

## El retiro de las tropas norteamericanas de Thailandia\*

JORGE BAKER

Para el estudiante de asuntos internacionales, el curso reciente de las relaciones norteamericano-thailandesas, plantea ciertas preguntas sobre los hechos, la teoría y la política.<sup>1</sup>

El 18 de marzo de 1976, en una conferencia de prensa llevada a cabo en Honolulu, el oficial mayor militar norteamericano en el área del Pacífico confiadamente predijo que las negociaciones que estaban teniendo lugar en Bangkok concluirían satisfactoriamente: en la opinión del almirante el gobierno thailandés estaba por acceder a la petición americana de mantener al personal militar en Thailandia más allá del plazo de un año señalado para su retiro, que había sido programado para el 20 de marzo. Este personal era el encargado de las operaciones no beligerantes de rutina del renombrado Grupo Aeroespacial 635 en el campo aéreo estratégico de Utapao, y de la 7a. Estación de Radio para la investigación de campo (siglas en inglés: R.R.F.S.) en Ramasun.

En Ramasun, ubicado cerca de la frontera laosiana, en la provincia nor-oriental de Udorn-Thani, las cosas continuaban normalmente para los militares en servicio y para los empleados civiles de la Agencia Nacional de Seguridad (N.S.A.): las actividades electrónicas de los chinos, vietnamitas y laosianos seguían siendo registradas, grabadas y analizadas. Las actividades patrocinadas por la Organización de Servicios Unidos (U.S.O.) y los clubs sociales y militares se encontraban en plena actividad. Los aficionados al *racketball* estaban satisfechos con sus nuevas instalaciones recién terminadas y los G.I. con intereses académicos, esperaban los cursos de nivel universitario de 8 semanas que se iniciarían el 22 de marzo.

En Utapao, en el sudeste, cerca de Cambodia, prevalecía semejante optimismo: el concienzudo bibliotecario de la base acababa de reducir su acervo

\* Traducción de Ma. Luisa Cabral de Varela.

<sup>1</sup> El primer proyecto de este artículo fue escrito en Udorn, Thailandia, durante el turbulento periodo inicial de las operaciones retroceso. En esa época cuando el permiso para entrar en la base secreta de la inteligencia en Ramasun fue negado a los periodistas, el autor fue conferencista asignado a la base. El presente artículo fue presentado en el 30 Congreso de Ciencias Humanas en Asia y África del norte, celebrado en México el 5 de agosto de 1976.

de cerca de 30 000 volúmenes a 3 000 y se sentía satisfecho de que a través de una cuidadosa selección había formado una pequeña biblioteca especializada que sería de mucha utilidad. El 19 de marzo llegó un avión a Utapao procedente de Yokota, Japón, llevando a un grupo de varias decenas de personal militar recién designado, de ambos sexos, junto con algunos civiles entre los que había dos instructores que habían sido reasignados de Corea para dar clases extraoficiales de psicología, antropología e historia. Una joven oficial se reportaba para una designación regular de doce meses; los otros pasajeros tenían misiones temporales que cumplir, cuyo periodo variaba desde unos cuantos días hasta varios meses.<sup>2</sup>

Aun cuando muchos thailandeses habían perdido empleos lucrativos como resultado del cierre de las bases, en algunos casos, y de la reducción de operaciones en otros, aquellos que continuaban en sus empleos esperaban conservarlos por mucho tiempo. Mientras tanto, en los bungalows fuera de las bases, las esposas thailandesas por contrato (llamadas *tee rahks*) esperaban, con su acostumbrada impaciencia, el regreso a casa de sus esposos-clientes cargados de comestibles y de artículos americanos conocidos como BX, algunos de los cuales irían a parar en el floreciente mercado negro.

Fuera del pequeño círculo de ansiosos negociadores en Bangkok, pocos americanos y menos thailandeses sospechaban que algo iba a salir mal. Nadie hubiera imaginado que para el 20 de junio —a tres meses de distancia— los americanos abandonarían Ramasun y Utapao. ¿Quién hubiera dicho que la casa americana de fichas estratégicas estaba a punto de desaparecer?

