occidental y el Reino Unido.

precio del petróleo (gráfico No. 5). Sólo volvió a subir coyunturalmente durante la Guerra del Golfo. Esta comprobó ser un mecanismo de transferencia del gasto de defensa norteamericano hacia Japón y Europa. En el futuro no podemos descartar nuevas guerras en el Medio Oriente en este contexto. Sin embargo, se perfilan para el futuro nuevos mecanismos aún más directos, y por tanto más interesantes, para nivelar el desequilibrio en la balanza comercial entre Occidente y los países asiáticos: una nueva carrera armamentista, y tal vez incluso una nueva guerra fría en el Pacífico Asiático, se toma cada vez más probable.

Gráfico 5

Armas Importadas en el Tercer Mundo 1970-1989 (US\$ miles de millones)



Fuente Kidron, M & Smith, D. 1991 "The new state of war and peace", Grafton Books Hongkong

Gráfico 6 a:

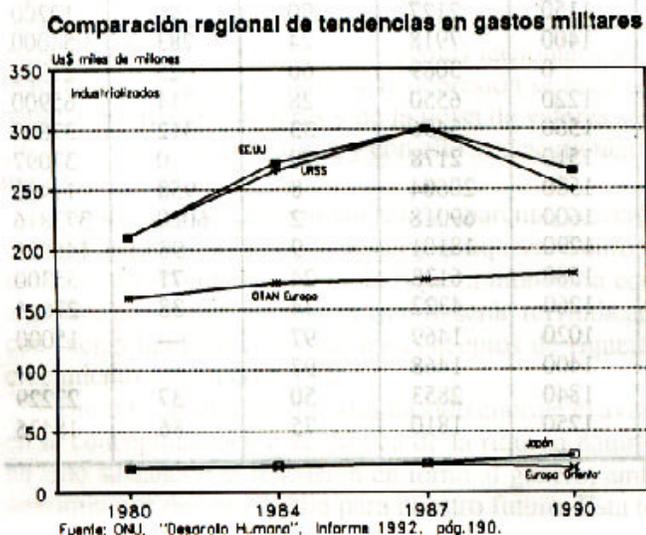
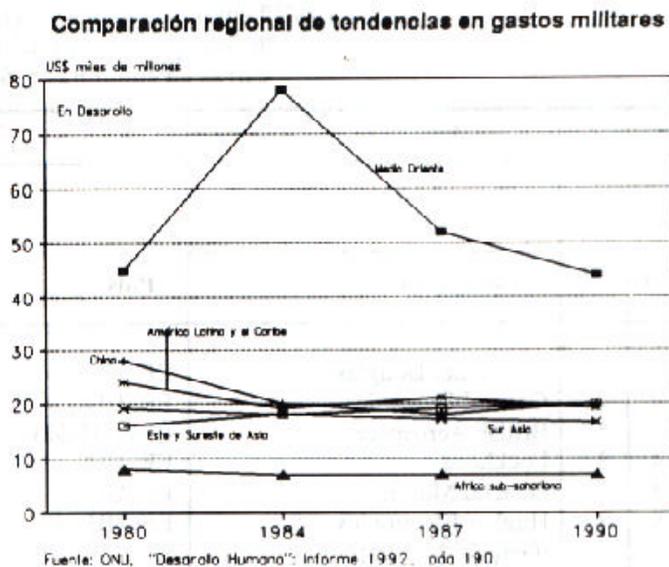


Gráfico 6 b:



Durante la década pasada la producción de armas en Japón adquirió mayor importancia, pero aún ahora no alcanza siquiera el 1% de toda la producción industrial. Aunque la producción de armas en Japón es altamente concentrada (20 empresas producen el 75% de las armas), la venta de material bélico es todavía un negocio marginal en la economía

japonesa⁶. A te par de Estados Unidos y Europa, Japón no tiene nada que ofrecer en materia de producción de armas en los albores del siglo XXI. De las 40 principales empresas productoras de armas pesadas de los países de la OECD, 24 son norteamericanas, 14 europeas y tan sólo una japonesa (véase el cuadro No. 4). Para cualquier desarrollo de su deícnsa, Japón resulta altamente dependiente de la importación de tecnología avanzada, condición óptima de transferencia para la economía norteamericana que tiene grandes ventajas comparativas en esta materia⁷.

En jumo de 1993 *Le Monde Diplomanque* advierte sobre la creciente inestabilidad que estaría fomentando EE.UU. en la región del Pacífico Asiático. La revista *Foreign Affairs* del verano de 1993, en un artículo de Michael Klare Ululado "The next great arms race" señala que China recientemente ha estado aumentando su gasto militar y está poniendo mayor énfasis en la preparación de un conflicto regional. Si bien China ha podido desarrollarse en el plan de la economía civil en las últimas décadas precisamente por su relativo reducido gasto de defensa, revistas internacionales como Time, Newsweek y Foreing Affairs hablan con frecuencia de una nueva carrera armamentista en esta zona. La lógica esta clara: cuanto mas estructural resulta el déficit en la balanza comercial de EE.UU. con Japón y los llamados "Tigresa mayor será el interés en una desestabilización de la /ona. La nostalgia de una guerra fría se hará más patente y las posibilidades de que norteamericanos y europeos se pongan de acuerdo en este plano aumentarán conforme la balanza comercial

Cuadro No. 4

Las 40 empresas más importantes en producción de armas pesadas de los países de la OECD y los países en desarrollo, 1990 Cifras en columnas 5, 6, 7 y 9 son en millones de dólares

⁶ SIPRI, Yearbook 1992 World Armaments and Disarmament Oxford University Press, 1992, pp 376-380

⁷ *Idem*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rango		Compañía	País	Venta de armas		Ventas Total 1990	col. 5 como % de col. 7	Ganancia 1990	Empleo 1990
1990	1989			1990	1989				
1	1	McDaimel Douglas	EE. UU.	9020	8890	16255	55	306	121200
2	2	General Dynamics	EE. UU.	8300	8400	10182	82	-578	98100
3	5	British Aerospace	Reino Unido	7520	6300	18811	40	496	127900
4	3	Lockheed	EE. UU.	7500	7400	9958	75	335	73000
5	4	General Motors	EE. UU.	7380	7050	126017	6	-1986	761400
S	S	Hughes Electronics (General Motors)	EE. UU.	6700	6380	11723	57	726	96000
6	6	General Electric	EE. UU.	6450	6250	58414	11	4303	298000
7	7	Raytheon	EE. UU.	5500	5330	9632	57	557	76700
S	S	Thomson-CSF (Thomson S. A.)	Francia	5250	4120	6799	77	399	46900
8	12	Thomson S. A.	Francia	5250	4320	13811	38	454	105500
9	8	Boeing	EE. UU.	5100	4900	27595	18	1385	161700
10	9	Northrop	EE. UU.	4700	4700	5493	86	210	38200
11	11	Martín Marietta	EE. UU.	4600	4350	6143	75	328	62000
12	18	GEC	Reino Unido	4280	2880	16923	25	1460	118529
13	14	Unit&d Technologies	EE. UU.	4100	4100	21442	19	751	192500
14	10	Rockweil Intemational	EE. UU. 4100	4500	12443	33	624	101900	
15	13	Daimier Benz	Alemania RF	4020	4260	52918	8	1111	376800
16	16	Directions des constructions Navales	Francia	3830	3000	3831	100	—	30500
S	S	DASA (Daimier Benz)	Alemania RF	3720	3930	7752	48	-84	61267
17	20	Mitsubishi Heavy Industries	Japón	3040	2640	17718	17	669	44272
18	15	Litton Industries	EE. UU.	3000	3000	5156	58	179	50600
19	17	TRW	EE. UU.	3000	2900	8170	37	208	75600
20	19	Grumnan	EE. UU.	2900	2850	4014	72	86	26100
21	25	Aerospatiale	Francia	2860	2190	6464	44	-73	
22	23	IRI	Italia	2670	2230	7413	36	1	
S	S	Pratt & Whitney (United Tecnologies)	EE. UU.	2500	2500	7300	34	—	
23	22	Westinghouse Electric	EE. UU.	2330	2270	12915	18	268	115774
24	24	Dassault Aviation	Francia	2260	2200	3454	65	52	14900
25	26	Texas Instruments	EE. UU.	2120	2160	6567	32	-26	70300
26	27	Tenneco	EE. UU.	2110	1950	14511	15	561	92000
S	S	Newport News (Tenneco)	EE. Uü.	2110	1950	2113	100	225	2WOO
27	21	Unisys	EE. UU.	2000	2300	10111	209	-437	75000
28	45	Loral	EE. UU.	1920	1150	2127	90	90	12700
29	35	Textron	EE. UU.	1900	1400	7918	24	283	54000
S	—	Alenia (IRI)	Italia	1840	0	3069	60	25	21^1
30	44	Rolls Royce	Reino Unido	1830	1220	6550	28	314	65^00
31	31	CEA Industrie	Francia	1810	1560	5456	33	312	37SOO
32	32	EFIM	Italia	1710	1510	2178	79	-0	37097
33	30	ITT	EE. UU.	1610	1580	20604	8	958	11400
34	28	IBM	EE. UU.	1600	1600	69018	2	6020	373816
35	38	INI	España	1560	1290	18101	9	98	146625

36	29	LTV	EE. UU.	1490	1580	6138	24	71	35300
37	41	SNECMA Groupe	Francia	1490	1260	4322	34	38	27616lt)
38	49	GIAT Industries	Francia	1430	1020	1469	97		15000
39	37	Ordnance Faetones	India	1430	1400	1468	97		
S	S	MBB (DASA)	Alemania RF	1420	1840	2853	50	37	23229
40	42	E-Systems	EE. UU.	1350	1250	1810	75	86	18435

Fuente: SIPRI, *Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament*.

de ambas potencias con Japón resulte desventajosa para ambas. Las probabilidades de un traslado del escenario bélico hacia el Pacífico Asiático van entonces en aumento. En este contexto es muy probable que la producción de armas en países como Japón tenderá a la alza, levantando eventuales impedimentos con base en tecnología occidental importada. Cualquiera que sea la salida, todo ello significa un incremento del gasto improductivo y mayores frenos al crecimiento económico a nivel global.

La lucha por la competencia entre empresas transnacionales tiende a concentrar más y más inversiones en los gastos de transacción a costa de los gastos productivos, y si los perdedores procuran equilibrar su balanza comercial con una carrera armamentista cuyo gasto improductivo se tiende a transferir a los ganadores, observaremos a nivel global un crecimiento económico estancado, que incluso puede llegar a ser negativo, abriendo un periodo de depresión.

4. Una nueva sociedad más allá de la globalización: una reflexión histórica

El problema del futuro en el mundo actual no es tanto una guerra nuclear, un desastre o el surgimiento de revoluciones sociales como las que amenazaron al sistema capitalista durante el siglo XX. El acercamiento al siglo XXI mostrará cada vez más claramente una reproducción limitada, es decir una depresión sin precedentes del sistema mismo. El neoliberalismo no es más que una última modalidad para salvar las ganancias individuales de las empresas transnacionales más fuertes. La privatización de empresas estatales es un último refugio sin salida. La privatización no genera riqueza a nivel global, aunque significa una fuente de ganancias para las empresas transnacionales. Una vez que termine este proceso de

concentración de la riqueza no se mostrará una mayor eficiencia de la economía, sino una depresión.

Para crear riqueza en forma monetaria, bajo la globalización, los gastos improductivos tienden al aumento constante. Al proseguir esta tendencia, el mismo motor del capitalismo, la persecución de la ganancia, tiende a apagarse. Los límites del crecimiento de la economía del mercado quedan a la vista. Las cuentas nacionales ya no tienen nada nuevo que contar y la depresión se hace eminente. Las crisis financieras y de la bolsa de valores serán sin precedentes en la historia, y con ello se desarticulará el mercado global.

Dentro de este callejón sin salida aparente, crecerá la conciencia global sobre el bienestar y la riqueza. Conforme se desarrolle la concepción de la riqueza monetaria como algo crecientemente perverso y estéril, serán reivindicados con fuerza también crecientemente los conceptos de riqueza y crecimiento por su contenido.

Durante las últimas décadas ha sido enorme el avance en la conceptualización ecológica de la riqueza natural y ha sido sustancial la discusión en torno al género, ambos movimientos de vanguardia para nuestro futuro. Esta tendencia relativamente reciente ganará fuerza con rapidez en el futuro, pero se ampliará a esferas nuevas abarcando al género humano en su totalidad. Es el género humano en su totalidad el que estará en discusión, será la filosofía de la vida contra la de la muerte.

El siglo XXI estará, entonces, en la unión de la recuperación de la riqueza y del desarrollo por su contenido, lo que implicará una discusión profunda en torno a la forma social existente.

¿Qué motor sacará a flote la economía futura? La historia nos enseña que podemos esperar un cambio cualitativo sustancial, aunque no por ello necesariamente violento. Solamente una profunda redistribución de la riqueza que tienda a nivelar los ingresos podría estabilizar la economía mundial, pero

una reforma de tal envergadura prácticamente no es posible aleantarlas sin un cambio en las relaciones sociales existentes. Lo anterior nos lleva a pensar sobre el límite de nuestro sistema, abriéndonos hacia una visión más histórica.

El ascenso y la caída de imperios o civilizaciones ha llamado la atención de historiadores y antropólogos y trabajos actuales como el de Paúl Kennedy sobre *The Rise and fall of the Great Powers* son muestra clara de la actualidad del tema.

Sostenemos que hay un concepto clave en el análisis del ascenso y caída de las civilizaciones: el del trabajo productivo e improductivo. No estamos acostumbrados a relativizar nuestro sistema. Nos parece natural y cierto. Una visión profundamente histórica es necesaria para poder comprender el límite de nuestro sistema.

En nuestro libro *Formaciones precapitalistas*⁸, publicado hace unos diez años, hemos profundizado el concepto de trabajo productivo para analizar la historia de las grandes civilizaciones precapitalistas, y así será para nuestro sistema. Podemos considerar a la China Antigua, Egipto Antiguo, las sociedades precolombinas o la civilización romana y el concepto de trabajo productivo será fundamental para entender la desintegración de esas civilizaciones. Las obras de defensa colectiva (la muralla china) los grandes monumentos (las pirámides egipcias o precolombinas), la guerra permanente (Imperio Romano), todas estas actividades constituyen gastos improductivos vistos por el contenido. Este gasto, en última instancia, mina la reproducción ampliada de las civilizaciones. Es demasiado ambicioso y poco oportuno analizar aquí todas estas situaciones para aclarar nuestra tesis. Abordaremos un poco más un solo caso, que constituye la cuna de la civilización occidental: la Roma antigua.

Al igual que la economía occidental tenemos en la Roma antigua una economía de mercado basada en la propiedad privada, pero con la diferencia esencial que la fuerza de trabajo no se encuentra libre en el mercado, sino que los esclavos como persona son mercancía.

El trabajador no vende su fuerza de trabajo sino que el trabajador mismo es objeto de compra y venta. El trabajo del esclavo es manifiestamente enajenado } el estímulo al trabajo, por lo tanto, es totalmente externo: a través de la fuerza. La técnica como instrumento premeditado es incompatible con el trabajo forzado. Las mismas relaciones esclavistas de producción fijaron, entonces, sus propios límites al desarrollo de las fuerzas productivas. La esclavitud basada en la propiedad privada de los medios de producción por un lado, y la posición de esclavos por otro, posibilitó por medio del comercio la división del trabajo en gran escala.

Los esclavistas individuales solían comprar los esclavos como cualquier otra mercancía. Si necesitaban sólo varones, no compraban mujeres. La reproducción biológica entre los esclavos era excepción. El modo de producción esclavista no disponía, pues, de ningún mecanismo natural e interno de autorreproducción y su fuerza de trabajo nunca podía reestablecerse homeostáticamente dentro del sistema. La reproducción simple de las relaciones esclavistas no puede ser garantizada entonces, mediante la reproducción biológica. Tampoco el comercio de esclavos puede suplir esa reposición, dado que nadie se ofrece libremente como esclavo en el mercado. Debe existir, entonces, un mecanismo que fuerce esta oferta. La esclavitud por deudas de los ciudadanos libres no presenta tampoco una alternativa duradera. Los civiles constituyen la tercera clase de guerreros-campesinos necesarios para reponer la fuerza de trabajo esclava para la aristocracia. Los civiles, como clase tributaria y guerrera, garantizan mediante la guerra la reposición permanente de trabajadores esclavos. La guerra constituye, en otras palabras, un mecanismo necesario para la reposición permanente de esclavos. Lo anterior significa la transferencia violenta de recursos humanos en el espacio, y no la autorreproducción de estos dentro del sistema. El modo de producción esclavista, por tanto, es un régimen parasitario que se alimenta con recursos humanos ajenos que luego no son "capaces" de autorreproducirse, perpetuándose la situación parasitaria.

El auge del Imperio Romano coincide con una serie de guerras expansionistas (las guerras púnicas) durante los siglos III y II antes de nuestra era. A raíz de estas guerras incesantes la afluencia de esclavos era continua y abundante. La prolongada y abundante

⁸ Wim Dierckxensens, *Formaciones precapitalistas* Nuestro Tiempo, México DF 1983

afluencia de esclavos hacía que los precios de estos trabajadores, y con ello el costo de su reposición, tendiera a la baja. Cuanto mayor la capacidad de sustitución o reemplazo de esta fuerza de trabajo, mas brutal el grado de explotación y mas radical la lucha de clases mediante levantamientos de esclavos e insurrecciones. Debido a las guerras incesantes y cada vez más lejanas, muchos campesinos guerreros pierden la vida así como sus propiedades. Los ciudadanos desprovistos tienden a servir como ejército de reserva y viven a expensas de la sociedad (la plebe urbana). Es cierto que una reforma agraria hubiese podido reafirmar tierras a esta plebe, también es cierto que la concesión del derecho de la ciudadanía romana (derecho a tributar y a servir en la guerra) reproduce la tercera clase de manera artificial. Esta reproducción ampliada es condición necesaria para la reposición permanente de los esclavos.

El modo de producción esclavista no autogeneró sus recursos humanos, sino que los obtenía mediante la transferencia de los mismos en el espacio, desarticulando su entorno y obstruyendo particularmente el aumento de la población. Al no disponer de mecanismos de autorreproducción, el reclutamiento de esclavos implica ir cada vez más lejos a la guerra, destruyendo en forma ampliada recursos (humanos) existentes. Los gastos de la guerra tienden al alza al tiempo que los beneficios (botines y esclavos) tienden a la baja, aumentando de este modo el precio de los esclavos en forma dramática. Si la guerra esclavista pudo transferir en un primer momento sus gastos improductivos a terceros (vía botines), esta capacidad de transferencia tiende a la baja y el costo de la guerra aparece ante los mismos romanos siempre más como un cosió interno e improductivo. La consecuencia fue la Pax Romana. La progresiva reproducción natural de los esclavos transformados en "libertos" y la emancipación de los esclavos es el resultado de la incapacidad de transferir a terceros los costos de reposición de los mismos. El gasto improductivo resalta y revela lo insostenible del sistema que no tiene mecanismos de autorreproducción de los recursos humanos

Así como la sobreposición del trabajo improductivo sobre el productivo en el Imperio Romano significó, en última instancia, el desmoronamiento de las grandes empresas que producían para el mercado con mano de obra

esclavista, así también un crecimiento desproporcional de los gastos improductivos sobre los productivos significará en el capitalismo el desarrollo insostenible del mismo sistema. La apariencia puede mostrarse al revés. Conforme una transnacional invierta más en gastos de transacción en maquinaria de propaganda, en red de información para las tareas de transacción, en actividades financieras, etc , tanto más probable será que a nivel individual esta empresa obtenga en el corto plazo más valor y ganancia del mentido. A nivel global esta tendencia, sin embargo, significa un decreciente estímulo a la producción. A mediano plazo será menor aún la ampliación de la riqueza, y observaremos por tanto una tendencia al estancamiento del crecimiento económico que luego abrirá posibilidades más claras para un crecimiento negativo con carácter estructural; es decir, una depresión. La ganancia individual como brújula del sistema significa, entonces, un desarrollo insostenible. En la bolsa de valores unas empresas podrán enriquecerse mientras otras, en cambio sufrirán una crisis de contracción o quiebra. La especulación con el triunfo de las primeras no hace más que acelerar el carácter insostenible del sistema como un todo. El neoliberalismo, al apuntar hacia la concentración progresiva de la riqueza, no promueve más que el aceleramiento del carácter insostenible del sistema como un todo. No se necesitará ni de guerras ni de movimientos revolucionarios para hacer ver que éste mundo se está agotando así mismo. Cuanto menos se intervenga en la radical redistribución igualitaria de la riqueza mas nos esperarán, al igual que a principios de esta era, nuevas relaciones sociales agolándose las existentes. Un nuevo concepto de bienestar, de riqueza y de crecimiento será necesario. El capital perderá, la humanidad ganará. Será la reivindicación del género humano. Una nueva contabilidad social emergerá, más orientada hacia el contenido de la riqueza, o sea, hacia la vida misma. •

Globalización y estrategia externa de los Estados Unidos en la post-guerra fría

* *Ana María Escurra*

1. La globalización mundial y el debilitamiento del principio de no intervención

Últimamente, el discurso de la globalización ocupa un lugar central en los argumentos políticos y en las ciencias sociales. Por un lado, el tema suele tener una función encubridora: el imaginario de "un solo mundo" tiende a ocultar la vigencia de una intensa asimetría en las relaciones internacionales, la concentración de poder en el capitalismo avanzado (reforzada por el fin de la guerra fría), el uso de ese poder y la intromisión externa. Sin embargo, no se trata de una mera justificación ideológica. Además, el acento en la globalización da cuenta de tendencias reales a la transnacionalización económica, sí, pero también política y de seguridad —en el marco de un predominio casi total de las formas capitalistas de producción a escala planetaria.

