

## **LA DOCTRINA DE CONTENCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS**

*\*Por Dra. María Beatriz Otero*

Como expresamos [en la primera parte de esta serie de artículos](#) vinculados con la seguridad hemisférica, luego del fin de la II Guerra Mundial, los Estados Unidos de Norte América comienzan a percibir el peligro de que la dominación soviética se extienda a diversas partes del mundo. En consecuencia, la doctrina de contención de la expansión soviética – especialmente en el continente americano – que los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos de América utilizaron, adoptó diversas características, aunque siempre con el mismo objetivo, es decir, mantener a la región alejada de dicha influencia.

Inicialmente, la doctrina de contención, ideada por George F. Kennan (1947) implicaba entre otros supuestos la selección de áreas vitales para la seguridad norteamericana, priorizándolas según su relevancia estratégica, lo cual se vinculaba directamente con los intereses vitales norteamericanos que pudieran verse afectados. Es así que el área comprendida por los países de la comunidad Atlántica, entre ellos los países de América del Sur, fueron seleccionados como una de dichas áreas vitales, la cual debía mantenerse alejada de la influencia soviética.

La visión geopolítica expuesta se relacionaba teóricamente con la corriente realista de las relaciones internacionales, para la cual el poder militar adquiriría gran importancia. La doctrina diseñada por Kennan, consideraba que la contención de la amenaza comunista se debía encontrar desvinculada de toda valoración concerniente con la organización política interna de los estados que integraban la esfera de influencia norteamericana, por lo cual dicho aspecto era ajeno a la consideración de la política exterior estadounidense.

En consecuencia, la doctrina de contención ideada sobre estas bases, propugnaba la concepción del *equilibrio* de poder en las relaciones internacionales, así como la del poder militar.

Durante la década de los años setenta, la estrategia de contención

desarrollada por la administración del Presidente Richard Nixon, retomó algunos de los lineamientos originales desarrollados por George Kennan, entre otros como manifiesta Gaddis (1982) en la necesidad de "(...) *dejar de lado esfuerzos, como un asunto de vital interés nacional, [vinculados con] el cambio de la naturaleza interna de otras sociedades.*" (pp.278).

El mismo autor expone que la tolerancia desarrollada por el gobierno del Presidente Nixon vis a vis las diferencias ideológicas con la Unión Soviética, eran en cierta forma contradictorias, especialmente al compararlas con la reducida flexibilidad del gobierno norteamericano en tolerar movimientos marxistas en otras regiones del mundo, como en el caso de Chile. Esto se debía a una forma de "*perceptual lag*" (pp. 287), según el cual la tolerancia de procesos políticos en la zona de influencia de los Estados Unidos, que produjeran cambios que alteraran el equilibrio de poder, creando un nuevo *status quo* diverso al existente, era de por sí negativo.

En esta concepción estratégica los aspectos psicológicos vinculados con la percepción y la apariencia de debilidad o fortaleza, jugaban un rol de relevancia; en consecuencia, los efectos políticos no queridos que determinados actos podían provocar, emitiendo signos que podían ser interpretados como de debilidad, constituía un elemento de consideración en el contexto del orden mundial de la Guerra Fría.

La estrategia de detente, diseñada por el gobierno del presidente Richard Nixon (1969 – 1974) y su asesor Henry Kissinger (1951 - 1977), implicaba establecer negociaciones con la Unión Soviética a los efectos de construir un orden mundial estable, en la medida de las circunstancias. Es por ello que en julio de 1969, la administración Nixon estableció las bases de su accionar político internacional en el contexto mundial de bipolaridad ideológica, partiendo de las siguientes proposiciones: a) respeto de las obligaciones contraídas en los tratados acordados; b) protección de naciones aliadas o de aquellas cuya supervivencia se considerara vital para la seguridad de los Estados Unidos, ante amenazas a la libertad; c) en caso de agresión, asistencia militar y económica en concordancia con los acuerdos suscritos, propendiendo a que la nación agredida o amenazada asumiera su propia responsabilidad en su defensa.

Algunos aspectos de la estrategia aludida estuvieron asociados con la realización de acciones encubiertas como método de

política exterior, lo que ha sido reconocido expresamente con posterioridad. En el continente americano, el caso paradigmático lo constituye Chile, en donde la acción encubierta tuvo como objetivo evitar la elección presidencial de Salvador Allende, y luego de su elección, buscando desestabilizar el régimen.

Este aspecto de la política exterior de la administración Nixon hacia la región fue objeto de crítica, conjuntamente con el tema de la protección de los derechos humanos. Según expresa Gaddis (1982) *"La administración Nixon - como casi todos sus predecesores de la post guerra- eran claramente más tolerantes del autoritarismo de derecha que de izquierda"* (pp.341), por lo que el tema de las violaciones a los derechos humanos no constituía un asunto de interés para la Casa Blanca, mientras lo fuera en países que estuvieran *"(...) en el lado derecho de la guerra fría"* (pp.341).