## II

Para enero de 1976 algunos elementos izquierdistas de Tailandia se dieron cuenta de que los norteamericanos pretendían desafiar el plazo thailandés para el retiro total de las fuerzas militares. Aun cuando los americanos habían evacuado sus últimas unidades combatientes el 20 de diciembre de 1975, cerca de 4 500 especialistas militares permanecerían como solían decir los norteamericanos *in country* en la fecha señalada para el retiro. Entre bastidores, los diplomáticos americanos habían solicitado permiso para conservar 3 000 técnicos para misiones especiales no beligerantes. El 4 de febrero el comisionado thailandés del ministro del Exterior, al presentar una lista de principios con siete puntos al embajador americano, afirmó que aun cuando el acuerdo de principios se requeriría para el 20 de marzo, el acuerdo sobre los detalles podría elaborarse posteriormente a pasos muy lentos. Los americanos sólo tenían que convenir en los principios y todo iría bien.

Los líderes gubernamentales thailandeses, aparentemente resentidos por la falta de respeto a la soberanía thailandesa que implicaba la insistencia americana en la inmunidad diplomática del personal de inteligencia, pidió que

<sup>2</sup> El único rasgo anormal de sus órdenes fue el requerimiento de que las personas no llegarían después del 20 de marzo.

los técnicos que permanecieran en Thailandia quedarán bajo la jurisdicción de la ley thailandesa, o sea que deberían perder toda pretensión a la inmunidad diplomática por crímenes cometidos en suelo thailandés. Estos técnicos debían renunciar también a todos los privilegios relativos a la exención de impuestos.

La aceptación americana de los principios de no inmunidad y de no exención, significaba que todos los del servicio de inteligencia quedarían sujetos a la jurisdicción de las cortes thailandesas y, por tanto, si eran encontrados culpables de crímenes castigados con prisión, serían entregados a las cárceles thailandesas. La aceptación también significaría que los sistemas americanos, patrocinados por el gobierno, los de reventa (BX) de venta de comestibles (proveeduría) y el sistema postal (APO) dejarían de funcionar.<sup>3</sup>

A los americanos les pareció inaceptable la idea de que los del servicio de inteligencia, culpables de actos criminales, tuvieran que vivir en Thailandia sin protección diplomática y sin derecho a dotaciones de cerveza, tabaco, pasta de dientes y servicios postales libres de impuestos. El 14 de marzo, el embajador americano insistió en la continuación de los privilegios de exención de impuestos para todo el personal militar norteamericano, y la protección diplomática de aquel personal cuyos trabajos y necesidades de seguridad requerían inmunidad de la ley y de las cárceles thailandesas.<sup>4</sup>

Negociaciones intensas entre los diplomáticos americanos y thailandeses se llevaron a cabo durante la última semana.<sup>5</sup> A esta altura los norteamericanos

<sup>3</sup> En el pasado, los responsables de la política thailandesa lograron algún éxito al restringir los privilegios de exención de impuestos: a los norteamericanos, invitados por el gobierno o empresarios civiles, se les pidió renunciar a sus privilegios para adquirir artículos americanos conocidos como BX, comestibles y el servicio postal, el 1º de junio de 1975. Los thailandeses se dieron cuenta, sin embargo, que los líderes militares norteamericanos estaban decididos a defender su estándar de vida, el que, creían los norteamericanos, dependía del funcionamiento ininterrumpido de estos servicios.

<sup>4</sup> Los expertos norteamericanos de inteligencia temían que el carácter secreto de la información militar de alto nivel conocido por el personal de la RRFS se viera comprometido si uno del personal fuera puesto en prisión junto con agentes antinorteamericanos.