Así aparecen tendencias a una integración considerable y creciente de la economía mundial: se consolida un capitalismo transnacional que implica potentes nexos globales entre corporaciones multinacionales e instituciones financieras internacionales¹. Ello se da junto con la expansión de un remojado paradigma productivo, signado por la incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo de renovadas formas de gestión empresarial. En definitiva, asistimos a transformaciones sustanciales del capitalismo a escala mundial marcadas por la globalización y el progreso técnico.

* Ana María Escurra, argentina, doctora en Estudios Latinoamericanos, autora, entre otros libros, de *Intervencionismo en América Latina: los conflictos de baja intensidad*.

¹ Klarc, Michael, "The new challenges to global security", en *Current History*, abril de 1993.

Esas tendencias económicas coexisten con fenómenos de globalización a nivel político y de seguridad. Es el caso de los denominados "actores y riesgos transnacionales", muy resaltados por el "establishment" estadounidense: la proliferación de armas de destrucción masiva, la producción y tráfico de estupefacientes, el terrorismo internacional, la degradación ambiental y las migraciones.

Dichos procesos de globalización tienen algunos efectos *políticos* de envergadura. En primer lugar, *provocan un deterioro del poder y la autoridad de los Estados' Nación*. Es decir, corroen la capacidad de los Estados para actuar autónomamente, lograr sus objetivos y controlar los acontecimientos. Además, diversos Estados se ven desafiados "desde abajo" por presiones subestatales separatistas o descentralizadoras, muy acentuadas en la post-guerra fría. Y también se constatan retos "desde arriba" asociados con sólidas tendencias a la regionalización de la economía mundial y a la formación de grandes grupos o bloques (zonas de libre comercio, mercados comunes), que suelen ser una respuesta de los Estados a esa progresiva interdependencia.

Entonces, surgen desafíos que no pueden ser resueltos autónoma y unilateralmente: se necesita la cooperación entre los Estados —*también en el caso del capitalismo central*. De ahí la actual primacía del *multilateralismo* en las estrategias externas del Norte avanzado y, en particular, de Estados Unidos. De ahí también el poder ascendente de ciertos organismos internacionales como el *Consejo de Seguridad* de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU), el *Banco Mundial* (BM) y el *Fondo Monetario internacional* (FMI). En este sentido, Michael Klare —un conocido analista norteamericano— sostiene que

...aunque aún es uno de los actores con mas incidencia en la escena mundial, el Estado se encuentra perdiendo terreno frente a instituciones financieras multilaterales... Ello es evidente... en

la habilidad del FMI para dictar prácticas (económicas) gubernamentales en muchos países del Tercer Mundo y de Europa oriental...².

La globalización tiene un segundo efecto político de fuste. Así, *está erosionando una norma clave que rigió las relaciones internacionales contemporáneas: la distinción entre asuntos internos y externos de los Estados*³. Según este precepto, las cuestiones domésticas son de exclusiva jurisdicción de los países correspondientes. Es decir, las acciones de los gobiernos dentro de sus fronteras quedarían fuera de los límites de la actividad de otros Estados. Por eso, aquella norma trajo consigo el *principio de no intervención o no injerencia* en los asuntos internos, que buscó limitar las fuentes de conflictos interestatales y que refleja la lógica de la *soberanía*.

Actualmente, la globalización está condicionando un cambio sustancial en la óptica del capitalismo central y, en especial, de EE.U.U. en la materia. Esa visión emergente supone que la forma en que un Estado maneje sus cuestiones domésticas puede influir directamente en la seguridad internacional e, incluso, afectar los intereses de los países capitalistas desarrollados. Por ende, *el principio de no injerencia queda en entredicho*.

Además, esta perspectiva se va implantando fuertemente en diversos organismos internacionales y regionales. Veamos algunos ejemplos. Es el caso de la *Organización de Estados Americanos* (OEA) que en la Asamblea General celebrada en junio de 1991 (Chile) emitió la resolución 1080, por la cual la democracia representativa (un asunto político interno) pasó a ser condición de membresía. A ello se añadió en noviembre de 1992 una enmienda que permite suspender a un miembro, por dos tercios de los votos de la Asamblea General, si un gobierno democrático es desalojado por la fuerza. Es también el caso de las iniciativas y sanciones conjuntas de la OEA y la ONU contra la dictadura militar de Haití (por razones domésticas). Otro ejemplo es la resolución 688 del Consejo de Seguridad de la ONU (5 de abril de 1991) que autorizó a los Estados miembros a proteger y asistir a la población kurda dentro de las fronteras irakíes. Por su

lado, la *Conferencia sobre Seguridad y Cooperación de Europa* (CSCE) estableció en un encuentro de 1991 (Ginebra) la existencia de una jurisdicción internacional sobre ciertos asuntos internos. En efecto, sostuvo que la dimensión humana no pertenece exclusivamente a la autoridad de los Estados.

Por consiguiente, el accionar de variadas organizaciones internacionales y regionales *refuerza el deterioro del principio de no injerencia*, regularmente en torno a las banderas de la *democracia* y los *derechos humanos*. Algunos gobiernos también se orientan en esta dirección. Por ejemplo, la gestión Bush descartó de hecho el principio de no interferencia con motivo del fallido intento de golpe de Estado que amenazó a la URSS en agosto de 1991. Así, se produjo un viraje en la postura diplomática norteamericana tradicional: se afirmó que una administración derivada de esa asonada no sería convalidada por Estados Unidos, en virtud de su carácter anticonstitucional. Entonces, el reconocimiento de un gobierno ya no se liga sólo a su conducta internacional, sino también a su adhesión a normas democráticas⁴.

En suma, los Estados permanecen (y perdurarán) como los actores más poderosos de la escena mundial. Empero, su debilitamiento —asociado con la globalización— está horadando la distinción entre asuntos internos y externos y, además, pone en cuestión el principio de no injerencia. Este conjunto de procesos *se asocia con un renovada impulso intervencionista del capitalismo central, que trasciende el ámbito de la democracia o los derechos humanos y se enlaza con intereses económicos y de seguridad precisos*.

En efecto, el Norte avanzado hace un uso creciente de diversas instituciones internacionales, así como de su poder militar y recursos económicos, para "modelar al mundo en formas que le permitan mantener su predominio, proteger sus intereses y promover sus valores". Así lo afirma Samuel Huntington, un conocido intelectual de raíz conservadora próximo al Partido Demócrata (profesor

² Idem

³ Deibel, Terry, "International affairs and international relations in the postcold war world", en *The Washington Quarterly*, Vol. 16, No 3, verano de 1993.

⁴ Hañérom.Morton, "Garanteeing democracy", en *Foreignn Policy*, verano de 1993.

de la Universidad de Harvard), en un afamado artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*⁵.

En este contexto, es notable el progresivo recurso a organizaciones multilaterales que el capitalismo central domina. Es el caso del Consejo de Seguridad de la ONU y de la banca internacional. Así lo cree S. Huntington, aunque se refiere a Occidente (más que al Norte) ya que su perspectiva de análisis es básicamente cultural. Este autor consigna que el Oeste "promueve sus intereses e impone a otras naciones las políticas económicas que considera apropiadas" a través del FMI y otras agencias similares⁶. Por eso, conjetura que un eje crucial de la política internacional en el futuro será probablemente el conflicto entre el Oeste y el resto del mundo, así como las respuestas de civilizaciones no occidentales al poder y valores del Oeste. Aquel rebrote intervencionista, y esa notable concentración de poder en manos del capitalismo central, son resumidas por S. Huntington de la siguiente manera:

Occidente se encuentra ahora en un pico extraordinario de poder en relación a otras civilizaciones... Domina las instituciones políticas y de seguridad —y con Japón las organizaciones económicas internacionales. Los asuntos de política y seguridad global son efectivamente fijados por una junta integrada por EE.UU., Gran Bretaña y Francia; y las cuestiones económicas mundiales, por un directorio compuesto por Estados Unidos, Alemania y Japón—todos los cuales mantienen relaciones notablemente cercanas con cada uno de los otros. Las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de la ONU o el FMI, que expresan los intereses occidentales, son presentadas al mundo como un reflejo de los deseos de la comunidad internacional. La misma frase 'comunidad mundial' se ha transformado en un eufemismo (que reemplaza al 'mundo libre'), para dar legitimidad global a las acciones que reflejan los intereses de EE. UU. y otras potencias occidentales...

Y este predominio del Norte industrializado se respalda crecientemente en el debilitamiento del principio de no injerencia, lo que permite una

⁵ S. Huntington, Samuel, "The clash of civilizations?". en *Foreign Affairs*, verano de 1993.

⁶ *Idem*

intervención cada vez mayor en los asuntos internos de los países del Sur y el exbloqueo comunista.

2. El globalismo de post-guerra fría. Una matriz transaccional

2.1. Realismo e internacionalismo liberal

La globalización en curso tiene un tercer efecto político relevante. En efecto, está diluyendo objetivamente las diferencias entre dos escuelas que guiaron la política exterior contemporánea de los Estados Unidos: el "realismo" y el "internacionalismo liberal"⁷. Entonces, los procesos de transnacionalización promueven una reconversión de las estrategias externas de EE. UU. (a lo que se agregan ajustes devenidos del término de la guerra fría y de los obstáculos económicos internos).

El "realismo", de raigambre republicana, es una teoría de las relaciones internacionales prevalente en Estados Unidos después de la segunda guerra mundial, que perfiló el concepto de seguridad nacional en el contexto de la contención y el anticomunismo⁸. Aunque cobijó (y alberga) diversas tendencias, consagró un entramado de tesis básicas que influyó decisivamente en la noción de seguridad occidental. El "realismo" juzga que el Estado-Nación es el principal (y casi exclusivo) actor en la arena mundial; y que esta es por naturaleza conflictiva. También afirma que el sistema internacional, a diferencia del Estado-Nación, carece de una autoridad central, de un árbitro con autoridad para incidir en la resolución de conflictos —por lo que tendría un carácter anárquico⁹. Por eso, el mismo concepto de sistema internacional sería una categoría analítica diferenciada. Es decir, el "realismo" evalúa que el ámbito mundial es profundamente diferente y autónomo de la esfera doméstica.

Además, cada Estado tendría intereses nacionales para promover o defender en el exterior —de amenazas que también serían predominantemente estatales. Por otro lado, dada aquella naturaleza anárquica cada Estado habría de respaldarse en sus

⁷ Deibel, Terry, *op. cit.*

⁸ El tema se desarrolla en Aguado, Sergio y Bruce Bagley (comps.). *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México, 1991.

⁹ Zakaria, Fareed. "Is realism finished?", en *The National Interest*, NB 30, verano 1992-93.

propios recursos para florecer y sobrevivir. Ante ello se debería construir, integrar y aplicar todo el poder nacional posible, cuya herramienta básica residiría en el aparato castrense. Por ello, el "realismo" verifica una clara tendencia en los Estados a hacer uso de la fuerza cuando ponderan que sus intereses o existencia se encuentran comprometidos ¹⁰.

Otro tema cardinal del "realismo" es el reparto de poder entre los Estados, que fijaría quién puede hacer qué a quiénes. Esa distribución de poder detentaría una potente influencia en el escenario mundial y ejercería presiones sistémicas que, sin embargo, no constituirían una determinación necesaria. Es decir, se crearía un "medio ambiente estratégico" (que condicionaría lo que es posible en una coyuntura dada) al que no siempre los Estados responden, aunque pagarían un precio cada vez que lo ignoran.

En definitiva, el "realismo" militariza el concepto de seguridad, se apoya en la fuerza bélica, se obsesiona por los balances de poder entre los Estados, se desvela por los intereses nacionales y es propenso al unilateralismo.

Por su parte, el "internacionalismo liberal" (de cuño demócrata) fue inaugurado por el presidente Woodrow Wilson (1916), quien comenzó el movimiento hacia la *Liga de las Naciones*. Esta escuela subraya el papel del liderazgo norteamericano, en vez de la edificación de poder. Hace hincapié en lo multilateral y la acción colectiva, más que en lo unilateral. Recalca el papel de los valores, la democracia y los derechos humanos, en lugar de los intereses nacionales; y reivindica la legalidad internacional, más que la fuerza militar. Dicha corriente resultó inveterada y tesoneramente fustigada por conservadores y "realistas" debido a su descuido de la cuestión del poder y del potencial militar. Sin embargo, algunos analistas creen que en la práctica el "internacionalismo liberal" no desarrolló un "universalismo utópico" sino que ensambló intereses y valores, realismo e idealismo ¹¹.

La *globalización*, y el consiguiente deterioro de la separación entre cuestiones internas y externas, está ocasionando un *neto languidecimiento de ciertas tesis*

¹⁰ Lieber, Roben, "Existencial realism after the coid war", en *The Washington Quarlerly*, Vol. 16, No 1, invierno de 1993.

¹¹ Gardner. Richard, "The comeback of liberal internacionalism", en *The Washington Quarterly*, Vol. 13. Nti 3, verano de 1990.

del realismo. Robert Lieber, profesor de la universidad de Georgetown, mantiene que

...el lazo entre la conducta internacional y el gobierno doméstico confunde las diferencias tradicionales entre las aproximaciones realistas e idealistas en los lemas mundiales. Mientras que el realismo ha afirmado siempre que la preocupación sobre los asuntos... domésticos de otros Estados es un moralismo cándido (que tiende a involucrar a Estados Unidos en cruzadas costosas que son irrelevantes para sus intereses nacionales reales), los idealistas pueden ahora responder que el suyo es el realismo más alto: que sólo poniendo atención (a) e intentando influenciar la manera en que otros Estados se gobiernan, los EEUU pueden efectivamente asegurar un mundo pacífico ¹².

De hecho, *la administración Bush dio cuenta de esos cambios y de aquella erosión de principios clave del "realismo"*. Un proceso similar se verifica en diversos académicos adscriptos a dicha escuela, quienes comienzan a afirmar que el "realismo" ya no es suficiente como teoría de las relaciones internacionales (no explicaría todo, aunque sí una buena parte de los procesos mundiales).

Así, *la gestión Bush comenzó a redefinir el concepto de seguridad nacional*. El Estado-Nación ya no sería el único actor relevante en la arena internacional; además, su poder se encontraría horadado y ya no provendría preponderantemente de la fuerza bélica. as amenazas a la seguridad tampoco se originarían sólo en Estados-Nación ni su naturaleza sería únicamente militar. Por añadidura, los asuntos internos se convertirían en materia de interés internacional.

Mas aún, la administración Bush procuró amoldarse con mayor amplitud a tales transformaciones del sistema capitalista. Por eso desarrolló un patrón combinatorio, una *matriz transaccional* que buscó reconciliar a ambas tradiciones, por lo que incorporó ingredientes relevantes del "internacionalismo liberal": el realce del liderazgo, de la democracia y los derechos humanos, la convocatoria a un "orden mundial" y, en general, el diseño de un internacionalismo mas moderado pleno de elementos multilaterales y llamados a la seguridad colectiva. No obstante, el

¹² Lieber, Robert, *op cit*.

"realismo" pondera que continúa la ausencia de una autoridad efectiva a nivel regional y mundial. Por ello, el problema de la anarquía persistiría, aunque mitigado por el creciente poder de diversos organismos multilaterales. De ahí la necesidad de mantener capacidades nacionales (y aliadas) suficientes para enfrentar los riesgos típicos de la post-guerra fría. Y esta concepción perdura en la administración Clinton.

Entonces, la gestión Bush desplegó una óptica de política exterior singularmente innovadora. Sentó las bases de *una nueva fase internacionalista norteamericana*, a la que corresponde una matriz externa remozada: el *globalismo de post-guerra fría*, imbuido por ambas tradiciones —por lo que concita acuerdo en amplios sectores de los dos partidos mayoritarios.

Así pues, en Estados Unidos está despuntando una tendencia bipartidaria, aunque germinal, en materia de seguridad nacional y política exterior, que fue moldeada por la gestión Bush y que orienta a la administración Clinton. En efecto, el actual gobierno demócrata retomó las inspiraciones básicas de la era Bush en asuntos externos y de seguridad. Por eso, en su primera declaración después de las elecciones, William Clinton garantizó la "esencial continuidad" de la postura exterior estadounidense bajo su conducción.

Empero, dicha convergencia bipartidaria sólo configura un marco de acuerdo de índole general, un consenso-base. En efecto, subsisten *disensos* significativos y quedan pendientes importantes diseños de política. Todavía no se alcanzó una estrategia bien perfilada y precisa, ajustada a esas mutaciones del capitalismo y al fin de la guerra fría, por lo que las controversias persistirán bastante tiempo hasta lograr una agenda precisa y acuerdos más sólidos. En 1993, tales polémicas eclosionaron en torno a tres asuntos básicos: la apertura comercial, el empleo de la fuerza militar (en el exterior) y los alcances de la seguridad colectiva.

Aquel patrón combinatorio se expresa en diversos ámbitos de la postura externa. En primer término, se manifiesta en *un nuevo balance entre lo multilateral y lo unilateral*, aproximación estrenada en la era Bush y adoptada por la gestión Clinton (cfr. el ítem 2.4). También se refleja en *una combinación más rica de instrumentos de poder* (bélico, político, económico, ideológico-cultural).

Lo militar ya no tiene una jerarquía subordinante del conjunto, si bien permanece como un componente

significativo: vital, pero declinante respecto del poderío económico —muy resaltado por la administración Clinton. Adicionalmente, tal matriz transaccional determina que la *democracia* y los *derechos humanos* ocupen un lugar preponderante en la política exterior.

Así pues, en su origen el globalismo fue una respuesta a mutaciones del sistema capitalista a escala mundial previas a la caída del comunismo; una reacción a obstáculos asociados con la transnacionalización. A ello se añadieron penetrantes adaptaciones ensambladas con el fin de la guerra fría, que dieron lugar a *nuevas hipótesis de conflicto*. a *una renovada estrategia de defensa* y a *una clara preeminencia de objetivos económicos en la formación de la postura externa*. También se agregaron ajustes ligados con padecimientos económico-sociales cada vez más patentes (los cuales instauran límites adicionales, ahora domésticos), que reforzaron aquella prevalencia de los propósitos económicos en la estrategia exterior. En definitiva, *el novel internacionalismo es una reacción a condicionamientos históricos» a restricciones (diversas, pero convergentes) al poder actual de Estados Unidos*, que estrechan el espectro posible de enfoques de política externa (y se expresan en dicha prioridad de las metas económicas, las reducciones en el presupuesto militar y el progresivo recurso a organismos multilaterales, entre otros aspectos).

