

La política exterior de EEUU según Bush y Kerry

[Sebastián Royo](#)

Desde Richard Nixon y la guerra de Vietnam, nunca la política exterior de un presidente de Estados Unidos había polarizado tanto a su país y al mundo. Sin embargo, pese a la polémica, las iniciativas de George W. Bush no son tan radicalmente distintas de las de sus predecesores. El verdadero defecto de la política exterior del presidente consiste en que está llena de contradicciones: cegado por la claridad moral y atado de pies y manos por su enorme poderío militar, Washington necesita recuperar el equilibrio entre medios y fines para construir una estrategia general auténticamente eficaz. [Melvyn P. Leffler](#)

"La diplomacia de la Administración Bush es revolucionaria"

No. En los objetivos de Bush, de mantener una paz democrática y difundir los valores estadounidenses fundamentales, resuenan ecos de las preocupaciones más tradicionales en la historia de Estados Unidos. Tienen sus orígenes en la retórica puritana de la ciudad sobre la colina. Reavivan la visión del imperio de la libertad proclamada por Thomas Jefferson. Eran parte integrante del mensaje en el que Woodrow Wilson decía que "es preciso asegurar el mundo para la democracia". Se desprenden de las cuatro libertades de Franklin Roosevelt. Evocan la noble retórica del discurso inaugural de John F. Kennedy, en el que habló de "oponerse a cualquier enemigo para garantizar la supervivencia y el triunfo de la libertad".

Tampoco es nuevo el unilateralismo. Desde el nacimiento de EE UU como joven república, los padres fundadores renunciaron a entablar alianzas que pudieran involucrar al frágil país en controversias peligrosas del Viejo Mundo y ensuciar la identidad de EE UU como país partidario de la excepción. Al actuar de forma unilateral, Estados Unidos podría perseguir prudentemente sus propios intereses, alimentar sus ideales fundamentales y definirse en oposición a sus antepasados europeos. A esta tradición regresa ahora Bush.

Los detractores de Bush alegan que su política exterior *revolucionaria* repudia el multilateralismo florecido tras la II Guerra Mundial, que tanto benefició a Washington durante la guerra fría. Tienen algo de razón, aunque sin exagerar. Los sabios del periodo de la guerra fría adoptaron la causa de la seguridad colectiva, construyeron la OTAN, crearon muchas otras instituciones multilaterales y comprendieron la interdependencia de la economía mundial moderna. Pero nunca renunciaron al derecho a actuar por su cuenta. Se reservaron la posibilidad de tomar medidas unilaterales, aunque no convirtieron esa posibilidad en doctrina. Hicieron todo lo contrario. En público, reafirmaban el compromiso de EE UU con la seguridad colectiva y el multilateralismo; en privado, reconocían que el país podía tener que emprender acciones unilaterales, como en Vietnam y otros lugares del Tercer Mundo.

Lo que diferencia a Bush de sus antecesores es más cuestión de estilo que de contenido, de equilibrio entre estrategias contrarias que de objetivos, de ejercer sentido común que de definir una visión del mundo. La percepción de una gran amenaza y un poder nunca visto hasta ahora han inclinado la balanza hacia el unilateralismo, pero no hay nada revolucionario en los objetivos o la visión de Bush. El empeño de EE UU por alcanzar un orden internacional basado en la libertad, la autodeterminación y el libre mercado ha variado asombrosamente poco.

"La doctrina de la guerra preventiva no tiene precedentes"

Falso. Los ataques preventivos para eliminar amenazas son una estrategia casi tan vieja como EE UU. En los primeros decenios de vida del país era frecuente que hiciera falta actuar por adelantado para asegurar las fronteras. Por ejemplo, cuando el general Andrew Jackson invadió la Florida española

en 1818, atacó a las tribus indias, ejecutó a dos ingleses y provocó una crisis internacional, el secretario de Estado, John Quincy Adams, dijo al embajador español que el hecho de que España no hubiera sido capaz de mantener el orden en la frontera justificaba la acción preventiva de Estados Unidos.

De forma más enérgica aún, el presidente Theodore Roosevelt anunció en 1904 que su país intervendría en el hemisferio occidental en defensa de la civilización. Si no lo hacía, advirtió, los europeos enviarían sus barcos a la zona, se apoderarían de las aduanas nacionales y pondrían en peligro la seguridad de Estados Unidos. Varias décadas más tarde, otro presidente apellidado Roosevelt renunciaba al corolario que su primo lejano había añadido a la doctrina Monroe y proclamaba una política de buena vecindad. Pero eso no quiere decir que Franklin Roosevelt se abstuviera de hacer un uso preventivo de la fuerza. Cuando estalló la guerra en Europa, consideró fundamental el suministro de municiones y alimentos a las democracias europeas. Cuando los submarinos nazis atacaron el destructor estadounidense *Greer*, en septiembre de 1941, Roosevelt distorsionó las circunstancias del incidente y declaró: "Es el momento de prevenir un ataque".