<sup>5</sup> En una carta dirigida al *Bangkok Post*, publicada el 19 de marzo de 1976, un lector thailandés preocupado por la historia, criticando las propuestas norteamericanas, hizo una analogía de lo que él llamaba la "humillante" situación de la que nació el Tratado Bowering con Gran Bretaña en 1846: en esa época Thailandia se vio forzada a otorgar a los súbditos británicos un *status* especial que implicaba lo que se conoce en la historia diplomática de Asia como "derecho de privilegios extraterritoriales". Aunque la analogía hace referencia a que los norteamericanos también pedían un *status* especial en Thailandia, no se toma en cuenta el razonamiento que hay detrás de la petición norteamericana, en cuyo centro está el complejo de los requisitos de seguridad nacional que surgieron a partir de la Segunda Guerra Mundial. Los requisitos de seguridad en 1846, época conocida para los estudiosos de la historia mexicana como la de "la guerra con Texas" o "la guerra del 47", tiene apenas una lejana relación de parentesco con los requisitos de seguridad de la época actual. En 1847, por ejemplo, el tiempo que necesitaba un oficial norteamericano en México para comunicarse con Washington y recibir contestación era de cerca de 2 meses; actualmente el tiempo que se requiere es menor de dos minutos, probablemente. Del 4 de diciembre de 1847 al

pidieron que parte de los técnicos fueran considerados como personal de la embajada norteamericana, pero el primer ministro tailandés, quien había dicho que Tailandia no permitiría la presencia de 400 embajadores norteamericanos, rechazó la propuesta. Cuando se hizo evidente que habían fracasado al tratar de convencer a los norteamericanos de que los técnicos militares debían vivir en Tailandia bajo la economía local, como residentes pacíficos y sujetos a la ley, los oficiales tailandeses pidieron el retiro total en un plazo de dos meses. Los sorprendidos norteamericanos, después de años de redoblados esfuerzos por convencer a los tailandeses para que otorgaran un acuerdo sobre el *status* de las fuerzas, sólo protestaron diciendo que necesitaban más tiempo, por lo menos seis meses. Aunque los tailandeses extendieron el plazo al 20 de julio, los americanos decidieron acelerar su salida; la lista de fechas para poner término a las operaciones en Utapao del 5 de abril muestra que las autoridades de la base pretendían cerrarla el 20 de junio, lo que finalmente hicieron.

El gobierno norteamericano interpretó la decisión tailandesa de limitar el periodo de gracia para el retiro del personal militar restante a cuatro meses como un reajuste tailandés a las nuevas realidades políticas derivadas del fin de la guerra entre Estados Unidos y Vietnam. Hablando en Dallas ante el Consejo de Asuntos Mundiales, el 22 de marzo, el secretario de Estado norteamericano explicó la política tailandesa en términos de una analogía de la teoría del dominó modificada: los líderes tailandeses, afirmó el secretario, estaban tratando de contrarrestar a Vietnam del Norte y a China. Su decisión reflejaba, no hostilidad hacia Norteamérica, sino la reafirmación de su situación estratégica en el Sudeste Asiático. Sin embargo, el consenso general en Tailandia era el de que la decisión del primer ministro tenía menos relación con la rivalidad peninsular que con la inseguridad electoral; esperaba con esta maniobra dejar a un lado el apoyo del sector militar pro-norteamericano a cambio de obtener el apoyo de los sectores izquierdistas y centristas.<sup>6</sup> Los tailandeses recordaron que durante la visita del primer ministro a China en 1975, éste había sido advertido, en la analogía del proverbio

2 de febrero de 1848, Nicholas Trist, aunque fue destituido de su cargo como agente diplomático especial, por su propia cuenta continuó vinculado con agentes del gobierno mexicano como ciudadano privado; y logró negociar el Tratado que puso fin a la ocupación militar norteamericana de la ciudad y del Valle de México —la guerra como enfrentamiento militar había terminado el 14 de septiembre, cuando los norteamericanos ocuparon Chapultepec. En 1848, la seguridad nacional norteamericana no sufrió ningún daño con la intervención de Trist; en 1976, por el contrario, pudo haberse causado un perjuicio inmenso a la seguridad, secretos norteamericanos obtenidos a través de los servicios de inteligencia y criptológicos si un empleado de la menor jerarquía del centro de operaciones hubiera sido sometido a las técnicas para decifrar la verdad por un agente enemigo en una cárcel tailandesa por una sola noche.