En suma, algunas notas distintivas del globalismo de post-guerra fría son un *impulso intervencionista intesificado* y, a la vez, profundamente *remozado* y signado por la *erosión del principio de no injerencia*, el predominio del *multilateralismo* y una combinación más compleja de instrumentos de poder, con una clara *prevalencia de objetivos económicos* en el diseño de la política exterior. A ello se añaden una *redefinición de las hipótesis de conflicto* y una *rejuvenecida estrategia de defensa*, así como una postura *internacionalista* que rechaza el aislacionismo como respuesta a dichas restricciones al actual poder norteamericano.

2.2. Aislacionismo e internacionalismo

Aquel consenso-base también es *producto* de una intensa y, en ocasiones, enconada polémica sobre asuntos exteriores que se desató en EEUU. a propósito de la cancelación de la guerra fría. En

efecto, ese *dekne* terminó *afianzando el curso transaccional* abierto por las ambulaciones entre "realismo" e "internacionalismo liberal" lanzadas en la era Bush.

Así, En 1989 comenzó una revisión radical del papel de Estados Unidos en la escena mundial. Ello dio lugar a un enérgico rebrote anti-internacionalista en ciertas élites políticas, medios de comunicación y ambientes académicos. Por ende, la crisis del socialismo histórico abrió las puertas a un pujante movimiento *neoaislacionista* que objetó modularmente al globalismo, instaló una áspera controversia acerca del rol de EE. UU. en la post-guerra fría y congregó a vastos núcleos demócratas e incluso a fracciones de la derecha radical republicana.

Básicamente, el neoaislacionismo reclamaba (y demanda) una retirada estadounidense de la escena mundial, un rol internacional más modesto (sin pretensiones de liderazgo), una reducción drástica de los gastos militares y una mayor atención a temas internos. Además, levantaba (y sostiene) banderas proteccionistas en materia de comercio y se opone férreamente a la asistencia exterior. Adicionalmente, se presagiaba (y profetiza) la decadencia irreversible de la guerra, la geopolítica y el poder bélico. Algunos analistas admitían (y reconocen) la irrupción de nuevas fuentes de inestabilidad: turbulencias regionales, conflictos locales, luchas por revisiones fronterizas, disputas étnicas. Empero, se trataría de querellas irrelevantes o poco significativas para Estados Unidos. Por eso, se impondría una retirada castrense masiva hacia territorio norteamericano (desde el exterior). Otra tesis disidente sentenciaba (y afirma) que el crepúsculo militar conlleva una primacía irrevocable del poder económico, típica de la post-guerra fría.

En definitiva, se estructuró una crisis de consenso, aunque a nivel dirigente, ya que el internacionalismo contó siempre con un sólido apoyo de base. En efecto, dos tercios de la población rechazaba el aislacionismo, convalidaba un papel activo y fuerte de EE. UU. en el mundo y respaldaba la intervención externa —incluso militar, si bien selectiva, excepcional, sin grandes costos en vidas norteamericanas y en marcos preferentemente multilaterales.

Por eso, el neoaislacionismo se debilitó notoriamente a partir de 1991. En efecto, el conflicto del Golfo reafirmó dichas inclinaciones internacionalistas ciudadanas y empezó a saldar aquella crisis dirigente, en tanto numerosos contestatarios

comenzaron a descartar el llamado a una retirada radical. Posteriormente, el proceso electoral de 1992 reforzó ese desgaste, ya que hubo precandidatos neoaislacionistas derrotados en ambos partidos. Por añadidura, la dirección del Partido Demócrata abandonó cualquier resabio aislacionista y se desplazó hacia un internacionalismo impregnado por ingredientes del realismo y la tradición republicana. Ello también se debió a una racionalidad electoral: los demócratas se afanaron por contrarrestar su acendrada imagen de debilidad en temas de defensa, que durante largos años contribuyó para mantenerlos alejados del Ejecutivo.

Sin embargo, a partir de 1991 *el declive económico-social ocupó el centro de las preocupaciones ciudadanas*, ello determinó una neta prioridad de la agenda interna en la campaña electoral y la victoria de W. Clinton. Ese énfasis (doméstico) en la "opinión pública" ocasionó transacciones adicionales: *el internacionalismo se afianzó frente al neoaislacionismo, si, pero también empezó a recoger algunos de sus temas y acentos*. Entonces, *el internacionalismo se estableció como matriz dominante, si bien articuló (e incorpora) ingredientes originalmente neoaislacionistas*. Ello es claro en la gestión Clinton, que da una intensa prioridad a los objetivos económicos domésticos (y a reducciones en el presupuesto de defensa), demandas de clara raigambre aislacionista. Por su lado, la administración Bush también evolucionó y terminó asumiendo esos propósitos (cortes en el gasto militar, prevalencia de la economía), reclamados inicialmente por dichas posturas contestatarias

Así pues, *en la polémica dominante ya no se plantea una elección entre aislacionismo e internacionalismo o entre nacionalismo y globalismo*, sino que se discute el carácter de un nuevo internacionalismo, forzoso y remozado.

Por eso, la administración Clinton está poniendo en juego una *postura internacionalista*, un compromiso activo de EE. UU. en el orbe y la búsqueda de liderazgo global. Se recalca la primacía del poder económico, si, pero se rechazan con firmeza apelaciones neoaislacionistas como el proteccionismo comercial, la convocatoria a un papel internacional más modesto y el llamado a una retirada masiva de la escena mundial y a cortes extremos en el presupuesto bélico.

El primer mandatario y otros altos funcionarios han reiterado que *la retracción externa no es un camino posible en tiempos de trasnacionalización*. Es que la globalización desvanecería las fronteras y haría difícil la distinción entre política externa e interior. Clinton Wharlon, ex subsecretario del Departamento de Estado (renunciante en noviembre de 1993), apuntó que "nuestra fortaleza doméstica está ligada a nuestro vigor internacional, y viceversa. El aislacionismo no es una opción viable"¹³. Y el presidente Clinton añadió que "...es claro que los Estados Unidos no pueden desengancharse del exterior. Para permanecer económica y físicamente seguros, debemos seguir siendo fuertes (en el mundo)"¹⁴.

A la vez, W. Clinton ha insistido en la relevancia del liderazgo norteamericano, sobre todo en el ámbito económico (pero también en el campo de la seguridad)¹⁵. La apelación a un liderazgo global, indispensable e irremplazable (sólo EE. UU. podría proporcionarlo) es un producto de la era Bush que devino de un rejuvenecido diagnóstico respecto del poder o fragilidad de Estados Unidos en la actualidad. Se admiten restricciones significativas al potencial norteamericano, pero a la vez se asegura que EE.UU. tiene un "status único" en el mundo: sería el único superpoder sobreviviente de alcance realmente global. Por eso, Estados Unidos "estaría obligado a liderar" — en palabras del general Colin Powell, ex comandante de la Junta de Jefes de Estado Mayor¹⁶. Y ésta es una idea notablemente generalizada, que motiva un amplio consenso en las élites dirigentes.

No obstante, ese predominio internacionalista coexiste con presiones proteccionistas agudizadas por (y particularmente expresadas durante) el proceso de ratificación del *Tratado de Libre Comercio* (TLC; NAFTA, *North América Free Trade Area*, México, Estados Unidos, Canadá), singularmente vigentes en el Partido Demócrata, aunque también en sectores

¹³ Wharton, Clif, "Depary Secretary designaie's confirmation hearing", en *Dispatch*, Vol. 4, No 4, 25 de enero de 1993.

¹⁴ Clinton, William, Exposición en Hawai, 11 de julio de 1993 (fuente: comunicados de prensa de la Casa Blanca, correo electrónico).

¹⁵ Clinton, William, "American leadership and global change", en *Dispatch*, Vol. 4, N° 9. 1° de marzo de 1993.

¹⁶ Powell, Colin, "U. S. forces: challenges ahead". en *Foreign Affairs*, invierno 1992-93.

republicanos minoritarios y en otras fracciones (por ejemplo, sindicales) —resistentes a (y temerosos de las consecuencias domésticas de) un modelo de crecimiento económico con eje en las exportaciones, la apertura comercial y la competencia en el mercado mundial. *Este es uno de los espacios de disenso más significativos* y, probablemente, mas perdurables (que atraviesa internamente a ambos partidos mayoritarios) que, como tal, dio lugar a una de las controversias mas severas en asuntos externos durante 1993.

En síntesis, en 1992 el debate norteamericano en materia de estrategia de seguridad y política exterior comenzó a variar en un recorrido transaccional, un *camino de síntesis* pleno de influencias recíprocas. Además, son numerosas las voces que reclaman ese entramado "centrista1" para los noventa¹⁷: una senda que ensamble el "internacionalismo idealista wilsoniano" con el "equilibrio geopolítico de poder"¹⁸ y que, además, emplace la economía en el centro de la estrategia externa. Empero, en 1993 surgieron oíros disensos específicos (que se añadieron a los debates sobre la cuestión comercial) que lesionaron, aunque temporalmente, dicho cauce transaccional.

2.3. La doctrina de "injerencia humanitaria"

Últimamente, el decaimiento del principio de no intervención plasma dentro del campo *bélico* en una nueva doctrina: la de *injerencia humanitaria*, que también es compartida por el capitalismo central y algunas organizaciones internacionales (como la ONU) y regionales (por ejemplo, la OTAN).

Según ese paradigma emergente, la "comunidad internacional" tiene la obligación "moral" de intervenir en conflictos domésticos, incluso con la fuerza militar, cuando un Estado (o grupos dentro de el) violan los derechos humanos de su pueblo. Entonces, la intromisión se originaría en preocupaciones "humanitarias", mas que en intereses económicos o estratégicos. Y el concepto de soberanía, así como el principio de no injerencia, serían restricciones políticas prescindibles.

¹⁷ Germen, David, "America's missed opportunities", en *Foreing Affaire*, Vol 71, N°1, 1992.

¹⁸ Talbott, Strobe, "Post-victory bluce", en *idem*

Un ejemplo claro de dicha doctrina es la operación *Restore Hope* (Restaurar la Esperanza), que la administración Bush lanzó en diciembre de 1992 en Somalia, con el despliegue de 21.000 soldados. Este contingente actuó bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU, cuya resolución 794 (4/12/1992) autorizó a los Estados miembros (bajo las previsiones del Capítulo 7° de la Carta de dicho organismo) a hacer uso de todos los medios necesarios para establecer un contexto seguro que protegiera las acciones de socorro humanitario. Posteriormente, el grueso de las tropas estadounidenses se retiró (mayo de 1993) y la dirección de las actividades se transfirió a las Naciones Unidas a través de una nueva misión (UNOSOM II, creada por la resolución 814 del Consejo de Seguridad), que incorporó aproximadamente 21.500 soldados provenientes de 23 países. EE.UU. mantuvo (y conserva) un contingente bajo control de la UNOSOM II, más una Fuerza de Reacción Rápida dependiente de un comando propio (norteamericano). Así pues, *Restore Hope* inauguró las campañas de "injerencia humanitaria", aunque la gestión Bush definió un diseño *restringido* en sus objetivos (proveer suministros para paliar la hambruna en el tiempo).

Restore Hope constituyó la culminación de meses de agudas presiones pro-intervencionistas desplegadas por congresistas de ambos partidos mayoritarios y por la prensa norteamericana. Por eso, la operación recibió una aprobación casi universal en EE. UU. y el apoyo del entonces candidato electo W. Clinton.

En efecto, inicialmente la nueva doctrina concitó un amplio respaldo. Empero, en 1993 comenzó a ser cuestionada y dio lugar a una de las *principales polemice* sobre asuntos externos registradas en Estados Unidos durante ese año.

La controversia se desató debido a que surgió una vertiente más radical, vehiculizada principalmente por sectores del (o afines al) Partido Demócrata. Esta tendencia se encuentra imbuida por un ánimo intervencionista aun más intenso¹⁹, con una inclinación muy fuerte al uso del poder militar y a la intromisión en reyertas domésticas además, esgrime argumentos casi exclusivamente morales, sin considerar cómo podrían ser afectados los intereses nacionales norteamericanos. Es decir, se configura *una tendencia notablemente desprendida de las tradiciones del "realismo", que*

¹⁹ Stedman, Stephen, "The new interventionists", en *Foreign Affairs*, 1993

afecta el curso transaccional antedicho. Por eso, ules fracciones ejercieron intensas presiones en favor de una intromisión bélica en Bosnia contra la agresión serbia, incluso con tropas terrestres²⁰,

Según Stephen Stedman, profesor de la *Escuela Johns Hopking de Estudios Internacionales Avanzados*²¹, esa matriz reúne dos cepas del liberalismo estadounidense en política exterior, previamente divididas: a) la posición wilsoniana tradicional, caracterizada por su respaldo a los organismos multilaterales y a la autodeterminación que, con el revés de Vietnam, se desplazó hacia un rechazo cerrado a las operaciones militares externas; b) y "sus primos" de la guerra fría signados por el anticomunismo. más afectos al empleo de la fuerza bélica y menos inclinados a sostener una postura exterior subordinada a criterios morales. Así, estas fracciones se enfrentaron rudamente en asuntos como la guerra de Vietnam, la estrategia nuclear y el apoyo a regímenes "autoritarios". *El termino de la guerra fría hizo posible la rearticulación de estos liberalismos competitivos* en un espacio común: el realce de los derechos humanos, la objeción al principio de no injerencia, el aval a organizaciones internacionales y una notable predilección por el uso de la coacción militar. Sin duda, esta preferencia implica un vuelco capital en la ladera wilsoniana, derivado en buena medida de las "lecciones" de "Tormenta del Desierto". En efecto, la conflagración del Golfo Pérsico pareció mostrar que las intromisiones bélicas en la post-guerra fría pueden contar con legitimidad internacional y no acarrear los riesgos de antaño: con una superioridad tecnológica suficiente, la injerencia podría ser rápida y tener costos bajos (en vidas norteamericanas). En suma, se perfila un internacionalismo liberal exacerbado, de nuevo cuño, que retoma del realismo su énfasis en la coerción militar —pero se disocia de su acento en los intereses nacionales y su consiguiente cautela en el empleo efectivo de la fuerza. Por eso, esta postura suele ser catalogada como "liberalismo de post-guerra fría", un "nuevo intervencionismo" proclive a la acción militar externa que, además, presta menor atención al concepto de interés nacional.

²⁰ Whitaker, Mark, "Getting tough at last", en *Newsweek*, 10 de mayo de 1993.

²¹ *Idem*.

La aparición de dicha matriz, que vulnera el cauce transaccional dominante, levantó considerables reticencias y objeciones (incluso antes de la debacle norteamericana en Somalia). Un ejemplo ilustrativo es el de Charles Krauthammer (un conocido columnista, enrolado en el internacionalismo), quien argumenta contra ese "intervencionismo humanitario" cuya beligerancia se basa en motivos "morales": "los objetores de conciencia se convirtieron en guerreros de conciencia", las "palomas" en "halcones"²².

Entonces, diversos analistas y dirigentes recusaron a los "nuevos intervencionistas" por desconocer los límites actuales del poder estadounidense, así como por alentar una injerencia indiscriminada poco o nada vinculada con el interés nacional o la seguridad internacional. Es que esa disposición a un mayor empleo de la fuerza contraría una tendencia (consolidada recientemente) a llevar adelante operaciones militares externas cada vez más *selectivas*, tesis sólidamente respaldada por el Pentágono, la gestión Bush y la "opinión pública". Al respecto, James Schiesinger (ex secretario de Defensa y consejero del conocido *Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales*, de Georgetown) argumenta que

...EE. UU. puede tener la fortaleza física para implementar tres o más operaciones (castrenses) simultáneamente, (pero) no son esos recursos materiales los que constriñen (y demandan selectividad). Nuestro capital político, tanto doméstico como externo, es limitado y no debería ser gastado atolondradamente. Ahora que la amenaza directa a Estados Unidos se ha mitigado, deberíamos asumir que la voluntad ciudadana en pro de compromisos extendidos también se redujo... Entonces, para el desarrollo de una política sabia es imperativo que el capital político del apoyo público no sea dilapidado en asuntos secundarios; (en cambio), debería ser reservado para enfrentar aquellas cuestiones sustanciales que pudieran situar una amenaza directa a nuestros intereses²³.

Por añadidura, se descalificó al "liberalismo de post-guerra fría" por ser víctima de una quimera: las guerras civiles y los conflictos étnicos (en los que

tienden a inmiscuirse) serían resistentes a la mediación y a la actividad externa, por lo que además el éxito se podría mostrar elusivo. C. Krauthammer agrega que también es una ilusión el intento de subordinar la política exterior a la moralidad. Argumenta que no existe una "intervención inmaculada": el caso de Somalia (con su evolución hacia misiones bélicas cada vez más agresivas) mostraría los límites del "humanitarismo" emergente²⁴.

Por su lado, la administración Clinton recibió al inicio un cierto influjo del "liberalismo de post-guerra fría", aunque con modalidades más mesuradas. Durante la campaña electoral, W. Clinton e importantes núcleos demócratas se mostraron más propensos que el Pentágono y la gestión Bush al uso de la fuerza en un marco de "intervenciones limitadas con objetivos limitados" (por imperativos "humanitarios"). Así, en 1992 propiciaron bombardeos de blancos serbios en Bosnia, posición calificada como "irresponsable" por los republicanos. Los altos mandos también evidenciaron una neta reluctancia a una misión cuyos propósitos juzgaron imprecisos y confusos. El gobierno demócrata retomó luego esa propuesta de ataques aéreos, lo cual desencadenó inicialmente una importante controversia interna. Sin embargo, la gestión Clinton terminó afirmando que esa iniciativa no se fundaba en argumentos morales y rechazó consistentemente cualquier implicación de tropas terrestres norteamericanas (que conllevaran un curso de combate).

Empero, fueron los tropiezos en Somalia los que tuvieron consecuencias decisivas en la materia. En efecto, morigeraron notablemente aquella incidencia del "intervencionismo humanitario" en la administración, por lo que tendieron a reimplantar el curso transaccional precedente con una mayor atención a las tesis del "realismo" y su énfasis en los intereses nacionales. A la vez, la crisis de Somalia supuso impactos más vastos y comenzó a saldar aquel debate en detrimento del "liberalismo de post-guerra fría". Así, el grueso de las élites dirigentes parece ir confluyendo en una postura que *rescata la "injerencia humanitaria"*, pero en un diseño más *moderado* que reclama una precisa determinación de

²² . Krauthammer, Charles, "How the doves became hawks", en *Time*, 17 de mayo de 1993.

²³ . Schiesinger, James, "Quest for a post-cold war foreign policy", en *Foreign Affairs*, 1993.

²⁴ Krauthammer, Charles, "The immaculate intervention", en *Time*, 26 de julio de 1993.

los intereses estratégicos y de seguridad internacional en juego. Terry Deibel expresa esta posición cuando sugiere

...un espectro de intervención, con acciones bélicas y no militares, que aumente en fuerza e intrusión en tanto las violaciones domésticas a los derechos humanos se hagan más severas e incidan en las relaciones internacionales ²⁵.

En suma, la "injerencia humanitaria" es una doctrina en formación que todavía constituye *materia de débale* —como tantos otros ejes de política exterior en la post-guerra fría. No obstante, *es factible que persista como un paradigma de intromisión relevante* (del Norte avanzado y, en particular, de EE. UU.), aunque con *una matriz selectiva* y con una mayor gravitación de los intereses nacionales como contrapeso de los argumentos morales. Ello sería consistente con el conjunto de restricciones que actualmente constriñen el poder de EE. UU., así como con el entramado transaccional dominante, las preferencias ciudadanas y las opiniones prevalentes en el Pentágono.

2.4. Un nuevo balance entre lo multilateral y lo unilateral. El debate sobre la seguridad colectiva

2.4.1. La polémica estadounidense actual

El nuevo balance entre lo multilateral y lo unilateral implica que se da (y dará) *prioridad* a la acción *colectiva*, también en asuntos de defensa. A la vez, se soslaya un multilateralismo exacerbado: la carta *unilateral* se mantiene *viva*, si bien *subordinada*. En efecto, se trata de un recurso excepcional aplicable cuando no sea factible o pertinente conseguir aliados.