A partir de entonces, los buques alemanes e italianos que atravesaran las aguas del Atlántico norte lo harían "por su cuenta y riesgo".

En una de sus famosas charlas, Roosevelt explicó su teoría: "Cuando uno ve una serpiente de cascabel que se dispone a atacar, no espera a que lo haga para aplastarla".

Durante la guerra fría, en el Tercer Mundo era procedimiento habitual emprender acciones preventivas. Si EE UU no intervenía, la reacción en cadena podía acabar amenazando su seguridad. En otras palabras, la contención y la disuasión en Europa no impedían iniciativas unilaterales y preventivas en otros lugares como Centroamérica y el Caribe, el sureste asiático y Oriente Medio. Y en cada caso las autoridades emplearon la misma justificación retórica a la que recurre ahora Bush: la libertad. Por más que ésa sea la imagen caricaturesca que tiene el público, la Administración Bush no utiliza la acción preventiva como único instrumento, ni siquiera como el principal. Vaciló a la hora de tomar medidas preventivas en Irán y Corea del Norte porque consideró que los riesgos eran demasiado grandes. Actúa de manera

selectiva, igual que sus predecesores. Vietnam también fue, como Irak, una guerra de elección.

"Las decisiones políticas de Bush son totalmente distintas de las de Clinton"

Qué deliciosa nostalgia. Lo más sorprendente de la política exterior del presidente Bill Clinton es que, en realidad, aumentó el dominio militar de Estados Unidos frente al resto del mundo. A finales de los años 90, el gasto militar estadounidense era superior al conjunto de los 12 países siguientes.

El objetivo general, según la Junta de Jefes de Estado Mayor de Clinton, era crear "una fuerza dominante en todo el espectro de operaciones militares: persuasiva en tiempos de paz, decisiva en la guerra, superior en cualquier tipo de conflicto".

Ni los progresistas ni los neoconservadores quieren reconocerlo, pero la Administración de Clinton también contó con la posibilidad del uso unilateral –incluso preventivo– de la fuerza militar. El último documento estratégico de su Administración, redactado antes de los atentados terroristas del 11-S, detallaba los intereses vitales del país. "Haremos lo que tengamos que hacer", decía el equipo de seguridad nacional de Clinton, "para defender esos intereses. Eso puede querer decir el uso de la fuerza militar, incluidas acciones unilaterales, cuando se considere preciso o apropiado".

Él mismo había aprobado ya el uso de la fuerza preventiva. En junio de 1995, firmó la directiva presidencial número 39 sobre lucha antiterrorista. Gran parte permanece aún en secreto, pero la versión aséptica que se conoce indica una postura agresiva de prevención. EE UU iba a intentar identificar grupos o Estados que "patrocinen o apoyen a dichos terroristas, aislarlos y hacerles pagar caras sus acciones".

En 1998, tras los atentados de Al Qaeda contra las embajadas estadounidenses en África, Clinton autorizó el bombardeo de la planta química de Al Shifaa, en Sudán, en la que se sospechaba que se fabricaban armas para Osama Bin Laden. En la Casa Blanca hubo cierta preocupación por la legalidad de llevar a cabo bombardeos preventivos contra un objetivo civil

en un país que nunca había amenazado a Estados Unidos. Pero el consejero de Seguridad Nacional, Sandy Berger, ofreció un argumento convincente: "¿Qué ocurre si no atacamos y luego hay un atentado en el que se suelta gas nervioso en el metro de Nueva York? ¿Qué diremos entonces?".

El presidente Clinton y la secretaria de Estado, Madeleine Albright, hablaron con generosidad y trabajaron sin descanso para conservar la cohesión de la OTAN y ampliar la Alianza. A diferencia de Bush, trataron de contener y dominar el nacionalismo provinciano creciente en EE UU, un nacionalismo que oscilaba entre el aislacionismo y el unilateralismo y que rechazaba, cada vez más, las normas y los acuerdos internacionales.

Sin embargo, pese a tales esfuerzos, fue el Gobierno de Clinton, no el de Bush, el que nombró la Comisión estadounidense bipartita sobre Seguridad Nacional en el siglo xxi. Una comisión presidida, no por un conservador, sino por el ex senador demócrata Gary Hart y el ex senador republicano Warren Rudman (que era internacionalista moderado). La comisión reconoció, con pesar, que "EE UU tendrá cada vez más deseos de formar coaliciones, pero cada vez menos posibilidades de encontrar socios capaces y dispuestos a realizar operaciones militares conjuntas".

En resumen, en EE UU, muchos consideraban necesario el uso preventivo y unilateral del poderío militar ya antes de la elección de George W. Bush, incluso personas de tendencia internacionalista. Lo que hizo Bush después del 11-S fue convertir una opción en una doctrina nacional.