<sup>6</sup> El juego de Kukruit fue mal calculado, pues en su intento por reelegirse en su distrito natal de Dusit, por votación de ciudadanos-soldados bien instruidos, fue destituido del cargo.

chino, de cuidarse de cazar al tigre norteamericano en la puerta de enfrente mientras se deja entrar al lobo soviético por la puerta de atrás.<sup>7</sup>

¿Cuáles serían las consecuencias estratégicas del cierre en Ramasun y Utapao? En el caso del campo aéreo de Utapao, la respuesta es simple: pérdida de conveniencia. En el caso de los audífonos electrónicos de Ramasun, la respuesta es compleja; pues pudo darse el caso de que aunque obtuvo poco en términos de contenido de información, mucho pudo haberse ganado con la amenaza del conocimiento. Ramasun pudo haber sido más valioso como símbolo de capacidad electrónica de recopilación de inteligencia que como fuente de inteligencia electrónica.<sup>8</sup>

### III

El fracaso de las negociaciones norteamericano-thailandesas sobre el *status* extraterritorial del personal de la RRFSS requiere una explicación, ya que Thailandia es ahora el cuarto país del Sudeste Asiático en el que la política norteamericana ha sufrido un gran revés en el término de un año. ¿Por qué no consiguieron las autoridades norteamericanas obtener del gobierno thailandés la precondition jurídica que habían otorgado para las operaciones de inteligencia abiertamente fomentadas?<sup>9</sup>

Cualquier explicación histórico-específica para entender por qué estas negociaciones no correspondieron a las expectativas militares norteamericanas y a los planificadores de la inteligencia tendría que hacer referencia a la subestimación de uno de los factores y a la sobreestimación de otro: el factor subestimado fue la discontinuidad potencial de la política thailandesa, y el factor sobrestimado fue la credibilidad del escenario estratégico norteamericano. Aunque pueden ser citados datos y fechas para demostrar detalles biográficos e institucionales, las preguntas esenciales son estructurales: ¿Cómo, finalmente, tuvieron lugar los procesos de sub y sobrestimación? ¿Son estos procesos simplemente consecuencia del forcejeo intelectual de guerra que fluye continuamente entre los sectores militares diplomáticos y de inteligencia de la comunidad encargada de los asuntos exteriores? Si la cultura consiste en la interpenetración de símbolos, valores, mitos y fantasías, ¿qué es la antro-

<sup>7</sup> Los chinos querían que Estados Unidos permaneciera en Thailandia para contrarrestar el peso de la creciente presencia de la Unión Soviética en el Sudeste Asiático (ver ponencia de Ushua Mahajani, del Central Washington State College, "The sino-soviet rivalry in Southeast Asia", en el 30 Congreso Internacional ya citado, celebrado en México, el 5 de agosto de 1976.

<sup>8</sup> Léase el informe de la NSA publicado en *Penthouse* (nov. de 1975).

<sup>9</sup> En la época en que en la escena norteamericana, cuando tantas reputaciones fueron hechas y destruidas por explotadores de noticias que informaban sobre acontecimientos como si éstos pudieran atribuirse a la culpa o al mérito de individuos (la teoría del gran hombre en la historia), estaba de acuerdo con ese espíritu de las cosas el identificar a un puñado del personal en asuntos exteriores y descubrir su incompetencia profesional o su negligencia criminal; más aún, cualquier intento de adjudicar la responsabilidad por la "caída" o "liberación" del Sudeste Asiático produciría sólo decepciones —aun cuando sean muy convenientes comercialmente para los medios de comunicación.

pología del conocimiento de la seguridad nacional norteamericana?<sup>10</sup> Las claves para responder a estas preguntas pueden encontrarse en el examen de la plataforma epistemológica sobre la que actúan las instituciones encargadas de los asuntos exteriores.

El fracaso de los líderes políticos y de los diplomáticos americanos en las negociaciones con las autoridades thailandesas se debió a la visión que tenían del problema. Los fracasos en la ejecución de la política exterior norteamericana a partir del incidente del U-2 hasta el presente tienen características comunes: personas altamente calificadas fallan en sus misiones, no a causa de una capacidad tecnológica insuficiente, sino a causa del poco conocimiento de las condiciones presentes y probables que prevalecían en las áreas de interés estratégico. ¿Por qué los voceros de la política exterior no logran anticipar las discontinuidades probables en los asuntos de los países receptores?