Esta sobrevivencia del unilateralismo en la post-guerra fría (y en la gestión Clinton) es palmaria en el bombardeo norteamericano a una central de inteligencia irakí llevado a cabo el 26 de junio (1993), en represalia por el presunto intento de asesinato del ex presidente Bush cuando éste visitó Kuwait en el mes de abril ²⁶. Se llevó adelante un ataque inesperado, planificado en secreto durante semanas, que utilizó misiles crucero Tomahawk disparados desde el Golfo

Pérsico y el Mar Rojo. Adicionalmente, el gobierno demócrata manifestó que esa embestida pretendía enviar un mensaje más amplio: aquellos Estados (sobre todo, Irán y Sudán) y agencias de inteligencia que se involucraran en actos terroristas correrían peligro, serían atacados por Estados Unidos ²⁷. por añadidura, dicha misión de represalia contó con un apoyo público y político notable. Ello ratifica la *perduración de un soporte ciudadano y bipartidario a las acciones militares unilaterales*, aunque con una impronta selectiva.

A la vez, también se da un robusto consenso interno en torno al multilateralismo como curso prioritario. Esta neta predilección por lo multilateral es sobredeterminada. Deviene de condicionamientos distintos, pero convergentes: el surgimiento de *amenazas trasnacionales* (y la consiguiente necesidad de cooperación), los *padecimientos fiscales* y las *preferencias de la "opinión pública" doméstica*. Además, la opción multilateral se ensambla con otra tesis nodal del globalismo de post-guerra fría, muy difundida en los círculos dirigentes: aquel "status único" norteamericano estaría sometido a restricciones considerables. Entonces, el predominio estadounidense habría terminado —de ahí el ocaso del unilateralismo extremo, tan realizado por la primera administración Reagan. Se reconoce una pérdida relativa de vigor asociada con la globalización, las dolencias domésticas y el ingreso a una etapa de *difusión mundial* de poderío que, como tal, intensificaría los conflictos regionales y locales. Michael Klarc añade al respecto que "el ascenso del capitalismo supranacional ha estado acompañado por una dilución del potencial político, militar y económico desde los Estados Unidos y la (ex) Unión Soviética, los dos polos principales durante la guerra fría. hacia otros actores en el escenario internacional". Agrega que han despuntado centros de poder regionales (Rusia, Japón, Alemania) y que

.. con la erosión de la influencia de los super-poderes y la proliferación de armas modernas, algunas potencias regionales recientemente fortalecidas ven una oportunidad de lograr sus ambiciones hegemónicas (por ejemplo, Irak).

Y continúa:

²⁵ Deibel, Terry, *op. cit.*

²⁶ Colins, James, "Sirikmg back". en *Time*, 5 de julio de 1993.

²⁷ Friedman, Thomas, "The missiles message", en *Newsweek*, 28 de junio de 1993

Más aún, el colapso del control central sobre la periferia de la ex URSS ha derivado en una serie de choques étnicos y territoriales .. Y la difusión mundial de arsenales no nucleares ha contribuido a la duración e intensidad de insurgencias y conflictos raciales y civiles ²⁸.

Entonces, *la difusión de poder* y la consiguiente *proliferación* de riesgos de seguridad son factores adicionales que sobredeterminan la senda multilateral.

El reconocimiento de aquellas restricciones explica por qué el bismoño internacionalismo no se propone llevar adelante un proyecto de *Pan Americana* (un orden mundial moldeado unilateralmente en un contexto unipolar). De ahí la fórmula de los "shared burdens" (presupuestos y costos compartidos), un principio vertebrador de la postura externa actual de los Estados Unidos —diseñado durante la gestión Bush y fortificado por la experiencia en el Pérsico.

En definitiva, el multilateralismo concita un consenso *consolidado*. Empero, en 1993 éste ha sido simultáneamente un espacio destacado de *debate*, ensamblado con la polémica sobre la "injerencia humanitaria".

Lo que está en discusión son los *límites* de la seguridad *colectiva* y de la *Organización de las Naciones Unidas* en el campo militar. El eje de la controversia es el papel de la ONU y de los *Estados* del Norte avanzado (así como el rol de sus intereses nacionales) en épocas de *globalización*.

El "liberalismo humanitario" tiende a *sobreacentuar el ámbito de las Naciones Unidas* como pieza maestra de un sistema de seguridad colectiva revitalizado, poderoso y encargado de resolver un espectro vasto de problemas domésticos e internacionales ²⁹. Jeffrey

²⁸ Ktare, Michael, *op cit*

²⁹ Tucker, Roben., "Realism and the new cunsensus", en *The NationalInterest*. No 30, invierno 1992-93 Hay oiros sectores que también postulan la necesidad de respaldarse exclusivamente en la acción colectiva, así como el imperativo de desplanarse de la seguridad nacional a la internacional y de los intereses nacionales a los mundiales. Se trata de un internacionalismo liberal poco influido por el realismo y, a la voy, menos beligerante que los defensores de la "injerencia humanitaria". Es el caso de Foster, Gregory, "America and the world: a security agenda for the twenty first Century" en *Strategic Review*, primavera de 1993.

Gerlach, analista del *Cabo Instituto* (Washington D. C.) apunta que

...los propósitos de una estructura de seguridad colectiva con todas las de la ley son completamente ambiciosos: encarar raíces de inseguridad como la injusticia económica, étnica y social; prevenir las violaciones a los derechos humanos y la represión política; reducir las amenazas militares; organizar una diplomacia preventiva y esfuerzos para precaver crisis; y desarrollar un mecanismo coercitivo para mantener la paz ³⁰.

Es decir, se plantea *una gama de objetivos muy amplia*. Asimismo, dichos sectores "liberales" son más afectos a *revocar el principio de no injerencia*, dado que estiman que los peligros más probables en la post- guerra fría serán conflictos acaecidos dentro de las naciones.

Adicionalmente, favorecen *la creación de una fuerza militar permanente y propia de las Naciones Unidas*, iniciativa impulsada por el Secretario General Boutros-Ghali en su documento *Una agenda para la paz* (Junio de 1992), respaldada por Francia y Rusia —probablemente debido a la creencia de que así obtendrían más peso en las "operaciones de mantenimiento de la paz" que si éstas fueran montadas por EE. UU. sobre una base *ad hoc* ³¹. Boutros-Ghali fue un protagonista clave en el aliento de la "injerencia humanitaria" y de una mayor gravitación de la ONU en la seguridad internacional —dado que, según su visión, ningún poder o combinación de ellos estaría preparado para las responsabilidades propias de la seguridad colectiva. En particular, favoreció un fortalecimiento de la Secretaría General en tres ámbitos: a) financiero, a través de un "capital de trabajo" disponible para iniciar nuevas misiones; b) en equipos, por medio del almacenamiento de materiales militares (por ejemplo, vehículos, radios generadores, edificios preconstruidos); c) y en personal. En este punto, Boutros-Ghali reemplazó el proyecto que alentaba la creación de una fuerza permanente por la propuesta de "acuerdos sistemáticos de reservas" ("systemic stand-by arrangements"), por los cuales los gobiernos

³⁰ Gerlach, Jeffrey, "A U. N. army for the new world order?", en *Orbis*, Vol. 37, N°2, primavera de 1993

³¹ Maynes, Charles, "Containing ethnic conflict" en *Foreign Policy*, No 90. primavera de 1993.

se comprometerían a proporcionar rápidamente tropas específicas y predeterminadas (en número y tipo).

Al comienzo la idea de una fuerza de la ONU mereció un apoyo relativamente amplio en EEUU. En efecto, resultó avalada por diversos congresistas, académicos y medios de comunicación. Incluso fue convalidada por W. Clinton, quien durante la campaña electoral auspició la conformación de una Fuerza de Despliegue Rápido de la ONU. No obstante, la proposición no fue retomada por el gobierno demócrata, lo que evidencia hasta qué punto se expanden *dudas acerca de un sistema de seguridad colectivo que no preserve niveles significativos de autonomía en manos de los Estados-Nación del capitalismo central*. Por otro lado, el Pentágono muestra resistencias a la idea de que tropas estadounidenses operen bajo un comando extranjero debido a las disparidades existentes a nivel de competencia, entrenamiento, sistemas de conducción y equipos. En suma, en EE. UU. se constatan crecientes reticencias a cualquier iniciativa que deje a sus militares bajo un comando supranacional.

Esa visión radical de la seguridad colectiva no sólo ha provocado incertidumbre, sino también críticas duras y tenaces. Se la ha catalogado como un "terreno resbaladizo", un enfoque "quijotesco" y "utópico"³². La principal objeción es similar a la realizada respecto de aquella "beligerancia humanitaria". Así, se le impulsa el abandono de una estrategia de seguridad que también considere los *intereses nacionales estadounidenses* (que no siempre serían compatibles con los de otros grandes poderes). De hecho, en una estructura de seguridad colectiva cada Estado debería ceder en algún grado su derecho a tomar decisiones independientes basadas en su propio interés nacional.

Por consiguiente, el dilema se plantea en torno a la *preservación de cierta autoridad de los Estados-Nación* (ya lesionada por la globalización) en una estructura de seguridad colectiva que se impulsa, sí, pero con algunos límites. Entonces, las élites dirigentes de EE. UU. (y del capitalismo central) todavía se encuentran definiendo las relaciones entre la *seguridad colectiva y los Estados-Nación, entre los intereses internacionales y los nacionales*.

Adicionalmente, muchos ponderan que una sobrevaloración de la ONU podría enredar a Estados Unidos en una miríada de operaciones militares (dado que el

número de lugares que serían susceptibles de una intromisión colectiva crecería constantemente), más peligrosas en virtud de su carácter coercitivo creciente —lo que aumentaría la posibilidad de bajas norteamericanas. Entonces, la demanda de un sistema de seguridad colectivo *limitado* (que preserve márgenes aceptables de independencia de las potencias industrializadas) se auna con el reclamo de una matriz de intervención *selectiva*. Asimismo, algunos indican que se exageran las potencialidades de la ONU. En efecto, se constatan dificultades para la edificación de un consenso aliado acerca de cuándo y cómo intervenir (patentes en el caso de Bosnia). En definitiva, la ONU no podría cumplir las amplias misiones que los "nuevos intervencionistas" le requieren.

El resurgimiento de la seguridad colectiva y de la ONU fue una tarea iniciada por la gestión Bush. Ello resultó reconocido por Madeleine Albright, actual representante de EE. UU. en las Naciones Unidas³³. Por su lado, el Pentágono acordó con este curso de acción. Así, el documento *Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos* (1992) califica a la seguridad colectiva como un "principio estratégico" de la defensa norteamericana.

Sin embargo, la gestión Bush (y los altos mandos) diseñaron una aproximación *flexible* que no descansaba solamente en la ONU: también incorporaba otras instancias multilaterales como ciertos organismos regionales y alianzas bélicas formales con "socios tradicionales" (por ejemplo, la OTAN). También se consideró necesaria una visión más amplia del multilateralismo, que abriera el espacio a coaliciones *ad hoc* en el caso de conflictos donde no hubiere relaciones defensivas expresas y previas. El informe de la Casa Blanca *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos* aprecia al respecto que

...crecientemente podemos encontrar en situaciones en las que nuestros intereses son congruentes con los de naciones a las que no estamos ligados por tratados formales. Como en el Golfo, es dable que actuemos en coaliciones híbridas que no solo incluyan aliados consagrados

³² Gerlach, Jeffrey, *op. cit*

³³ Albright, Madeleine, "Statement at confirmation hearing of UN ambassador of the United States", en Dispatch, Vol.4, N°15, 12 abril de 1993.

sino también países con los que no tengamos una historia madurada cooperación diplomática y militar, o incluso una visión política y moral común. Ello requerirá flexibilidad...³⁴.

Por ende, se propicia un multilateralismo flexible que ponga en juego un *espectro amplio* de organismos e instrumentos, utilizables según las circunstancias y en respuesta a problemas particulares. Tal diversidad garantizaría aquella *preservación de autonomía* y, por consiguiente, una mayor gravitación de los intereses nacionales. La administración Clinton se está desplazando hacia esa perspectiva³⁵, por lo que en esta materia también va *afianzando los influjos del "realismo" y descartando el desbalance que el "liberalismo de post-guerra fría" introdujo en el cauce transaccional que sirvió la postura externa estadounidense desde 1989*.

Aquella tensión entre seguridad colectiva y Estados nacionales (del Norte avanzado) se acentuó de tal modo que el Secretario Boutros-Ghali se vio en la necesidad de sostener que, quizás, la tarea más fundamental en la postguerra fría sea

...la defensa y fortalecimiento de un sistema internacional cooperativo y saludable basado en los Estados, que también defiendan derechos legítimos de las minorías dentro de las fronteras nacionales... La ONU intenta preservar al Estado-Nación como el fundamento de la vida mundial, así como unir a esos Estados en un multilateralismo que realce sus intereses específicos (nacionales) mientras se avanza en las causas comunes³⁶.

Asentó que la seguridad colectiva no reemplaza las actividades regionales, bilaterales y unilaterales (aunque estas últimas no deberían emprenderse simultáneamente con una iniciativa multilateral).

En suma, la sobrevaloración de la ONU propia del "liberalismo de post-guerra fría" ingresó en un franco retroceso. La seguridad colectiva ya no será entendida "como si tuviera vida propia" aparte de los intereses, valores, fuerza y dirección de las naciones

industrializadas³⁷. Empero, queda abierto un amplio espacio de opciones sobre las que la administración Clinton todavía no se ha pronunciado, por lo que la polémica sobre el rol de las Naciones Unidas seguramente continuara por un tiempo.

2.4.2. Evolución de las "operaciones de mantenimiento de la paz"

En los últimos años, la ONU ha puesto en marcha un aguzado intervencionismo por "imperativos humanitarios". También ha evolucionado hacia un mayor uso de la fuerza. En efecto, al cruzar la línea de la jurisdicción doméstica (más allá de los clásicos conflictos entre Estados) suele encontrar más resistencia y hostilidad a sus operaciones. Ante ello, en el capitalismo central comenzaron a levantarse voces que llamaron (y convocan) a la prudencia. En esta polémica, el tema en debate es la *naturaleza* de las "operaciones de mantenimiento de la paz" ("peacekeeping", PK).

En general, en Estados Unidos (y en el capitalismo avanzado) se revela un acuerdo *consolidado* en *vigorizar* las "peacekeeping", que registran una notable *expansión* favorecida por el Secretario General Boutros-Ghali. Entre 1991 y 1992 la ONU estableció trece operaciones nuevas, exactamente el número que puso en marcha en sus cuarenta y dos años anteriores de existencia. A inicios de 1993 las Naciones Unidas tenían misiones en Angola, Camboya, Chipre, El Salvador, las alturas del Golan, la frontera Irak-Kuwait, Somalia, la ex Yugoslavia y el Sahara Occidental, entre otras.

Además, las "operaciones de mantenimiento de la paz" están mutando su naturaleza. En efecto, las PK tradicionales apuntaban a separar fuerzas beligerantes por medio de líneas de cese de fuego resguardadas por la ONU. Por eso, una condición *sine qua non* consistía en contar con el consenso de los bandos enfrentados, por lo que las misiones no presentaban un sesgo coercitivo. Los contingentes eran pequeños y equipados con armas livianas. John MacKinlay y Jaral Chopra, investigadores especializados, indican que

³⁴ The White House, National Security Strategy of the United States, Washington, agosto de 1991.

³⁵ Albright, Madeleine, "Humbled collective security system", en *Dispatch*, Vol. 4, No. 19, 10 de mayo de 1993.

³⁶ Boutros-Ghali, "Don't make the UN's hard job harder", en *The New York Times*, 20 de agosto de 1993.

³⁷ Coll, Albert, "Power, principles and prospects for a cooperative international order", en *The Washington Quarterly*, invierno de 1993.

...durante la guerra fría el Consejo de Seguridad no pudo acordar el uso de mecanismos compulsivos. Así se desarrolló un instrumento más ligero (las 'peacekeeping') para garantizar los arreglos exitosamente negociados bajo los auspicios de la ONU. Entonces, las 'operaciones de mantenimiento de la paz' fueron el corolario de un Consejo de Seguridad dividido que careció del consenso necesario para la acción colectiva —pero que pudo coincidir en la utilización de una herramienta menos poderosa³⁸.

En la actualidad, el ingrediente de consentimiento ya no es considerado esencial—en la medida que las misiones se involucran en conflictos civiles. De ahí que las PK son recurrentemente desafiadas y militarmente hostigadas. Ante ello, la tendencia es desplegar contingentes más grandes con armamento más pesado. Es decir, se evoluciona hacia un patrón más coercitivo, por lo que ahora son más habituales nociones como la de "peace-enforcement" (que conlleva el uso de la compulsión), operaciones en las que se identifica un agresor al que se pretende disuadir o derrotar. De ahí que el peligro, costo y escala de las nuevas misiones excede cualquier antecedente registrado en la historia de la ONU.

A la vez, las operaciones se expanden hacia un espectro más amplio de escenarios y escalas: desde abrir corredores para el pasaje de socorro humanitario, asegurar el cumplimiento de sanciones económicas y proteger minorías o refugiados dentro de un Estado, hasta la coacción de gran intensidad.

Esta diversificación está requiriendo un nuevo vocabulario. El propio Boutros-Ghali ha intentado clarificar el léxico y ha propuesto las siguientes distinciones: a) diplomacia y despliegues (militares) preventivos, que apuntan a evitar crisis; b) "peacemaking" ("construcción de la paz"), actividades que buscarían llevar a las partes hostiles a un acuerdo negociado; c) "peacebuilding" ("edificación de la paz"), acciones que procurarían impedir la recurrencia de crisis en el periodo post-conflicto. A ello se agregan nociones como la de "peace-enforcement" (ya

mencionada) y "warmaking" (guerras de mayor "intensidad" al estilo de "Tormenta en el Desierto").

Durante 1993, se instaló (en EE UU. y el capitalismo avanzado en general) una fuerte controversia acerca de aquella expansión y naturaleza de las PK. Una preocupación es que existen demasiadas misiones y los fondos son insuficientes. Es decir, alarma el aumento de los costos a) *financieros*, debido al aumento del número de operaciones y al desarrollo de un contexto militar más demandante —y EE. UU. paga el 30% de los gastos totales de las "peace-keeping", por lo que crecen las presiones en el Congreso para disminuir costos y aumentar su eficiencia; b) y *humanos*, dado que se levanta el espectro de una cantidad significativa de bajas, ya que los "casco azul" se encuentran más expuestos a tácticas de guerrilla o terroristas. Una tribulación adicional es que el número de misiones podría incrementarse en una agenda sin fin. Al respecto, algunos analizan críticamente el papel desempeñado por los medios de comunicación. Se indica que, en buena medida, la selección de misiones (por ejemplo, Somalia, Bosnia) habría sido influida por la presión de una "opinión pública" moldeada por esos medios y, en particular, por la televisión. Y se opina que esta es inevitablemente selectiva: focaliza la atención sólo en ciertos lugares y reduce la consideración dada a otras áreas también azotadas por reyertas civiles (como Sudán y Mozambique).

Otra impugnación es que los conflictos civiles resultan más resistentes a la mediación y menos susceptibles de manipulación externa. Por eso se juzga que EE.UU. se podría despeñar en cruzadas ilusorias, cuyo corolario más probable sería el fracaso. En efecto, en 1993 algunas "peacekeeping" han presentado importantes problemas de eficiencia³⁹ y el éxito se ha mostrado esquivo (por ejemplo, en Bosnia y Somalia). Además, se señala que en ocasiones las operaciones se tornan confusas y con mandatos inadecuados⁴⁰.

Estas objeciones influyeron progresivamente en la gestión Clinton, que en este tema también evolucionó hacia posturas diversas de las iniciales. En efecto, la administración lanzó un proceso de redefinición de las PK y comenzó a desplazarse hacia una

³⁸ MacKinlay, John y Jaral Chopra, "Second generation multinational operations", en *Washington Quarterly*, Vol 5, N°3 verano de 1992.

³⁹ Huges, James, "The Reface", en *Foreign Affairs*, 1993.