Las características aludidas que adoptó la conducción de la política exterior de los Estados Unidos de la administración Nixon, a través de gestiones secretas ejecutadas en forma paralela a las desarrolladas en forma abierta, no contribuyó a que la opinión pública de dicho país tuviera una imagen favorable sobre la transparencia de la gestión pública de las relaciones exteriores. Será con la elección del Presidente Jimmy Carter (1977 – 1981) que las percepciones de la política exterior del gobierno de los Estados Unidos hacia los regímenes dictatoriales de la región cambiarán, en especial en lo concerniente a la protección de los derechos humanos.

## **El regreso a la democracia**

La década de los ochenta se inicia con el conflicto armado de naturaleza convencional más importante para la región, lo que llevaría a su análisis en particular. La Guerra de las Malvinas hizo tambalear la estructura del TIAR, enfrentando a los Estados Unidos al dilema de apoyar a un socio tradicional como lo era Gran Bretaña, frente a un integrante del sistema de seguridad colectivo hemisférico.

Sin ingresar al detalle del conflicto, sí es posible decir que aceleró el fin de la dictadura militar argentina. El proceso de re democratización que se inicia en la sub región del cono sur, avanza con diferentes ritmos y formas dadas las características que la represión había adoptado en cada estado. Esto se aprecia especialmente en la manera de afrontar los diversos aspectos que la apertura democrática implicaba, entre ellos, el regreso a la vida

institucional de los partidos políticos y de los políticos, aun cuando existieran candidatos vedados de participar en el proceso, así como el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas.

Es asimismo un período de reorganización económica del hemisferio, bajo las orientaciones teóricas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para los cuales el objetivo central era la reestructuración de la deuda externa estatal latinoamericana, problemática que llevó a concentrar la atención estratégica de la región en la economía.

En este contexto, los Estados Unidos acentúan su estrategia hacia la región de promoción del desarrollo liberal de la economía, introduciendo en la discusión de la agenda regional, la aplicación de las medidas promovidas por el denominado “Consenso de Washington”. Algunas de las propuestas de la época efectuadas por Washington se tradujeron en aspectos vinculados con la incorporación de los productos agrícolas a la negociación de la Ronda Uruguay del GATT; al Plan Brady destinado a renegociar la deuda externa de los países de América Latina, así como con la “Iniciativa de las Américas”, de creación de una zona de libre comercio, que luego se concretaría en forma reducida con el *North America Free Trade Association (NAFTA)*.

Del punto de vista de la política internacional, a finales de la década de los setenta la región había iniciado un proceso de acercamiento entre Brasil y Argentina, tendientes a discutir el aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná (Acuerdo Corpus – Itaipú entre Argentina, Brasil y Paraguay en 1979), así como a declarar a la región como una zona de paz, libre de amenaza nuclear (Acuerdos de Mayo entre Argentina y Brasil – 1980).

Este proceso concluye en 1985 con la suscripción de la Declaración de Foz de Iguazú, en donde entre otras, se fijan las bases para el proceso de integración que luego devendrá en el MERCOSUR. Los antecedentes relacionados con la creación del MERCOSUR, se inician con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), la suscripción del Acta de Amistad Argentina – Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo y la firma de veinticuatro protocolos sectoriales. En 1988, se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) entre los Presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil; así como el Acta de Alvorada, suscrita en Brasilia, donde se incorpora Uruguay al proceso de integración, proceso que

concluye en 1991 con el Tratado de Asunción constitutivo del MERCOSUR, al que también ingresa el Paraguay.

En dicho contexto, el proceso de democratización regional se profundiza en la búsqueda de una institucionalidad consagrada bajo la forma de tratados internacionales que se adoptan en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. Este proceso se refleja asimismo, en las iniciativas de reformas a instaurarse en la Organización de Estados Americanos, buscando concretar una concepción de seguridad acorde con el nuevo orden que se encontraba desarrollando. La aprobación de diversos tratados concernientes a la protección de los derechos humanos y el control de armamentos, en el ámbito de la OEA, intentará llenar el vacío normativo que el período de la Guerra Fría había provocado.

En lo concerniente a la profundización del proceso de democratización en el ámbito de la seguridad, el mismo se manifiesta principalmente en la idea de construir y reforzar el control civil y político de las fuerzas armadas, así como la adecuación de los presupuestos militares a una realidad económica de restricción del gasto estatal.

Finalmente, todo este proceso de acercamiento regional iniciado con el proceso de integración comercial y reafirmación normativa provoca un cambio en la cultura predominante, ya que el “Otro” comienza a apreciarse desde una cultura *lockeanadejándose* de lado las características que predominaron durante la Guerra Fría.

\*Doctora en Derecho  
Universidad de la República  
Doctorado en Relaciones Internacionales  
Universidad del Salvador en Buenos Aires (en curso)  
Maestría en Políticas de Seguridad Nacional  
Universidad Nacional de Defensa - Washington DC, USA.