La falta de visión intercultural entre los oficiales encargados de los asuntos exteriores es una consecuencia natural de un sistema que opera independientemente de los requisitos de conocimiento que debe tener la comunidad encargada de la seguridad nacional, y que no logra proporcionar lineamientos cognoscitivos en la administración de las fuentes intelectuales del complejo de seguridad nacional. Los procesos de reasignación y promoción se elaboran sin ningún esfuerzo por evaluar el conocimiento específico que cualquier miembro del sistema de personal tenga en relación a las condiciones y prácticas locales y a las discontinuidades probables en otras naciones y culturas. Por supuesto que cualquier intento de evaluación encontrará resistencia por parte de personas cuyas carreras están fundadas en la fuerza, no del conocimiento, sino de la eficiencia. En tal medio institucional, los sistemas de personal que trabajan en base a símbolos del conocimiento son preferidos a cualquier sistema que trate de evaluar el contenido del conocimiento. Así, el sistema de personal no logra percibir el hecho esencial de que la misión intelectual de cualquier comunidad de seguridad nacional es la creación de conocimiento de la historia potencial y probable del mundo.<sup>11</sup>

Quizá si la contribución potencial de un miembro de la comunidad del servicio exterior fuera evaluada, no en términos de una concepción mecánica

<sup>10</sup> El componente emocional de la visión del mundo de la cultura modernista se caracteriza por la paranoia en la escena internacional y por el narcisismo en lo interno. El "conocimiento" en asuntos exteriores está matizado por ambas características. Por tanto, los líderes políticos y militares se encuentran culturalmente limitados a explicar el mundo en términos de "seguridad", "defensa", "amenaza", y "brechas". Israel, por ejemplo, tuvo que aprender a través de Corea del Sur para poder "descubrir" que los jordanos habían estado construyendo túneles bajo el Mar Muerto.

<sup>11</sup> Este estado rígido de ignorancia sistemática es un rasgo arquitectónico de la Torre de Babel cuantitativa, cuya edificación se llevó a cabo en gran medida durante los años de Kennedy y de Johnson por científicos sociales que soñaban en el poder, apoyados por el gobierno. Desafortunadamente, esta torre fue construida de tal manera que sólo a través de una pequeña hendidura podía ser vista una discontinuidad probable. Por esta razón sus guardianes no lograron prever que el militarismo guiado por la fantasía del análisis de sistemas pudiera chocar con el militarismo guiado por la fantasía de la liberación nacional.

cista de la eficiencia, sino, en términos de una concepción humanística de la visión intercultural se reduciría la frecuencia de reveses en la política del tipo de Bahía de Cochinos.

Con estas ideas y preguntas en mente, volvamos al tema del fracaso de las negociaciones en Thailandia: las autoridades americanas en asuntos exteriores no lograron prever que al permitir que el tema del *status* legal del personal de inteligencia americano entrara en el escenario de la política electoral thailandesa proporcionarían elementos antinorteamericanos con un aspecto simbólico: una brecha jurídica. Puesto que en la política presidencial norteamericana las normas del establecimiento de brechas son bien conocidas, los diplomáticos americanos debían haber previsto que los líderes del azaroso e inseguro Partido de Acción Social tratarían de cerrar esa brecha ordenando la clausura de las bases de Ramasun y Utapao.

Cuando los diplomáticos thailandeses empezaron a protestar insistentemente sobre el tecnicismo legal relativo al alcance jurisdiccional de las cortes thailandesas, los diplomáticos norteamericanos debieron darse cuenta de que sólo se trataba de un símbolo del nacionalismo thailandés y del malestar electoral. Los líderes políticos norteamericanos que realmente querían conservar Ramasun debían haber ofrecido un símbolo alternativo de mayor valor para los nacionalistas thailandeses. Seguramente debe haber habido alguna manera de realzar el nacionalismo thailandés y de haber conservado Ramasun y Utapao. El hecho de que los norteamericanos no encontraran otra alternativa, a excepción del retiro completo, que seguir insistiendo sobre la inmunidad diplomática para el personal de inteligencia y la exención de impuestos para el personal militar, sugiere que lo relativo al *status* de extraterritorialidad y de exención de impuestos eran igualmente simbólicos para los americanos que para los thailandeses. Ya que la conciencia de *status* de los oficiales norteamericanos, el *status* extraterritorial, era un símbolo de seguridad criptológica. El que los norteamericanos hayan preferido abandonar la estación de recepción de datos en Ramasun a renunciar al símbolo de la eficiencia de los servicios de inteligencia demuestra, una vez más, cómo los símbolos del conocimiento (en este caso el símbolo de la protección del conocimiento) son más apreciados que los contenidos del conocimiento.