⁴⁰ Masland, Tom, "The pitfalls" en *Newsweek*, 26 de julio de 1993.

aproximación más restrictiva. Así, se empezaron a reivindicar diversas condiciones para la aprobación norteamericana de nuevas misiones: por ejemplo, la existencia de amenazas reales a la paz internacional y de una estimación precisa de costos, así como de objetivos claros y un "punto de salida" para las tropas ("exit point"; un plan para finalizar el compromiso militar antes de su inicio). Además, se colocan condiciones adicionales cuando la misión implique la participación de tropas terrestres estadounidenses: por ejemplo, que la operación involucre intereses nacionales, que EE. UU. conserve un control propio de sus militares y que el aporte en tropas tenga un volumen suficiente como para garantizar el éxito. La administración lanzó diversos y reiterados pronunciamientos en este sentido, como el discurso que el primer mandatario hizo ante la Asamblea General de la ONU (27 de septiembre de 1993) y las afirmaciones del general John Shalikashvili, nuevo comandante de la Junta de Jefes de Estado Mayor, en la audiencia de confirmación (correspondiente a su cargo) en el Senado.

El revés de Somalia también tuvo implicaciones decisivas en esa evolución. En efecto, en Somalia la ONU pasó a ser parte combatiente ⁴¹. Así, a partir del 11 de junio (1993) la UNOSOM II desplegó al.ii.iucs a^os y terrestres masivos en Mogadiscio, en represalia por el asesinato de veintitrés "cascos azules" pakistaníes (el día 5 de ese mes) —atribuido al general Mohammed Farad Aidid (desde entonces blanco de sucesivas acometidas) ⁴². por ejemplo, el 12 de julio diecisiete helicópteros Cobra se lanzaron contra un centro de comando leal al general Aidid, con el resultado de cuatro periodistas asesinados. Esta campaña cada vez más violenla (en la que intervino la Fuerza de Reacción Rápida estadounidense asentada en la zona) desencadenó un debate internacional (y profundas resistencias en el contingente de Italia, antigua potencia colonial en Somalia). Posteriormente, la muerte de cuatro soldados norteamericanos (en una emboscada) aumentó las críticas y presiones en EE. UU. favorables a una retirada de Somalia. También se demandó el retorno a los objetivos iniciales (asistencia

humanitaria reconciliación política) ⁴³. Sin embargo, por la época el gobierno demócrata decidió la continuidad de la fuerza estadounidense e incluso ensayó operaciones comando en búsqueda del general Aidid ⁴⁴. Se evaluaba que una salida norteamericana tendría una repercusión devastadora y erosionaría letalmente la credibilidad de la ONU y de las "peacekeeping" ⁴⁵. El debate público y la oposición en el Congreso se incrementaron marcadamente a propósito del ataque ocurrido el 8 de septiembre (1993), cuando dos helicópteros Cobra estadounidenses (así como tropas pakistaníes) provocaron una matanza entre un grupo hostil en Mogadiscio, en el que había mujeres y niños. La naturaleza de la misión—que acarreaba crecientes bajas entre los "cascos azules"—era puesta en entredicho cada vez con más fuerza. Se demandaba una mayor gravitación de los intereses norteamericanos y se extendían dudas sobre la capacidad de la ONU. Por ejemplo, un editorial publicado por *The New York Times* advirtió que

...ésta no es la clase de misión para los Estados Unidos en una región en la que no se juegan intereses (nacionales). Ni es el tipo de operación en las que unas Naciones Unidas... sin experiencia militar deberían estar envueltas" (12 de septiembre).

El entonces Secretario de Defensa, Les Aspin, ratificó la decisión gubernamental de permanecer en Somalia hasta el logro de ciertos objetivos (garantizar la seguridad en el sur de Mogadiscio, desarmar a los líderes tribales, establecer una fuerza policial creíble).

Esa voluntad de permanencia colapso en octubre (1993) cuando una refriega bélica en Mogadiscio produjo numerosas bajas norteamericanas: 18 (dieciocho) muertos (de los cuales 16 eran comandos "Rangers") y 75 (setenta y cinco) heridos. La administración redefinió inmediatamente la misión (solución política, no militar; retirada de las tropas norteamericanas en 6 meses).

A la vez, hubo impactos mas profundos y generales: a) Se consolidó decisivamente la

⁴¹ Thomas, Even, "Playing globocop", en Newsweek, 28 de junio de 1993; y McAllister, J.F., "Pity the peacemakers", en Time, 28 de junio de 1993.

⁴² Smolowe, Jin, "Counterpouch" en Time, 21 de junio de 1993.

⁴³ . Michaels, Margarite, "Peacemaking war", en Time, 26 de julio de 1993.

⁴⁴ Holmes, Steven, "U. S. may dispatch...", en *The New York Times*, 11 de agosto de 1993.

⁴⁵ Albright, Madeleine, "Yes, there is a reason to be in Somalia", en *the New York Times*, 11 de agosto de 1993.

aproximación restrictiva que la administración venía perfilando hacia las PK —reforzada por la retirada de las tropas que habían sido enviadas a Haití (12 de octubre, 1993) en el buque "Harían Country", retroceso que fue juzgado como una humillación innecesaria por numerosos sectores políticos y de la prensa (incluido el ex presidente Bush, quien evaluó que el hecho debilitó el liderazgo internacional norteamericano). Un corolario de este proceso es que la gestión demócrata tiende a fijar condiciones para las PK que muy pocas operaciones de la ONU podrán satisfacer, b) Se afianzó la reivindicación de los *intereses nacionales* como un ingrediente ineludible de cualquier compromiso bélico externo (sobre todo, si involucra tropas terrestres), c) Se hicieron más claros los *límites de la ONU en el área de la seguridad colectiva*, así como los de la *doctrina de "injerencia humanitaria* y el resquebrajamiento radical (en el campo bélico) de la noción de soberanía —restricciones que incluso fueron reconocidas por el propio Boutros-Ghali, quien admitió la dificultad de un curso "peace-enforcement" cuando es un Estado el que viola los derechos humanos (Somalia es ahora considerada un caso especial dada la ausencia de un gobierno central al inicio de las operaciones de la ONU).

En síntesis, en EE. UU. (y en las "democracias industriales") todavía no ha brotado un consenso claro respecto de la naturaleza y alcances de las "operaciones de mantenimiento de la paz" ⁴⁶. No obstante, la gestión Clinton está consolidando una óptica más restringida, que se hace eco de las considerables resistencias que se verificaron durante 1993 en la opinión pública, el Congreso y los altos mandos militares norteamericanos. Por ende, el lema es materia de debate y de una intensa *revisión*, examen que todavía se encuentra en proceso. Este es un espacio adicional —y muy relevante— en el que los diseños de política para los nuevos escenarios derivados de la post-guerra fría aún no han sido resueltos con precisión. Empero, el fiasco de Somalia reforzó la evolución del reciente debate estadounidense hacia visiones más cabalmente transacción.¡les —más influidas por el "realismo", con un franco deterioro del "internacionalismo de post-guerra fría

⁴⁶ Byrd, Robert, "The perils of peacekeeping, en *The New York Times*, 19 de agosto de 1993.

3. La "alianza global para la democracia"

3.1. *Intromisión en los modelos domésticos de sociedad*

El deterioro del principio de no injerencia se expresa claramente en una "idea fuerza" de la estrategia exterior norteamericana en la post-guerra fría: liderar la expansión de la "democracia" en el planeta. Terry Deibel comenta al respecto que

...si los Estados Unidos deciden que un objetivo central de su postura externa... es la propagación de la democracia alrededor del mundo, incuestionablemente EEUU. se estaría embarcando en un curso de acción que supondría una flagrante interferencia en los asuntos internos de otros países ⁴⁷.

Sin embargo, estas voces críticas son por .ili^i noritarias. En efecto, se trata de *un e/c de polilu a <, ^*, ., . *que merece una notable aprobación Ifiparudarai*. Es decir, los disensos y revisiones se registraron básicamente en el aspecto militar de aquel debilitamiento del principio de no intervención.

ASÍ, una prioridad externa de la administración Clinton es la denominada "alianza global para la democracia", una reproducción ligeramente modificada de la "democratización global" lanzada en la era Reagan. Por su parte, la gestión Bush le dio un acento notable, al punto de considerarla "la" misión estadounidense en la post-guerra fría. Además hizo más patente el sentido de la nueva cruzada. El gobierno republicano saliente subrayó que .se trata de un modelo de sociedad integral: abarca la democracia política, sí, pero también comprende las "reformas económicas" de libre mercado en un marco capitalista y la adhesión a objetivos de defensa comandados por el Norte avanzado. Entonces, la "democracia" en los '90s implica el estímulo de un *alineamiento integral* que excede los asuntos internacionales e involucra los modelos *domésticos* a escala planetaria.

En consecuencia, la medula de la nueva fase internacionalista norteamericana consiste en *compeler y aun forzar proyectos internos de sociedad en el Sur y en el ex bloque comunista*, en un empeño de homogeneización mundial. Así pues, se trata de un

⁴⁷ Deibel, Terry, *op. cit.*

esfuerzo integral que excede el cobro de las deudas externas. En efecto, se busca influir en *los regímenes políticos, en las estrategias económicas, en la postura externa y de seguridad, en las modalidades que adopta la sociedad civil, en la estructura del Estado e incluso en políticas sectoriales como la educativa.*

Esta concepción persiste en el gobierno demócrata. El Secretario de Estado, Warren Christopher, ha manifestado reiteradamente que la "alianza global para la democracia" es uno de los "pilares" de la estrategia externa de EE. UU. en la actualidad⁴⁸. Se trataría de la "expansión de la democracia y los mercados libres"⁴⁹, particularmente en la antigua Unión Soviética y América Latina —aunque el empeño tiene carácter planetario. Incluso, en 1993 se creó en el Departamento de Estado un "bureau": el de "Democracia, Derechos Humanos y Trabajo", dependiente de una nueva subsecretaría de "Asuntos Globales", comandada por el senador Thimoty Wirth.

Durante la campaña electoral los demócratas parecieron acentuar aquella matriz intervencionista. Empero, una vez que se hizo cargo del Ejecutivo la gestión Clinton se desplazó hacia un cauce más moderado, similar al desplegado en la era Bush.

En efecto, en 1992 W. Clinton y la plataforma partidaria mostraron una mayor incidencia del "internacionalismo liberal" en la materia. Así, desaprobaron a la administración Bush por atenuar las exigencias democráticas en el exterior debido a consideraciones geopolíticas o de estabilidad. Recriminaron al gobierno republicano por "cortejar a dictadores", "recompensar a abusadores de los derechos humanos" y "encolumnarse en el *statu quo* de la tiranía". Es el caso de Arabia Saudita, Kuwait, Turquía, Indonesia y "Tormenta del Desierto": se criticó al oficialismo de la época por no haber llevado la ofensiva terrestre hasta Bagdad. Las acusaciones fueron vigorosas respecto de China: los demócratas exigían sanciones comerciales dada la represión en la plaza de Tiananmen (1989), la venta de armas sofisticadas y otras violaciones a los derechos

humanos —represalias a las que el gobierno republicano se mostró renuente.

Entonces, *ambos partidos ponderan a la "democracia" (y a los "derechos humanos") como cuestiones transnacionales que diluyen las fronteras del Estado-Nación y hacen inaplicable el principio de no injerencia.* Sin embargo, los dirigentes demócratas exhibieron un impulso beligerante mayor, más intrusivo para imponer la "moralidad" y más propenso al uso de sanciones y otros instrumentos punitivos. Adicionalmente, W. Clinton condenó la dureza republicana con los refugiados haitianos, tildándola de "cruel" e "ilegal". En efecto, el 24 de mayo de 1992 el entonces presidente Bush rubricó una orden ejecutiva que indicó a la guardia costera que procediera a retornar a los fugitivos recogidos en el mar.

Empero, la gestión Clinton retrocedió en algunas de esas demandas y promesas de campaña. En el caso de China, el primer mandatario firmó una orden ejecutiva (con apoyo del Congreso) por la que renovó sin condiciones su *status* como "nación más favorecida" en términos comerciales (por 12 meses, hasta julio de 1994). No obstante, también se exigen progresos en materia de derechos humanos durante ese período (en la "política represiva", los "prisioneros de conciencia" y los "abusos en el Tibet"). Además, se requieren avances comerciales (dado el déficit de los intercambios bilaterales en perjuicio de EE. UU.) y respecto de la transferencia china de misiles y otros arsenales de destrucción masiva. Incluso continuó un *monitorio* estricto de la presunta venta de componentes de misiles balísticos MI 1 a Pakistán, que terminó en agosto (1993) con la imposición de sanciones estadounidenses a China. Empero, en septiembre de ese año se llevó a cabo una revisión y se acuñó una estrategia más orientada a la cooperación ("embrace", abrazo) que al aislamiento, proceso que culminó con la venta norteamericana de una super-computadora a China. En el caso de Haití, W. Clinton rompió la promesa formulada en la campaña de revertir la práctica de repatriar a los emigrados, decisión cuya legalidad fue convalidada por la Corte Suprema el 21 de junio de 1993.

Por consiguiente, *en este rubro la gestión Clinton también se moderó e incorporó criterios más próximos al "realismo"*, aunque en 1993 siguió mostrando *una mayor inclinación al empleo de*

⁴⁸ Christopher, Warren, "Statement at Senate confirmation hearing", en *Dispatch*, Vol. 4. No 4. 25 de enero de 1993.

⁴⁹ Christopher, Warren, "Budget priorities for shaping a new foreign policy", en *Dispatch*, Vol. 4. Ne 11,15 de marzo de 1993; y Wharton, Clif, "A new generation and America's post cold war challenges" en *Dispatch*, Vol 4. Ne 20. 17 de mayo de 1993.

sanciones y, en general, al uso de instrumentos de represalia.

Por último, es de destacar que la irradiación "democrática" conduce a *un continuado realce de la pugna por la legitimidad y el consenso*, sobre todo allí donde se encuentran en vigor regímenes electorales. De ahí la importancia actual de los discursos (y prácticas) legitimadores.

3.2. Régimen político, legitimidad, sociedad civil e intereses de seguridad en América Latina

Entonces, el auspicio de la "democracia" conlleva el aliento de un modelo integral que abraza distintas dimensiones. Y es integral porque esas dimensiones responden a intereses relativamente autónomos, aunque convergentes: económicos (por ejemplo, cobro de las deudas externas y apertura de mercados al comercio y a las inversiones) y de seguridad, muy claros en América Latina.

En efecto, el intento por modelar los regímenes políticos en el subcontinente es muy vigoroso. Y este impulso estadounidense de la democracia política en la región responde a argumentos de seguridad precisos, que le confieren jerarquía y estabilidad. Se traía de la denominada "visión democrática de la seguridad" (que rechaza las dictaduras militares abiertas), un producto temprano de la era Reagan que, desde entonces, ha sido enérgicamente alentado por el Pentágono. Además, fue recogido firmemente por la gestión Bush y concita un férreo acuerdo bipartidario, por lo que configura un eje de política exterior consolidado y de largo plazo — poco vulnerado por los disensos derivados del fin de la guerra fría.

Este patrocinio de la democracia implicó un vuelco de la visión neoconservadora inicial (las dictaduras alineadas con EE. UU. y asediadas por insurgencias no debían ser blanco de "democratizaciones" debilitantes). Se llevó adelante una revisión del triunfo antisomocista en Nicaragua, cuyos resultados fueron concluyentes: las dictaduras militares laceraban la credibilidad gubernamental, enajenaban el respaldo público e incluso beneficiaban a la "subversión", que podía edificar amplias coaliciones en torno a demandas democráticas.

El corolario era temible para la doctrina de "conflictos de baja intensidad" (CBI), que era (y es) un

paradigma de seguridad muy relevante para América Latina⁵⁰. Una tesis básica de este paradigma es que los CBI cambian la naturaleza de la guerra y, sobre todo, la convierten en un embate político-ideológico. Un elemento decisivo sería la pugna por la legitimidad y el objetivo estratégico la construcción de un consenso activo en las poblaciones involucradas. Entonces, si el terreno estratégico es la batalla por el consenso, los "autoritarismos" constituirían un "boomerang", ayudarían al enemigo. El desenlace fue el diseño de *una línea de seguridad fundada en la democracia y en el realce de la edificación de legitimidad*. Ello coloca obstáculos a la viabilidad de asonadas militares como las registradas en Haití, Venezuela y Perú (aunque con sentidos diversos en cada caso) y *hace difícil el reinicio de un redivivo ciclo militarista generalizado en América Latina*.

Por otro lado, la promoción estadounidense de la "democracia" en América Latina también busca modelar sociedades civiles fuertes y adictas a través de la llamada "asistencia política" (o "democrática"), otra línea de política exterior formulada en el período Reagan. Consiste en el apoyo con fondos estatales norteamericanos a grupos y entidades intermedias e independientes del Estado como partidos políticos, sindicatos, asociaciones de negocios, centros de estudio, organismos de mujeres y jóvenes, cooperativas y medios de comunicación como periódicos, vídeos y films. La asistencia se canaliza por medio de una infraestructura nacional e internacional de organismos privados financiados directa o indirectamente por el Estado norteamericano, que se empezó a crear en los '80s. La entidad medular es el *National Endowment for Democracy* (NED), instalado por el Congreso en 1983 a iniciativa de la gestión Reagan⁵¹. Desde su origen, la "asistencia política" recibe un activo aval bipartidario, por lo que constituye otra orientación estable y de largo plazo.

Sin embargo, las penurias presupuestarias derivadas del agudo déficit fiscal estadounidense

⁵⁰ Cfr. Ezcurra, Ana Marín *Intervención en América Latina. Los conflictos de baja intensidad*, Claves Latinoamericanas-IDEAS, México, 1988.

⁵¹ El tema se desarrolla con más detalle en Ezcurra, Ana María, *El conflicto del año 2000*, El Juglar Editores, México, 1990.

acotan los fondos disponibles. A ello se añade una neta reticencia pública al auxilio exterior, por lo que se avizora una revisión radical de la asistencia externa. Empero, el primer mandatario propuso robustecer al NED e incluso sugirió la creación de una radio "Asia libre" para influir en China y otros países de la región. A pesar de estas iniciativas, las restricciones financieras condicionan una tendencia que ya se esbozó en la era Bush: se pretende complementar al Estado norteamericano con una *mayor actividad de organizaciones multilaterales en la materia*. Así, Warren Christopher manifestó que la administración procuraría alistar organismos regionales e internacionales en el trabajo de promover la "democracia", con el fin de ahorrar dinero y evitar la apariencia de que EE. UU. trata de dominar a otras naciones. Entonces, *el creciente recurso a agencias multilaterales es sobre determinado: deviene de las exigencias de la globalización, pero también del imperativo de reducir gastos y, además, de la búsqueda de legitimidad ante la erosión fáctica del principio de no interferencia*.

4. Las "reformas económicas" en América Latina. Su continuidad

4.1. El "post-neoliberalismo" emergente en Estados Unidos

La administración Clinton expresa el surgimiento de una incipiente mirada "post-neoliberal", que enaltece al "capitalismo democrático" y los mercados libres pero introduce algunas correcciones a su automatismo radical. En efecto, durante la campaña electoral W. Clinton y la conducción partidaria intentaron amoldarse al "sentido común" de las clases medias como camino para recapturar la Casa Blanca. En particular, se intentó recuperar a los "demócratas reaganianos", que desertaron porque la óptica republicana se acercaba mejor a sus percepciones. El desenlace fue un conjunto de concesiones al conservadorismo vernáculo. Por eso, algunos analistas norteamericanos señalan que el entonces pre-candidato demócrata muchas veces parecía estar a la "derecha" de George Bush⁵². Así, la administración Clinton abandona el credo económico demócrata tradicional:

asegura que ha dejado de lado el viejo paradigma partidario de "fax and spend" (subir impuestos y gastar), relevado por una política de "inversión y crecimiento"—apelaciones típicamente republicanas. Empero, también se acude a ingredientes de la tradición "liberal". Así se reivindica una aproximación novedosa, una "tercera vía" entre el capitalismo "laissez-faire" y el Estado de Bienestar, entre el "do nothing" ("hacer nada") republicano y la teoría del gran gobierno. Se subraya el papel del mercado, el crecimiento y la inversión privada, sí, pero se auspicia un papel más activo del Estado en la economía a través de inversiones públicas diversas —incluso en rubros sociales como la salud y la educación. La gestión Clinton también combina elementos "liberales" y conservadores a nivel moral y cultural. Por ejemplo, articula el respaldo a la pena de muerte y el hincapié en la reforma del sistema de asistencia social (entendido como "segunda oportunidad" y no como "modo de vida") con posturas pro-aborto, ambientalistas y en favor de los derechos homosexuales y de la mujer.

En definitiva, estas fracciones Demócratas llevaron adelante una intensa renovación del pensamiento partidario, un esfuerzo de síntesis que dio lugar a un proyecto rejuvenecido apto para competir en la arena electoral, impregnado de componentes conservadores —por eso se autotitulan como "nuevos demócratas". En buena medida, ese desplazamiento resultó fraguado por un grupo de dirigentes reunidos en el *Democratic Leadership Council (Consejo de Liderazgo Demócrata)*, un "think tank" (^11^0 de pensamiento") formado en 1985.

Un interrogante es cual puede ser el efecto de aquel remozamiento en el impulso estadounidense de los ajustes estructurales en las naciones deudoras. *El escenario más factible es que no tenga un impacto considerable. Los ajustes persistirán porque responden a intereses económicos precisos de Estados Unidos y, más en general, del capitalismo avanzado*. Empero, es muy probable que se de un *creciente énfasis al despliegue de políticas de compensación social e inclusive a un mayor papel del Estado en el desarrollo de las mismas*.

Así pues, un factor de continuidad son los *intereses acreedores* —económicos, pero también políticos. En efecto, es posible afirmar que América Latina entró de lleno a la globalización mundial con

⁵² Foulner, Edwin, "Reading his lips", en *Policy Review*, NQ 63, invierno de 1993.

la crisis de pago de las deudas externas, que eclosionó en México en 1992. En los '80s esa crisis dio lugar a una potente asociación del capitalismo central: la "coalicción acreedora", que logró ensamblar bastante firmemente a la banca privada, a organismos financieros multilaterales (sobre todo, el *Fondo Monetario Internacional* y el *Banco Mundial*) y a los gobiernos del Norte desarrollado. Esa coalición—que tuvo (y tiene) a Estados Unidos como protagonista en el diseño de políticas— impuso en la década los llamados ajustes estructurales (en sus diversas fases) a los países deudores. Por ende, las deudas externas se convirtieron en un poderoso instrumento de intromisión macroeconómica del capitalismo central, que profundizó y alteró las relaciones de dependencia en la región. En efecto, se produjo una transnacionalización de las decisiones políticas de los Estados latinoamericanos, que transfirieron buena parte de su poder a dicha coalición. En suma, en el subcontinente tiene lugar una *transnacionalización subordinada* — económica pero también política que, además, abarca a las fracciones más concentradas de la burguesía de la región⁵³. En consecuencia, los ajustes no son el resultado inexorable de una determinación económica: intervienen actores, principalmente externos. Constituyen la estrategia común y explícita del G7 (Grupo de los Siete países más desarrollados) ante la crisis de la deuda. Entonces, son ajustes acreedores, economías de la deuda⁵⁴ y, por eso, persistirán.

4.2. Ajustes acreedores y estrategias de compensación

Empero, es factible que tengan lugar ciertas adaptaciones por razones de legitimidad.

En efecto, los ajustes estructurales han estado objetivamente imbuidos por una lógica sacrificial que determinó una polarización y exclusión social sin precedentes, con una intensa expansión y diversificación de la pobreza. Así se registran un

⁵³ Estos efectos son analizados por Helio Gallardo en "Actores sociales, movimiento popular y sujeto histórico en la América Latina de la década de los noventa", en *América Latina: Resistir por la Vida. Documentos de Trabajar* R1ÍDLA-CPID. San José. 1993.

⁵⁴ Hinkelammert, Franz, "La lógica de la exclusión del mercado capitalista mundial y el proyecto de liberación", en *idem*

incremento agudo del desempleo (que dejó de ser cíclico y se transformó en estructural⁵⁵) y el consiguiente aumento del denominado sector informal (el 24% del mercado de trabajo en la región). A ello se añaden alias tasas de subocupación y un acrecentamiento del trabajo precario (con un acentuado deterioro de las condiciones de contratación), junto con un severo retroceso del salario directo (en especial, en ciertas fracciones como los empleados estatales) y del indirecto, debido al profundo deterioro de ámbitos y servicios públicos básicos como la seguridad social, la educación y la salud. Esta explosión de la pobreza es progresivamente reconocida por algunas agencias internacionales y regionales. Es el caso de la *Comisión Económica para América Latina y El Caribe* (CEPAL), que calculó que el 46% de la población latinoamericana se ubicaba para 1990 debajo del umbral de la pobreza —problema que cataloga como de alcance regional⁵⁶.

Entonces, el capitalismo dependiente acentúa sus efectos de segregación—tendencia consolable en el Sur en su conjunto e incluso en el Norte avanzado, donde la exclusión también se articula con la fuerte reconversión tecnológica (y en pro de la reducción de costos) que distingue a la presente fase del capitalismo. Así pues, la globalización se asocia con una brecha cada vez más pronunciada (de poder, económico-tecnológica, social, educativa) entre el Norte industrializado y el Sur, situación que ha sido dramáticamente descrita por el *Informe 1992 sobre Desarrollo Humano* elaborado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD). Este documento consigna datos elocuentes:

...en 1960, el 20% de la población mundial registraba ingresos 30 veces más elevados que los del 20% más pobre. En 1990, el 20% más rico estaba recibiendo 60 veces más. Esta comparación se basa en la distribución entre *países* ricos y pobres. Si, además, se tiene en cuenta la distribución desigual en el seno de los distintos países, el 20% más rico de la *gente* del mundo

⁵⁵ *Idem*

⁵⁶ Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*, LC/L. 716 (Conf. 82/6), 3 de noviembre de 1992

registra ingresos por lo menos 150 veces superiores a los del 20% más pobre.

Y agrega:

...los pobres... tienden a irse quedando por fuera del mercado, ya sea en sus naciones o a nivel internacional⁵⁷.

En América Latina (y a nivel global) éste comienza a ser el espacio de un problema para el Norte avanzado. En efecto, últimamente se advierte que semejantes niveles de segregación pueden generar *amenazas de seguridad*. Es el caso de "riesgos transnacionales" como las *migraciones masivas* y la posibilidad de que quede en entredicho la *viabilidad política* del modelo.

En rigor, hace bastantes años que los altos mandos estadounidenses vinculados con América Latina vienen llamando la atención sobre los efectos potencialmente devastadores de los ajustes económicos. Por ejemplo, en 1987 el general Fred Woemer (por la época a cargo del Comando Sur asentado en Panamá) señaló ciertos "signos ominosos" como términos declinantes del comercio exterior, alto desempleo, educación y dieta insuficientes, miseria y transferencia de excedentes al exterior"⁵⁸. Se indicó (y señala) que la exclusión social concomitante podría ser fuente de conflictos extendidos, afectar la legitimidad de los regímenes políticos y gestar renovados desafíos de seguridad. Estas predicciones se vieron confirmadas por explosiones sociales —aunque relativamente localizadas y episódicas— que irrumpieron en algunos países de la región y, en particular, por el alzamiento del *Frente Zapatista de Liberación Nacional* (Chiapas, México, enero de 1994), una *insurgencia indígena y campesina cuidadosa y largamente organizada, así como notablemente original en su ideario y programa político*. Es decir la pobreza y la opresión política se asocian en este caso con *el primer intento revolucionario organizado que surge en la postguerra fría a escala planetaria*. Así, se instala una paradoja: en la batalla por el consenso, el desgaste de la legitimidad ya no sería imputable a las dictaduras militares sino a las propias estrategias acreedoras. Entonces, *la pugna por la legitimidad es un curso prioritario y a la vez un*

punto vulnerable de la postura estadounidense hacia la región.

Sin embargo, el proyecto dominante ha logrado avances en el "sentido común" de importantes sectores de la población del subcontinente —en parte debido a la creencia de que no existen alternativas: la "cultura de la desesperanza"⁵⁹. Se constata un imaginario colectivo signado por el desencanto, la resignación e incluso el fatalismo, que se asocia con una clara declinación de las demandas: la lucha por la sobrevivencia tiende a estructurar los comportamientos, lo que suele reforzar las soluciones privadas y familiares, la ruptura de lazos de solidaridad y la fragmentación social. El discurso hegemónico tiende a estimular activamente dicho imaginario. Así, el grueso de las élites dirigentes latinoamericanas, buena parte de los medios de comunicación masiva y aun sectores intelectuales — la producción organizada de bienes simbólicos— redundan en ese mensaje central: no habría alternativas viables para el modelo de sociedad hoy generalizado en América Latina. Y esta convicción tiende a expandirse porque se trata de un fenómeno sobredeterminado. Es decir, actúan condicionamientos diversos pero convergentes. En efecto, a la prioridad de la sobrevivencia y a las apelaciones simbólicas se agregan otros factores. Por ejemplo, el colapso del socialismo histórico que dejó al capitalismo como sistema dominante a escala planetaria —lo que lleva a descalificar como irreal o irracional a cualquier propuesta de transformación. También se añade la reconversión ideológica de distintos movimientos de la región previamente inspirados en el ideario de la soberanía nacional, la distribución y la justicia social (como los llamados "populismos" latinoamericanos). A ello se suma una prolongada crisis de alternativas a nivel de proyecto sociedad, patente en el grueso de los sectores progresistas del subcontinente.

Empero, aquel "sentido común" no sería suficientemente sólido ni garantía segura ante la explosividad potencial de la exclusión social aludida. Esta visión también se vio ratificada por la emergencia del *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* cuya rebelión, de hecho, implica un debilitamiento de esa "cultura de la desesperanza". Ante ello, una respuesta emergente es *reconstruir legitimidad: ya no sólo*

⁵⁷ PNUD, *Desarrollo humano: 76 preguntas y respuestas. Informe 1992*, Santiago de Chile.

⁵⁸ Woemer, Fred, "Shield of democracy in Latin América", en *Defense*, noviembre-diciembre de 1987.

⁵⁹ Hinkelammert, Franz, *op cit*

desde el régimen político (la "visión democrática de la seguridad") y la producción simbólica, sino también desde el ámbito social. De ahí surgen estrategias compensatorias: políticas sociales focalizadas en los grupos "más vulnerables". Es decir, ante el objetivo de reducir la pobreza no se redefinen las políticas macroeconómicas, sino que se agregan programas específicos. Diversos gobiernos latinoamericanos han emprendido este tipo de iniciativas, con el apoyo de agencias internacionales de financiamiento y, también, con el concurso de cierta asistencia bilateral (provista por algunos países del Norte industrializado). Por lo regular, se trata de programas de corto plazo a nivel de alimentación, salud, educación, capacitación para el trabajo o vivienda, a lo que se agrega un fuerte énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de "micro empresas", particularmente en el sector "informal" ⁶⁰. También se estimula una matriz descentralizadora, con un papel activo de unidades municipales y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Habitualmente esos proyectos ensalzan la "autonomía" de los pobres y convocan a su participación, sí, pero en el marco de un modelo de "participación restringida" que es funcional a la retracción social propia de los Estados del "ajuste" ⁶¹. Así, ante una oferta pública casi en extinción los grupos excluidos son llamados a hacerse cargo de sus propios problemas. Surge el ideal de una presunta "autogestión", sólo que en reemplazo de las funciones sociales del Estado. Además, este modelo pregona la "autogestión" para la *sobrevivencia*, por lo que se tiende a desactivar la agregación y ampliación de demandas frente al Estado y otras instancias de poder. Adicionalmente, se trata de un enfoque microsociedad y localista, que opera como relevo de una mirada y participación macrosociedad. Por añadidura, el paradigma de la "focalización" tiende a substituir la prestación universal de servicios por parte del Estado y concibe a

⁶⁰ La CEPAL está tomando un rol activo en la cuestión. Por ejemplo, se pueden consultar los siguientes documentos de este organismo- *Renovadas orientaciones y tendencias de los programas de compensación social en la región, LC/L.717 (Conf. 82/7)*. 9 de noviembre de 1992. y *Actividades de los gobiernos de América Latina y el Caribe para la superación de la pobreza, LC/L. 713 (Conf. 82/5)*. 20 de octubre de 1992

⁶¹ El tema se desarrolla en Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld, *La participación al borde de un ataque de nervios*, Documento de Trabajo, UNICEF Arriuna, diciembre de 1991.

los grupos "mas vulnerables" como sectores carenciados —no como sujetos o protagonistas potenciales a nivel de sociedad global. En suma, de hecho brota el ideal de una comunidad "autogestionaria" supletoria de las políticas públicas y restringida, microsociedad. Sin embargo, también se insinúan algunas estrategias de mediano plazo que apuntan a objetivos mas complejos. Es el caso de la educación. En efecto, en los últimos años diversos organismos multilaterales vienen impulsando en América Latina un proyecto de transformación educativa que, en sus líneas mas generales, ha sido adoptado por numerosos gobiernos del subcontinente. El *Banco Mundial* tiene un papel hegemónico en esas organizaciones, aunque participan otras agencias como la CEPAL (con elementos comunes y algunas diferencias significativas) ⁶². Tal propuesta de innovación educativa es una *estrategia de compensación* que pretende simultáneamente *gestar condiciones favorables para la inversión de capital* —también transnacional. En efecto, este no sólo buscaría mano de obra barata sino además una fuerza de trabajo relativamente capacitada. Por eso se postula la universalización de la educación básica, que constituiría la prioridad central del Financiamiento público en relación a otros niveles del sistema. Entonces, aquí se apunta a desarrollar la función compensadora del Estado a través de un servicio *universal*, si bien relativamente *restringido* al escalón básico de la enseñanza —papel que sería reforzado por medidas de asistencia focalizadas en zonas geográficas y sectores "más vulnerables" (por ejemplo, comedores escolares, distribución de materiales). A la vez, se procura aumentar la disponibilidad de personal con una formación básica general, lo que favorecería aquella inversión de capital. Dicha propuesta también *es parte de la reforma del Estado propia de los ajustes acreedores* y, por eso, se asoció con la búsqueda de superávit fiscal. De ahí dos ejes adicionales: la "descentralización" del sistema (que además

⁶² No podemos abordar aquí el asunto en detalle, dados los límites espaciales de este artículo. Se puede consultar un interesante trabajo de Coraggio, José Luis, "Economía y educación en América Latina: notas para una agenda en los '90, en *Economía y Educación en América Latina, Papeles del CEAAL*, No 4, Santiago de Chile, 1993.

permitiría una mayor participación de la "comunidad", particularmente en el ámbito económico), así como la búsqueda de fuentes alternativas a los fondos públicos⁶³.

El proyecto incorpora otros ingredientes: por ejemplo, se asocia con *una teoría sobre el crecimiento económico hoy dominante en el Norte avanzado*, que ve a la educación como una inversión estratégica orientada a generar recursos humanos para la economía. Además, se subrayan ciertos ejes como el énfasis en la "calidad" (en lugar de la expansión cuantitativa) y el consiguiente estímulo de un "Estado-evaluador" de rendimientos (en vez de un Estado distribuidor benevolente de recursos). En definitiva, a los efectos de este análisis interesa resaltar que despunta una estrategia de compensación social en la que el Estado asumiría cierta prestación universal de servicios, sí, pero con un alcance restringido —por lo que es consistente con la meta de una participación de la "comunidad" relativamente supletoria de las funciones públicas. Por otra parte, esa iniciativa de cambio en el ámbito educativo ilustra el empeño del Norte avanzado por *modelar nuestros modelos de sociedad internos incluso en el campo de ciertas políticas sectoriales*. En el caso de la educación ello se liga con objetivos en el terreno de la legitimidad y, por ende, de la seguridad, junto con propósitos económicos (sobre todo, a nivel de inversión de capitales) y metas vinculadas con la reforma del Estado.

4.3. Una "diplomacia comercial". La postura hacia América Latina y relaciones intracapitalistas

La administración Clinton está dando una sensible primacía al ámbito económico. De ahí que *la primera prioridad de la política exterior es contribuir a la reconstrucción del poder económico nacional*. Por eso *el comercio se ubica en el centro de la estrategia externa y es considerado un elemento decisivo de la seguridad*. Es por ello que algunos analistas catalogan a la actual postura exterior Demócrata como una "diplomacia comercial"⁶⁴

Ese acento en el comercio se enlaja con otra prioridad de alto rango: *expandir y tonificar la economía de mercado en el planeta y propiciar un orden internacional abierto, principalmente en materia de comercio pero también de inversiones—una opción típica de la gestión Bush*. Así, el primer mandatario ha repelido que un comercio mundial libre y competitivo enriquecerá a la nación. Es que el crecimiento económico y la creación de empleos en EE. UU. son cada vez más dependientes de las exportaciones. Se calcula que alrededor de siete millones de puestos de trabajo se encuentran actualmente ligados a las ventas externas.

Por eso, una larca preeminente del Departamento de Estado es (y será) el apoyo a las exportaciones, la apertura de nuevos mercados y la asistencia activa a las compañías estadounidenses. Por ende, se perfila una postura internacionalista que subraya notablemente los propósitos económicos y comerciales. *No se trata de una opción entre lo doméstico y lo internacional, sino de la prevalencia de la economía respecto de otras metas de la estrategia externa*. No obstante, se atienden objetivos que no están directamente relacionados con una racionalidad económica, particularmente en el campo de la defensa. Es decir, no se admite la disolución de la seguridad en la esfera económica.

En términos de arcas geográficas, Asia concita una clara prioridad comercial para la administración Demócrata —ya que constituiría la región de más rápido crecimiento, con los mercados más dinámicos del orbe (por lo que sería vital para el futuro estadounidense). La gestión Clinton procura promover una mayor integración económica, una asociación más estrecha en pro del libre comercio. Es decir, se tiende a una "comunidad Asia-Pacífico" —propósito que implica ciertas tensiones con otros objetivos básicos de la administración (promover la "democracia", detener la proliferación de armas de destrucción masiva). En este contexto, se realizó la cumbre de *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC, *Cooperación Económica Asia-Pacífico*) en Seattle, EE. UU. (noviembre de 1993), que supuso un progreso respecto de esos objetivos estadounidenses —aunque la mayoría de los líderes asiáticos allí reunidos se opuso al impulso prematuro de una zona de libre comercio.

Aquella preponderancia del comercio también se aplica al Sur, que recibe el 37% del total de las

⁶³ No obstante, la CEPAL propone una expansión de la inversión pública en educación, por lo que la participación económica de la comunidad es vista como complementaria del presupuesto estatal.

⁶⁴ . Garten, Jeffrey, "Clinton's emerging trade policy", en *Foreign Affairs*, verano de 1993.

exportaciones norteamericanas, con un patrón de rápido crecimiento (de un tercio en los últimos dos años) y tres millones de empleos asociados con la zona ⁶⁵. En consecuencia, esa "diplomacia comercial" también se encuentra vigente respecto de América Latina.

En efecto, *los asuntos económicos y el comercio son la piedra angular de la estrategia externa hacia la región*. Roger Burbach, director del *Centro de Estudios para las Américas*, señala que la importancia de América Latina para la estrategia económica global de la administración es visible, por ejemplo, en la designación de funcionarios con fuertes antecedentes en cuestiones económicas y comerciales para los principales puestos vinculados con el subcontinente. Es el caso de Richard Feinberg, a cargo de la sección de Asuntos para América Latina del *Consejo de Seguridad Nacional* —comandado por Anthony Lake. Aquella relevancia sería reforzada por el hecho de que varios altos funcionarios provienen del *Inter-American Dialogue*, un "think tank que constituye un foro sobre problemáticas hemisféricas. Es el caso de Warren Christopher, del propio Richard Feinberg (quien se convirtió en presidente de ese organismo en 1992), de Henry Cisneros y Peter Tamoff (subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado), entre otros. R. Burbach agrega que el reporte *Convergencia y comunidad: las Américas en 1993*, elaborado por el *Inter-American Dialogue* en 1992, esboza un conjunto de propuestas que difiere poco de las políticas diseñadas por la administración Bush ⁶⁶. En efecto, la gestión Bush introdujo cambios decisivos en la estrategia externa hacia el área: perfiló una postura que concitó un sólido acuerdo bipartidario y que está siendo continuada por el gobierno demócrata.