Ramasun y Utapao se entregaron en una discusión sobre un asunto que no tenía relación con el problema. El *status* del personal con concesiones estratégicas debió haber sido discutido dentro del acuerdo de cooperación militar entre Estados Unidos y Thailandia de 1950 y no bajo la presión de la política de desmovilización thailandesa de 1975 y mucho menos bajo el clima de violencia y de retórica electoral.

### Conclusiones

¿Qué factores políticos, intelectuales y culturales llevaron en marzo de 1976 al fracaso de las negociaciones norteamericano-thailandesas y al consecuente retiro de las unidades militares americanas de Thailandia?

El 19 de marzo de 1975, el primer ministro Kukrit había pedido el retiro de las fuerzas combatientes en el plazo de un año. Habiendo evacuado sus unidades combativas en diciembre, los norteamericanos solicitaron permiso para conservar suficiente personal técnico para mantener una estación estratégica de recepción de radiodifusiones cerca de Laos y un campo aéreo estratégico cerca de Cambodia. Los norteamericanos pidieron la concesión de privilegios de extraterritorialidad, incluyendo exención de impuestos e inmunidad diplomática. Los norteamericanos querían obtener bienes libres de impuestos para mantener su estandar de vida y tener inmunidad diplomática para aumentar la seguridad de sus servicios de inteligencia.

Como respuesta a ello, los thailandeses insistieron en que los norteamericanos se sujetaran a la ley thailandesa y quedaran bajo la jurisdicción de los tribunales thailandeses. Cuando este tecnicismo jurídico llegó al escenario de la política electoral thailandesa, se convirtió en un aspecto de la integridad de la soberanía thailandesa. Cuando los norteamericanos rehusaron modificar su estilo de vida y la popularidad del Partido de Acción Social de Kukrit en las elecciones que habían sido programadas para el 4 de abril, empezó a decaer, Kukrit decidió ganar votos thailandeses a cambio de soldados norteamericanos. El 20 de marzo de 1976, Kukrit ordenó que las unidades políticas norteamericanas debían retirarse para el 20 de julio.

Los militares y los oficiales del servicio de inteligencia, thailandeses y norteamericanos, que habían hecho planes basados en una prolongada presencia militar y tecnológica norteamericana en Thailandia, no estaban preparados para tal discontinuidad. Kukrit perdió su oportunidad de reelegirse y Estados Unidos perdió sus bases a causa de que ninguna de las dos partes quería considerar los hechos locales y las condiciones probables. Supuestamente, cada una de las partes había identificado su propio escenario estratégico. La culpa del fracaso de las negociaciones debe cargarse, no sobre los hombros de determinados oficiales, sino en las prácticas institucionales que dan origen a una confianza excesiva en la credibilidad de los escenarios de los asuntos exteriores. La discontinuidad en las relaciones norteamericano-thailandesas demuestra cómo la estabilidad de los sistemas internacionales se ve afectada por los sistemas de personal que regulan las carreras de los oficiales en asuntos exteriores, que son designados evaluando su eficiencia y no su visión del problema. Los oficiales eficientes, tanto norteamericanos como thailandeses, fascinados por los símbolos del conocimiento y del *status*, e igualmente ansiosos de obtener promociones en sus carreras, perdieron poder y prestigio por falta de conocimiento de las discontinuidades locales probables.

El problema que enfrentan ahora los responsables de la seguridad nacional thailandesa puede parafrasearse en los términos de la advertencia que le hicieron a Kukrit en 1975 durante su visita a China: ¿Ahora que el tigre norteamericano ha sido ahuyentado de la puerta de enfrente, entrará el lobo soviético por la puerta de atrás?