Así, la administración Bush ya había ubicado a la economía y al comercio como piezas nodales de la política hacia América Latina, prioridad evidente en la *iniciativa para las Américas* y el *North América Free Trade Area* (NAFTA; o *Tratado de Libre Comercio para América del Norte*, TLC). En esta línea, Alexander Watson—Secretario Asistente para Asuntos Interamericanos— manifestó que dicha *Iniciativa...*

proporciona bases sólidas para expandir el comercio y las inversiones en la región ⁶⁷.

Esa centralidad del comercio llevó a la ratificación explícita del apoyo estadounidense a la "reforma económica" en América Latina. Es decir, *los intereses comerciales norteamericanos constituyen otro factor de continuidad del impulso a los ajustes estructurales en el subcontinente* (que se añade a los intereses acreedores). Clifton Wharton, ex subsecretario del Departamento de Estado, asentó que

...actualmente las Américas son vitales para nuestra estrategia económica internacional. Ninguna otra región en el mundo está haciendo ni as por liberalizar el comercio con nosotros... El último año, nuestras exportaciones a nivel mundial crecieron un 6%. En América Latina y el Caribe tal aumento fue del 19% y tuvimos superávit... Nuestras exportaciones al hemisferio se duplicaron en los últimos cinco años. Y ello creó cerca de 800.000 empleos con salarios más altos que el promedio. Cada punto porcentual de crecimiento en América latina genera 5 billones de nuevas exportaciones y cerca de 100.000 puestos de trabajo. Claramente, lo que es bueno para la economía de este hemisferio es bueno para Estados Unidos ⁶⁸.

Por su lado, Alexander Watson consignó que

...América Latina se ha convertido en nuestro mercado de exportación con progreso más rápido. El último año nuestras ventas se incrementaron en un 19%...dando lugar a alrededor de 240.000 puestos de trabajo. Mientras el ingreso de nuestros vecinos siga aumentando, así lo harán nuestras exportaciones ⁶⁹.

Además, la administración recalca fuertemente el auspicio de leyes de inversión y propiedad intelectual favorables a EE.UU. en los países de la región.

Esa diplomacia económica tuvo otro efecto de envergadura: así, se terminó apostando a la creación gradual de *una zona de libre comercio hemisférica*. En efecto, la administración demócrata finalmente

⁶⁵ Greenhouse, Steven, "Surging growth...", en *The New York Times*, 19 de agosto de 1993.

⁶⁶ Rurbach, Roger, "Clinton's Latin America policy: a look at things to come", en *NACLA • Report on the Americas*, Vol. XXVI, NQ 5, mayo de 1993.

⁶⁷ Watson, Alexander, "Statement at confirmation hearing", en *Dispatch*, Vol. 4, No 21, 24 de mayo de 1993.

⁶⁸ Wharton, Clif, "Forging a true partnership of the Americas", en *Dispatch* Vol. 4, N° 18, 3 de mayo de 1993.

⁶⁹ Watson, Alexander, *op cit*

dio un apoyo activo al NAFTA después de un período de ambigüedades iniciales: y el Departamento de Estado manifestó su intención de explorar vías para extender los acuerdos a otras naciones de América Latina que abran sus economías y sistemas políticos (en primer lugar, Chile). El propio primer mandatario expresó que

...el NAFTA producirá trabajos y levantará los ingresos tanto en EE.UU. como en México —y en Canadá. Siempre he pensado que, en el largo plazo, la integración de las tres economías y el potencial que nos da para continuar hacia el Sur (en los mercados de Chile, Argentina, Venezuela y otros) es enorme... Y si ustedes miran dónde están yendo Europa y Asia, sin duda Estados Unidos y Canadá necesitan más socios comerciales en su propio patio trasero ⁷⁰.

Empero, el NAFTA fue resistido por importantes sectores demócratas del Congreso y por amplias franjas sindicales y ambientalistas, a lo que se agregó la oposición activa del ex candidato independiente Ross Perot. Por eso, el proceso de ratificación del TLC en EE. UU. fue dificultoso, a pesar de los acuerdos complementarios sobre medio ambiente y derechos laborales acordados por los países signatarios (e impulsados por el gobierno demócrata). Finalmente el TLC resultó aprobado, desenlace que fue considerado el primer gran éxito de W. Clinton en materia de política exterior —si bien se trata de una iniciativa de su predecesor que, por añadidura, logró superar las resistencias del Congreso gracias al apoyo mayoritario de la bancada republicana. No obstante, la ratificación del TLC *reforzó la prioridad de la "diplomacia comercial" y la relevancia de la dimensión económica de la seguridad en la actual estrategia externa estadounidense*. A la vez, también fue un triunfo del discurso internacionalista con el que la administración Clinton defendió la iniciativa ante sus opositores: un mensaje que descalificó duramente al proteccionismo y reivindicó a la liberación de los mercados como la "máquina" del crecimiento económico global y en EE. UU.

⁷⁰ Clinton, William, Conferencia de prensa con el primer mandatario de Canadá, 2 de junio de 1993 (fuente: comunicado de prensa de la Casa Blanca, correo electrónico).

Asimismo, es importante resaltar que tal "opción regional" en términos comerciales no implica un "repliegue hemisférico", sino que se buscan oportunidades expandidas en el contexto de un sistema de comercio mundial cuya apertura se continúa alentando.

En este contexto, la administración Clinton desarrolla una política comercial más dura con sus socios capitalistas y, en particular, con Japón. Así, se despliegan notables presiones orientadas a remover barreras y desbalances, que alcanzaron ciertos resultados con el cierre de la Ronda Uruguay del GATT (diciembre de 1993). Sin embargo, a la vez se procura mantener un curso cooperativo que impida el surgimiento de bloques restrictivos, excluyentes y eventualmente hostiles —posibilidad que el Pentágono evalúa como un altísimo riesgo de seguridad en la post-guerra fría. Es decir, se intenta *preservar un curso asociativo del Norte industrializado*, reputado como indispensable para la estabilidad mundial, así como para afrontar los nuevos desafíos transnacionales. Por eso, en su primer viaje a Tokio (1993) el primer mandatario ratificó el compromiso norteamericano de defensa con Japón y, además, reiteró que no hay en el mundo una relación bilateral más importante para EE. UU. que la que existe con el país nipón: un "aliado estratégico" para asuntos de seguridad, problemas transnacionales y temas económicos ⁷¹. En definitiva, *se ejercen presiones pero simultáneamente se busca resguardar la unidad geopolítica y el curso de "asociación global" del Norte industrializado (tan resallado por la administración Bush), visto como ineludible en virtud de la globalización, la difusión de poder internacional y las restricciones actuales al vigor norteamericano*.

5. Una estrategia de defensa renovada

5.1. La reformulación emprendida por el gobierno demócrata

Al inicio de su mandato, la administración Clinton emprendió una revisión de las necesidades militares estadounidenses. Después de

⁷¹ Clinton, William, Coméntanos al anunciar la designación de Walter Mórdale como embajador en Japón (fuente: *idem*).

aproximadamente seis meses de trabajo, el 1° de septiembre de 1993 anunció un plan de recortes en las Fuerzas Armadas que reproduce la estrategia trazada por la gestión Bush para la post-guerra fría: con la extinción de la URSS y el bloque soviético, los Estados Unidos deberían estar preparados para pelear dos guerras regionales al mismo tiempo, sin apelar al recurso nuclear y rescostándose en arsenales de alta tecnología y fuerzas convencionales bien entrenadas. A la vez, esas conflagraciones son pensadas en marcos virtualmente unilaterales: se trata de anticipar las capacidades necesarias para los escenarios más amenazantes y no de una preferencia estratégica (que sigue siendo predominantemente multilateral). Así, las tropas serán reducidas de 1.7 a 1.4 millones en cinco años, entre otros cortes⁷². Estas mermas van más allá de lo planeado por la administración Bush, pero no representan un desvío significativo de los diseños y estructuras imaginadas en (y requeridas por) el gobierno republicano. Así pues, se ratifica la vigencia de un firme acuerdo bipartidario en torno a la renovada estrategia de defensa y a las nuevas hipótesis de conflicto postuladas por la gestión Bush,

En efecto, el 2 de agosto de 1990 (el día en que Irak lanzó la invasión a Kuwait) el presidente Bush anunció el armazón básico de una remozada estrategia militar en un célebre discurso pronunciado en Aspen, Colorado. La propuesta pretendía dar cuenta de tres datos centrales: el fin de la guerra fría, los riesgos de seguridad propios de la nueva era y los límites presupuestarios derivados de la crisis fiscal norteamericana.

Se aceptó que era necesaria una reducción de las Fuerzas Armadas, siempre que las rebajas fueran ordenadas y estuvieran directamente ligadas a una reestructuración razonada —guiada por aquella reformulación estratégica. Por eso, la gestión Bush y el Pentágono enlabieron una dura polémica con sectores demócratas y neoaislacionistas inclinados a introducir cortes extremos en el presupuesto de defensa, a los que acusaron de seguir criterios fiscalistas estrechos desprendidos de una visión alternativa. Se postuló el tránsito hacia un aparato bélico más pequeño, reorganizado y altamente preparado, sin rebasar un nivel "aceptable" de capacidades que el Pentágono denominó "Fuerza Base" —termino acuñado por el general Colin

⁷² Gordon, Michael, "Military plan would cut forces...", en *The New York Times*, 2 de septiembre de 1993.

Powell, que denota la potencia mínima requerida para implementar la flamante estrategia. No se trata del poderío actual, sino de una estructura más chica (aproximadamente un 25% menor) que se esperaba tener lista para 1995.

La administración Clinton ha retomado las tesis nodales que el Pentágono y el gobierno republicano defendieron en aquella polémica. Así, el primer mandatario y otros altos funcionarios (como el ex Secretario de Defensa, Les Aspin, quien renunció a propósito del fiasco de Somalia) han reiterado que *se busca preservar a EE. UU. como la principal potencia militar del mundo*, si bien a costos más bajos que en la guerra fría. El presidente Clinton ha repetido (como lo hizo antes G. Bush) que en la postguerra fría los Estados Unidos no deben reiterar errores del pasado (por ejemplo, inmediatamente después de la segunda guerra mundial) y precipitar reducciones excesivas y apresuradas. Por ejemplo, W. Clinton aseveró que

...los recortes presupuestarios que derivan de la cancelación de la guerra fría son necesarios, incluso bienvenidos, apropiados a la luz del colapso de la URSS y los cambios. Pero debemos estar atentos, aun mientras tratamos de reducir este tremendo déficit nacional, y (saber) que hay límites que no podemos traspasar. Debemos garantizar que los Estados Unidos están listos, listos para ganar: y superiores a cualquier otra fuerza militar del mundo⁷³.

Por eso, los recortes presupuestarios no resultaron tanto mayores que los sugeridos por su predecesor.

Empero, al comienzo el gobierno demócrata impulsó mermas bastante superiores. De ahí que en aquella revisión se llegó a considerar la posibilidad de no conservar una fuerza suficiente para atender dos guerras regionales simultáneas, sino sucesivas. Esta opción fue denominada "win-hold-win": se trataba de pelear y ganar un conflicto, a la vez que se empleaba cierto poder aéreo y un número limitado de tropas terrestres para mantener relativamente controlado al segundo enemigo, mientras llegaban los refuerzos del primer escenario. Tal alternativa resultó duramente

⁷³ Clinton, William, "Remarks at the United States Military Academy..." en *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 29, Na 22, 7 de junio de 1993.

criticada en sectores del Pentágono y la prensa como un pasaporte seguro a la derrota ⁷⁴ Finalmente, prevaleció el escenario esbozado durante la era Rush y se aceptó una aproximación "win-win" ("ganar-ganar"), que preserva tropas y equipos suficientes para enfrentar dos conflagraciones que se inicien más o menos al mismo tiempo. Se estimó que ante el curso "win-hold-win" cualquier adversario podría sentirse tentado de explotar la primera crisis y la ineptitud estadounidense para afrontar un segundo reto ⁷⁵. Es de destacar que el general Colin Powell cumplió un papel protagónico en ambas reformulaciones (republicana y demócrata), por lo que predominaron algunos criterios básicos de los altos mandos respecto de cuáles son las capacidades mínimas requeridas para sostener una estructura de defensa adecuada.

5.2. El núcleo de opciones preservado

El rediseño realizado salvaguarda el núcleo de la postura urdida por el gobierno republicano y las jerarquías castrenses. Se anuncia el fin de la contención del comunismo y el comienzo de una era de *proyección de poder*. Se abandona el foco en una conflagración global y la atención se concentra en las *contingencias regionales*. En efecto, las crisis regionales son ponderadas como la amenaza más probable en el futuro. Por eso, sus demandas son el determinante central del tamaño y la estructura de las fuerzas, del despliegue externo, de los planes, la organización, los equipos y el entrenamiento. Se forja una estrategia flexible regionalmente orientada.

Entonces, se acepta la persistencia de riesgos en la post-guerra fría, por lo que se requeriría un enfoque de defensa a escala planetaria —tesis larga y enfáticamente defendida por la gestión Bush frente a un heterogéneo grupo de disidentes, quienes sostenían que en la era emergente no habría retos para la seguridad nacional norteamericana. Así, W. Clinton insistió (e itera) en la idea de que

.. el mundo es todavía un lugar peligroso" (frase acuñada por G. Bush) y advirtió que "como la

guerra fría terminó, alguna gente piensa que los desafíos para nuestro país concluyeron... Aunque hay una menor necesidad de ciertas misiones y fuerzas alrededor del mundo, muchas amenazas persisten... ⁷⁶.

El concepto de contingencias regionales todavía es algo impreciso. Sin embargo, abarca ciertas hipótesis de conflicto bastante definidas: a) *la violencia asociada con divisiones en Estados multinacionales, revisiones fronterizas y reyertas nacionales, étnicas v religiosas* en el Sur, pero también en Europa y en la ex-umión Soviética; b) el surgimiento (sobre todo, en Asia y Africa) de *Estados poderosos, equipados con armas de destrucción masiva, expansionistas y con pretensiones hegemónicas* —lo que abriría el espacio a guerras convencionales de magnitud al estilo de "Tormenta del Desierto" (para las que EE. LJI. se prepara con la postura "win-win" mencionada previamente); c) las *"amenazas transnacionales"*. la proliferación de armas convencionales avanzadas y no convencionales (biológicas, químicas, nucleares, tecnología misilística), a lo que se añaden el deterioro ecológico y las migraciones masivas; d) y escenarios de *conflictos de baja intensidad globales* (terrorismo internacional, producción y tráfico de estupefacientes) y *locales* (insurgencias, radicalización de movimientos de "izquierda o derecha" ligados con la exclusión social prevalente en el Sur). En definitiva, *se anticipan hostilidades en una gama amplia de conflictos*, desde los de baja intensidad hasta la guerra convencional en gran escala. No obstante, se insiste en la necesidad de desplegar acciones preventivas que impulsen la paz y eviten la guerra —si bien en el marco de una estrategia que se prepara para pelear y ganar si la disuasión falla.

La *proyección de poder* consiste en la intervención directa con fuerzas propias, aunque selectiva y excepcional, en cualquier punto del planeta si esa disuasión se malogra —en marcos unilaterales o multilaterales. Sena una respuesta a crisis difíciles de anticipar, con poca o ninguna advertencia, en una vasta escala de reacciones (congruente con aquella amplitud de conflictos

⁷⁴ Schmill, Erik, "Pentagon is ready...", en *The New York Times*, 12 de junio de 1993; y Zakheim, Dav, "A new name for winning: losing", en *The New York Times*, 19 de junio de 1993.

⁷⁵ Gordon, Michael, "Pentagon seeks .", en *The New York Times*, 11 de agosto de 1993.

⁷⁶ Clinton, William, Comentarios a las tropas estadounidenses en Camp Casey, República de Corea (fuente: comunicados de prensa de la Casa Blanca, correo electrónico).

posibles): desde "hostilidades menores que la guerra", al estilo de las operaciones compulsivas de "mantenimiento de la paz" y el contra-terrorismo; o ataques discriminados (como el bombardeo de represalia a Irak), hasta el empleo de una fuerza anonadante y abrumadora (tipo "Tormenta del Desierto"). En consecuencia, también habría que aprestarse para confrontar adversarios que pueden poseer defensas aéreas modernas, misiles balísticos, armas químicas o biológicas e incluso grandes formaciones blindadas. Por eso, los "escenarios de guerra" esbozados se aprontan para una hipótesis máxima de dos contingencias regionales y convencionales (no nucleares) de envergadura y simultaneas. En definitiva, la proyección de poder — según el general Colín Powell, un "principio estratégico" y "pieza central" de la nueva postura— estribaría en la aptitud de reacción *rápida* desde territorio estadounidense, donde se congregaría el grueso de las tropas.

Ese repliegue desde el exterior no es radical ya que se prevé el mantenimiento de cierta *presencia externa*, que tendría diversas funciones: fomentaría la estabilidad y los balances regionales de poder, disuadiría agresiones, prestaría credibilidad a las alianzas y facilitaría el despliegue rápido a áreas de crisis (por ejemplo, en Medio Oriente), así como el apoyo a las "peacekeeping" y actividades CBI (contraterrorismo, lucha antinarcóticos, protección de ciudadanos norteamericanos, ataques de represalia limitados). La declinación del despliegue exterior compele su concentración en algunas zonas prioritarias: Europa y el Mediterráneo (en la OTAN las tropas serán reducidas a un contingente de 100.000 soldados), el Este de Asia y el Pacífico, así como el Golfo Pérsico (si bien aquí no habría fuerzas terrestres, sino que se acudiría a la presencia naval y a la pre-ubicación de equipos pesados).

La proyección de poder tendría derivaciones y exigencias rotundas y precisas, que plasmarían en "principios estratégicos" adicionales. Es el caso de la *agilidad estratégica* ("movilidad" o "desplegabilidad"), que consistiría en la idoneidad para trasladar y sostener fuerzas sustanciales (hombres y materiales) para combatir en áreas geográficas adversas (sin equipos pre-posicionados ni bases e infraestructura local adecuada). Por eso, en la revisión emprendida por la gestión Clinton se apunta a importantes inversiones en el rubro transporte.

Otro "principio estratégico" conectado es la *preparación* del personal militar, considerado una piedra angular de la eficacia —tema cuya importancia el presidente Clinton ha resallado reiterativamente. Ello acarrea un triunfo del Pentágono, que frente a los recortes presupuestarios ha subrayado el peligro de una "fuerza vacía"; una que esté subdotada, subentrenada y no presta para un despliegue inmediato. De ahí que el *entrenamiento* sea sopesado como una de las mayores prioridades, que pagaría abultados dividendos si la acción bélica es requerida.

Un "principio estratégico" adicional reafirma el imperativo de salvaguardar el liderazgo y supremacía norteamericanos en el campo de la *tecnología militar avanzada*. Se trata de proteger la brecha cualitativa y las ventajas comparativas favorables a EE. UU., que serían aún más cruciales en virtud de la reducciones previstas. Por eso, el plan propuesto por el gobierno demócrata subraya el tema y postula el aumento de inversiones en materia de misiles y bombas guiadas de precisión, entre otros arsenales. La alta tecnología suministraría letalidad, elevaría la efectividad en combate, auspiciaría una terminación rápida de las hostilidades y minimizaría los riesgos de las tropas propias (atenuando las pérdidas de personal y equipos).

Entonces, en Estados Unidos se verifica un *consenso bipartidario* —compartido por los altos mandos— *que visualiza a los conflictos locales y regionales como asuntos globales*: una visión consolidada más allá de los disensos y debates sobre la naturaleza de la seguridad colectiva y las "peacekeeping". No se traía de que EE. UU. intervendrá en cada revuelta. En efecto, es muy probable que se fortalezca la matriz de intromisión selectiva tan apreciada por las jerarquías castrenses, incluso en el caso de la "injerencia humanitaria". Es decir, el curso más factible es que el "liberalismo de post-guerra fría" amortigüe su incidencia y se continúe rechazando la figura del "policía" o "gendarme mundial" (entendida como un patrón de intervención indiscriminada). Es que la intromisión posee un carácter más profundo, que también atraviesa esa óptica *selectiva*: *el deterioro del principio de no injerencia hace que los desequilibrios y violencias locales sean conceptuados como de incumbencia planetaria y de legítima jurisdicción del Norte avanzado y de EE.UU.*, que retienen para sí la potestad de decidir si cabe o no una acción bélica

directa (o indirecta) en cualquier franja del espectro de conflictos, unilateral o multilateral (en el contexto institucional que se considere oportuno). Y ésta es una perspectiva crecientemente compartida por la *Organización del Tratado del Atlántico Norte*. En definitiva, los esfuerzos por modelar los modelos domésticos de sociedad a escala mundial, congruentes con una estrategia de seguridad que recalca la necesidad de una postura preventiva y disuasoria, empalman con una doctrina de injerencia militar "global" controlada por el Norte industrializado —ya sea bajo el manto de la seguridad colectiva y apelando a los intereses de la "comunidad mundial", ya sea como operaciones unilaterales, de la OTAN o de coaliciones *ad hoc*.

5.3. La cuestión del uso de la fuerza

La gestión Clinton y, en particular, el nuevo comandante de la Junta de Jefes de Estado Mayor —John Malchase Shalikashvili— deberán resolver un punto que aún es contencioso: cuando y cómo emplear la fuerza militar ⁷⁷.

El fracaso de Vietnam dio lugar a una reconversión radical de las Fuerzas Armadas estadounidenses que reorganizaron su estructura, equipos, procesos y sistemas de conducción. También hubo penetrantes cambios a nivel de doctrina que condujeron a un "principio estratégico" adicional: el de la "fuerza decisiva". Consiste en el empleo de una *potencia abrumadora* en hombres y arsenales —ya no una pelea de desgaste, gradual y en incremento como en Vietnam. Se busca aplicar una capacidad de combate masiva, devastadora y sin pausa en las operaciones, para abreviar el conflicto y limitar el número de bajas propias. Este principio resultó utilizado por primera vez en "Causa Justa", la invasión a Panamá iniciada el 20 de diciembre de 1989. El general Colin Powell fue uno de los mas destacados patrocinadores de ese enfoque, que ejerció un papel destacado en la planificación de "Tormenta del Desierto". Y la victoria arrolladora en el Pérsico afianzó aún más dicho principio en el "sentido común" del "establishment" castrense norteamericano.

Ello no implica una oposición de las jerarquías militares a las misiones bélicas "limitadas". En cambio, los altos mandos insisten en la necesidad de un uso restringido y cuidadoso del potencial castrense (en marcos "limitados" o a gran escala). Este énfasis gestó

un espacio de tensión con la administración demócrata. En efecto, desde la campaña electoral W. Clinton y su equipo fueron partidarios de un empleo mas intenso de las operaciones militares "limitadas" (cfr. 2.3), a las que el Pentágono se resistía —por lo cual los demócratas le imputaron el sostener una doctrina de "lodo" (el principio de la "fuerza decisiva") o "nada". El general Colin Powell refutó ese cargo y argumentó que no se impugnan los ataques "limitados" sino las acciones bélicas con fines oscuros, que serían un seguro camino a la derrota.

En consecuencia, las jerarquías del Pentágono hacen hincapié en la necesidad de un proceso riguroso de toma de decisiones: no se podrían fraguar reglas fijas acerca de cuando acudir a la fuerza militar, pero sí sería ineludible proceder a una evaluación cuidadosa. Por ejemplo, se requerirían objetivos políticos claramente definidos (no ambiguos) y entendidos; y el potencial bélico podría ser empleado si permite alcanzar aquellos propósitos (y si han fallado otros medios no violentos) y si los riesgos y costos son aceptables. Además, se subraya que debe haber "intereses vitales" en riesgo (lo que supone una descalificación del "liberalismo de post-guerra fría").

En definitiva, las doctrinas emergentes de injerencia "global" y "humanitaria" todavía se encuentran en un proceso de definición acerca de cuando y cómo aplicar la fuerza militar. Sin duda, un punto álgido del debate son las "operaciones de mantenimiento de la paz" y los límites de la seguridad colectiva, que constituyen el centro de las revisiones que se llevan a cabo en EEUU. y el capitalismo central —sobre lodo, a la luz de los fracasos y obstáculos encontrados en Bosnia y Somalia. No obstante, los disensos remanentes y las reformulaciones por venir no pondrán en cuestión aquella óptica global en materia militar, que expresa y refuerza el menoscabo del principio de no injerencia y la tesis de que los asuntos domésticos son de legítima jurisdicción internacional —postura que regularmente será justificada con argumentos vinculados a la "comunidad mundial", los "derechos humanos" y la "democracia".

⁷⁷ Morgenthau, Tom et al., "Globo-cops" en Newsweek, 23 de agosto de 1993.

6. A modo de síntesis. Notas complementarias sobre la política exterior de la administración Clinton

La gestión Clinton ha sido reiteradamente criticada en EE. UU. por implementar una diplomacia "inepta" y una postura exterior "amateur", sin "foco" u objetivos claros, carente de resolución y liderazgo⁷⁸. Y sí existen algunos problemas de competencia palmarios en Bosnia, Somalia y Haití —casos que llevaron a un recrudecimiento de las impugnaciones en los últimos meses de 1993. En efecto, Bosnia constituyó uno de los traspies mas severos del gobierno demócrata en materia externa. Así, desde el inicio los virajes en las políticas sobre la cuestión fueron constantes. La administración Clinton comenzó su mandato prometiendo que ayudaría al gobierno de Bosnia en su lucha contra la agresión serbia. Después resolvió respaldar el plan "Vance-Owen" (mediadores internacionales), al que había impugnado previamente. Luego tomó una actitud mas dura y amenazó con el uso de la fuerza a través del proyecto "lift and strike", que sugería levantar el embargo de armas impuesto por la ONU a Bosnia y realizar ataques aéreos contra los serbios⁷⁹. Empero, esta propuesta fue retirada ante la firme oposición rusa y europea que in limpió durante un viaje *ad hoc* del Secretario de Estado, Warren Christopher. Tal retroceso resultó catalogado como una derrota de la diplomacia norteamericana, una sensible pérdida de "liderazgo" y la "primera humillación pública de un primer mandatario estadounidense desde la segunda guerra mundial"⁸⁰. A la vez, se reprochó al gobierno demócrata el amagar con el uso de la fuerza cuando no se habían gestado condiciones para su empleo efectivo, y el desconocer los limites del multilateralismo (no se podría esperar que otros galvanicen a la "comunidad internacional" ni se debería conceder un poder de veto

⁷⁸ Por ejemplo, véase McAllister, J. I., "Secretary of shhhh", en *Time*, 7 de junio de 1992.

⁷⁹ Thomas, Even et al, "And now, Clinton's war?", en *Newsweek*, 17 de mayo de 1993.

⁸⁰ Safire, William, "Sad state of State" en *The New York Times*, 3 de junio de 1993; y Sciolino, Elaine, "A policy shift in Bosnia", en *The New York Times*, 19 de mayo de 1993.

a los aliados)⁸¹. Posteriormente, se aceptó el programa que postula la creación de seis "safe-havens" (zonas musulmanas protegidas) en territorio bosnio (Srcbrnica, Goradza, Zopa, Tuzia, Sarajevo, Bihac), curso de acción que había sido explícitamente rechazado por W. Christopher en aquella gira. Mas adelante, la administración insistió en la posibilidad de llevar a cabo bombardeos aéreos y finalmente consiguió el aval europeo (3 de agosto de 1993) y de la OTAN, que accedieron ante la aparición de un objetivo preciso: evitar el estrangulamiento y la caída de Sarajevo, ya que los serbios habían logrado el control de los montes Igman y Bjelesnica que rodean esa ciudad. Las tropas serbias se retiraron y el proceso fue visto como el primer logro diplomático de la administración en el tema, así como un paso para restaurar el "liderazgo" norteamericano entre sus aliados⁸². Luego, el gobierno demócrata mostró complacencia (con) y presionó a los musulmanes bosnios en favor del plan (diseñado por serbios y croatas) que auspicia la división de Bosnia en tres zonas étnicas con un débil gobierno central, lo que permitiría a los serbios conservar territorios conquistados por la fuerza. Y este consentimiento se dio aunque antes se había sostenido que tal alternativa no sería tolerada. A la vez, la gestión Clinton ha manifestado que esta dispuesta a contribuir con un numeroso contingente de tropas norteamericanas de monitoreo si un acuerdo de paz es alcanzado. Empero, se aclaró que la iniciativa sería sometida a la aprobación del Congreso (lo que ilustra el nivel de disensos existente) y que sólo se implementaría si las operaciones son conducidas por la OTAN, y no por la ONU (lo que evidencia la profunda reticencia del "establishment" norteamericano ante la evolución de la UNOSOM II, en Somalia)⁸³. Ese respaldo a la partición de Bosnia gestó descontento y críticas en

⁸¹ Scoweroft, Bent, "Who can harness history? Only the U. S.", en *The New York Times*, 2 de julio de 1993.

⁸² Nelan, Bruce, "A familiar game: cat and mouse". en *Time*, 23 de agosto de 1993; y Cordon, Michael, "Leading NATO in Bosnia", en *The New York Times*, 3 de agosto de 1993.

⁸³ Friedman, Thomas, "Clinton rebuffs...", en *The New York Times*, 9 de septiembre de 1993.

sectores "liberales" de la prensa ⁸⁴, así como disensos dentro del Departamento de Estado que culminaron con las dimisiones de varios funcionarios de nivel intermedio como protesta ante la actitud gubernamental ⁸⁵. por ejemplo, Stephen Walker —oficial a cargo de los asuntos de Croacia— hizo pública su carta de renuncia: en ella afirma que la postura oficial es vacilante y que legitima la agresión y el genocidio serbios, lo que sentaría un riesgoso precedente ⁸⁶. En definitiva, la política de la administración Clinton en Bosnia ha sido notablemente oscilante y terminó evolucionando hacia una posición mas mesurada, *menos influida por el tliberalismo de post-guerra fría* —*proceso que expresa un desplazamiento más general del gobierno demócrata en materia externa*. Ello no impide la persistencia de una óptica proclive a la realización de bombardeos aéreos selectivos, perspectiva que fue (y es) respaldada por la OTAN.

También se reprochó al primer mandatario el romper promesas de campaña (por ejemplo, en el caso de Haití), así como la ausencia de una visión clara, de una estrategia coherente y nítida en cuestiones internacionales ⁸⁷. Las imputaciones arreciaron con la crisis de Somalia, lo que motivó diversas apariciones públicas de altos funcionarios (como el Secretario de Estado, Warren Christopher: y el asesor de Seguridad Nacional, Anthony Lake) quienes procuraron definir una nueva "visión" de la política exterior —así como devaluar los casos de Bosnia, Somalia y Haití como asuntos secundarios (no estratégicos).

Al inicio, las recriminaciones se dieron en el contexto de un sensible deterioro de la imagen [presidencia] en la "opinión pública", con un franco descenso de popularidad (muy notable en los primeros meses de la gestión demócrata). El gobierno también ha recibido duras reprobaciones de la prensa en materia domestica: se le cuestionó su "falta de rumbo", promesas incumplidas, escasa credibilidad,

⁸⁴ Por ejemplo, véase Sático, William, "The U. N. entraps Clinton", en *The New York Times*, 30 de agosto de 1993.

⁸⁵ McAllisler, J.F "The mutiny al foggy bottom", en *Time*, 6 de septiembre de 1993.

⁸⁶ "U. S. policy on Bosnia is vacillating and dangerous", en *The Miami Herald*, 5 de septiembre de 1993.

⁸⁷ Mandelbaum, Michael, "Like it or not, we must lead" en *New York Times*, 9 de junio de 1993.

inconsistencia e incapacidad de "liderazgo". Desde mediados de mayo (1993), la Casa Blanca intentó retomar la iniciativa, reorganizó el equipo de asesores, procuró mejorar el contacto con los medios de comunicación y recomponer su imagen. No obstante, siguió teniendo dificultades con un Congreso reticente, a pesar de contar con mayoría en ambas cámaras legislativas. Además, la administración se esforzó por recobrar un perfil mas "centrista": por ejemplo, este empeño plasmó en el compromiso alcanzado respecto de los homosexuales en las Fuerzas Armadas, que la Casa Blanca presentó públicamente el 19 de julio (1993) con el apoyo de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Así se pretendieron reparar las deterioradas relaciones del gobierno con los al los mandos y las filas castrenses, en las que predominaba un ambiente de franca desconfianza y hostilidad —originado en la iniciativa de permitir a los "gays" el servicio en las Fuerzas Armadas (lanzada por el oficialismo apenas comenzó su mandato) y por la posibilidad de que se alentarán cortes presupuestarios considerados excesivos.

El escepticismo alcanzó incluso al *Democratic Leadership Council* (*Consejo de Liderazgo Demócrata*), el "think tank" que tanto influyó en el proyecto de renovación del pensamiento partidario alrededor de una visión que rearticula-a ingredientes de las tradiciones demócrata y republicana ⁸⁸.

Algunos dudan sobre el éxito de ese remozamiento: todavía no queda claro si la gestión Clinton realmente expresa una "nueva síntesis" o si sólo yuxtapone perspectivas relativamente incompatibles, entre las que oscila de acuerdo a las presiones y relaciones de poder existentes.

El desarrollo de la administración permitirá responder a los interrogantes planteados respecto de su pericia política, así como de su matriz ideológica en asuntos domésticos. Empero, *la gestión demócrata si vehiculiza una síntesis novedosa y emergente en materia de seguridad nacional y política exterior, cuyas bases fueron delineadas durante la era Bush*. Incluso, la gestión Clinton esta girando hacia una postura más marcada por el "realismo" ante el desbalance que acarreo (en el curso transaccional dominante) el surgimiento del "liberalismo de post-guerra fría". Sin embargo, persiste una mayor

⁸⁸ . Klein, "Old wine in new botles", en *Newsweek*, 13 de septiembre de 1993.

inclinación al uso de la fuerza militar con "objetivos limitados", así como a la utilización de sanciones económicas —tendencia palpable en el embargo de ciertas exportaciones de alta tecnología impuesto a China como castigo por la presunta venta de componentes misilísticos a Pakistán⁸⁹.

En definitiva, la administración demócrata se aproxima cada vez más a las posiciones esbozadas en el período Bush: una visión de la "alianza global para la democracia" que morigerara los afanes democratizadores con una mayor consideración de los intereses estadounidenses en juego (por ejemplo, en el caso de China). También se evoluciona hacia un multilateralismo que intenta preservar márgenes de autonomía para el Estado norteamericano en materia de seguridad colectiva. Además, se propicia un uso más selectivo de la fuerza militar; una versión de la "injerencia humanitaria" más atenta a los intereses nacionales en juego y una aproximación más restrictiva respecto de las "operaciones de mantenimiento de la paz". En suma, la administración demócrata ha retrocedido respecto de su entusiasmo inicial por lo que Charles William Maynes (editor de la prestigiosa revista *Foreign Policy*) llama "multilateralismo muscular".

Una de las mayores novedades introducidas por la administración demócrata es el notable relieve dado a la dimensión económica de la seguridad. No obstante, tal acento no acarrea una adhesión a las proclamas que convocan a una retirada estadounidense de la escena mundial ni al *declinismo*. Este es un paradigma intelectual —convergente con el neoisolationismo— lanzado por el historiador Paul Kennedy en su libro *El ascenso y la caída de los grandes poderes*, de 1987. P. Kennedy presagia una caída sustancial de la fuerza económica norteamericana: sostiene que EE. UU. forma parte de una serie de potencias (como Francia, España e Inglaterra) que perdieron preeminencia porque sus compromisos militares excedieron su capacidad y medios económico-tecnológicos. Así, se estructura una impronta que resalta la vulnerabilidad estadounidense, cree en su ineluctable declive y convoca a drásticas reducciones del presupuesto de defensa. En cambio, el gobierno demócrata expresa una perspectiva internacionalista que comienza a generalizarse: el "renewalism" o "revivalism" (pro-

renovación o reanimación), planteada por teóricos como Samuel Huntington. Este paradigma reconoce el declive, pero juzga que la regeneración económica de Estados Unidos es factible porque todavía poseería enormes recursos, habilidad para crear tecnología y sectores industriales sofisticados.

Esa prioridad de los objetivos económicos empalma con un rebrote intervencionista agudizado y, a la vez, remozado. Su nota distintiva es una injerencia cada vez mayor en los asuntos internos del Sur, el ex bloque soviético y la antigua URSS. Se busca incidir en las formas en que las naciones se gobiernan, así como en la estructura del Estado y la sociedad civil —para lo cual se acude de manera creciente a la acción de diversos organismos internacionales y regionales. En EE. UU. no se registran mayores controversias sobre esta tendencia, que subyace a los tres "pilares" delimitados por la administración demócrata para su estrategia externa: la recuperación económica, la promoción de la "democracia y los mercados libres" en el exterior y el mantenimiento de una defensa fuerte y adaptada a la post-guerra fría.

En cambio, el debate se concentra en la cuestión de las operaciones bélicas: cuándo y cómo intervenir militarmente. Ante ello, el Secretario de Estado ha manifestado que la administración buscará la edificación de un consenso bipartidario. Se trata de determinar cuáles son los límites de la ONU y de asegurar ciertos márgenes de autonomía y autoridad del Estado norteamericano. Ello se enlaza con la tendencia a redefinir las misiones de "injerencia humanitaria" en un marco selectivo y con una revisión de las "operaciones de mantenimiento de la paz".

Esas polémicas y reformulaciones no afectan el acentuado curso intervencionista de la postura externa norteamericana. El esfuerzo por modelar los proyectos internos de sociedad a escala mundial y el consiguiente paradigma de seguridad "global" no son puestos en cuestión en los discursos y políticas dominantes, por lo que constituye una tendencia afianzada y de largo plazo —también en el caso de América Latina. Esta es vista como un mercado de exportación. A la vez, es percibida como un área relevante en algunos lemas de seguridad catalogados como "riesgos transnacionales" (producción y tráfico de narcóticos, migraciones, deterioro ecológico, crecimiento de la población, control de la

⁸⁹ McAllister, J. F. et al., "Tossing a rocket at China", en *Time*, 6 de septiembre de 1993

proliferación de tecnología nuclear y misilística). También hay creciente preocupación por los retos de seguridad asociados con la exclusión social devenida de los ajustes estructurales. De ahí la nueva retórica de la administración Clinton sobre la "equidad" y la "batalla contra la pobreza" en el subcontinente. Se advierte que la base política para las "reformas económicas" todavía es débil y que es difícil mantener un respaldo popular sostenido a programas que conducen a una concentración y segregación económicas cada vez mayores⁹⁰. por eso, es factible que se afirmen los esfuerzos en pro de una cierta integración social a través de proyectos compensatorios e, incluso, de una relativa recuperación del gasto público en el rubro. No obstante, el impulso de los ajustes estructurales continuará. Es que la globalización se encadena con una fase de expansionismo ideológico estadounidense, enlazada con intereses económicos y de seguridad precisos. En efecto, se impele la propagación planetaria de un modelo de sociedad cuyo meollo es el "liberalismo político y económico". De ahí que la política exterior norteamericana recalque el papel de las ideas y subraye la gestación de influencia, consenso y legitimidad —esfuerzo acoplado con recursos coercitivos esbozados en la remozada estrategia de defensa recientemente convalidada por la administración Clinton. Rebrotó la utopía del "Estado homogéneo universal" planteada desde 1989 por Francis Fukuyama. Empero, su proclama del "fin de la historia" levantó duras y sostenidas impugnaciones en ambientes académicos, políticos e incluso militares⁹¹. Su mensaje podía reforzar los argumentos neoisolationistas e invitar a la complacencia y a una subestimación de los riesgos de seguridad en la post-guerra fría —uno de los núcleos de aquella controversia. A partir de 1991, ese debate se saldó con un neto predominio de las tesis internacionalistas. Por eso el interés en Fukuyama decayó radicalmente. Sin embargo, el "tMallsmo" resultó un intento fallido por legitimar un propósito compartido: la expansión de la "democracia liberal" a escala planetaria, un objetivo cuya prioridad adquiere cada vez más vigencia y amplitud en la postura externa estadounidense.

⁹⁰ Lowenthal, Abraham, "Latin America: ready for partnership?", en *Foreign Affairs*, 1993.

⁹¹ Véase Ezcurra, Ana María. *Algunas respuestas conservadoras a Fukuyama*, Cuadernos IDHAS, No 8, Buenos Aires, 1990.