"El 11 de septiembre transformó la política exterior de Estados Unidos"

Sí. Más aún, transformó su concepción del mundo. Antes del 11-S, el Gobierno de Bush presumía de tener una política exterior realista. El poder estadounidense –se atrevió a declarar la futura consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, durante la campaña presidencial de 2000– no debía utilizarse para obtener resultados de "segundo orden", como la mejora del bienestar de la humanidad. Bush afirmaba que la libertad, la democracia y la paz serían la consecuencia del esfuerzo concertado para perseguir los "intereses nacionales permanentes" de EE UU. Su política exterior iba a reflejar el carácter de Estados

Unidos, "la modestia de la verdadera fuerza, la humildad de la auténtica grandeza".

Por eso llaman aún más la atención los cambios en las ideas y la retórica de la Administración Bush tras el 11 de septiembre. Una mayor conciencia de las amenazas aumentó el énfasis en las ideas y sumergió el minucioso cálculo de los intereses. El objetivo global de la política estadounidense, decía la declaración estratégica de Bush en septiembre de 2002, era configurar un equilibrio de poder que favoreciera la libertad. "Nuestros principios", decía el documento, "regirán las decisiones de nuestro Gobierno... La estrategia nacional de seguridad de Estados Unidos debe partir de esas convicciones fundamentales y buscar posibilidades de expansión de la libertad". En periodos de crisis, los dirigentes políticos estadounidenses siempre han reafirmado sus valores e ideales para lograr el apoyo público al despliegue de fuerzas. Sin embargo, el cambio de lenguaje no fue meramente retórico. Los atentados terroristas del 11 de septiembre contra Nueva York y Washington transformaron el sentido del peligro de la Administración e impulsaron estrategias ofensivas. Antes, los neoconservadores del Gobierno no habían prestado demasiada atención al terrorismo.

Su prioridad era impedir el ascenso de rivales como China o una Rusia en recuperación, que, en el futuro, podían hacer vacilar la hegemonía de EE UU. Y, aunque el equipo de Bush planeaba un cambio de régimen en Irak, no habían previsto la invasión a gran escala ni el proyecto de reconstrucción. El 11 de septiembre "produjo una clara conciencia de nuestra vulnerabilidad", según Condoleezza Rice. Y el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, explicó: "La coalición no actuó en Irak porque hubiéramos descubierto nuevas pruebas decisivas de que Irak fabricaba armas de destrucción masiva; actuamos porque vimos las pruebas existentes desde una nueva perspectiva, a través del prisma de nuestra experiencia del 11-S". Después de no haber sabido prever ni impedir los atentados terroristas, el grado de riesgo aceptable para el Gobierno disminuyó drásticamente; y aumentó, también drásticamente, la tentación de usar la fuerza.

"La política exterior de Bush ha inflamado el antiamericanismo

en todo el mundo"

Sin la menor duda. Por supuesto, el antiamericanismo también acosó a otros gobiernos anteriores. En 1958, en varias ciudades latinoamericanas, hubo violentas manifestaciones para recibir al vicepresidente Richard Nixon; en 1960, se esperaban tantos disturbios en Tokio que el presidente Dwight Eisenhower tuvo que cancelar su visita. A finales de los 60 la guerra de Vietnam suscitó un antiamericanismo apasionado en Europa; igual que la decisión del presidente Ronald Reagan, más de una década después, de desplegar una nueva generación de armas nucleares de alcance medio.

Pero el antiamericanismo actual tiene una extensión y una intensidad nunca vistas. Según un sondeo reciente del Pew Research Center, las actitudes favorables hacia Estados Unidos en Europa bajaron, durante los dos últimos años, del 75% al 58% en Gran Bretaña, del 63% al 37% en Francia y del 61% al 38% en Alemania. Todavía peor es la situación en el mundo musulmán, donde una gran mayoría opina que Estados Unidos está teniendo una reacción exagerada a la amenaza terrorista y que los estadounidenses pretenden dominar el mundo. Lo más preocupante es la reacción entre las naciones musulmanas *amigas*: el 59% de los turcos, el 36% de los paquistaníes, el 27% de los marroquíes y el 24% de los jordanos afirman que los atentados suicidas contra estadounidenses y occidentales en Irak están justificados.

En retrospectiva, esos porcentajes no resultan extraños, puesto que una conciencia mayor de las amenazas hace que las autoridades estadounidenses tengan la tentación de confundir los intereses y centrar su política en la universalidad y la superioridad de sus propios valores. Sin embargo, para controlar su fuerza y moderar su etnocentrismo, EE UU necesita tener cuidadosamente en cuenta sus intereses. No existe nada más triste e irónico, incluso trágico, que el hecho de que, mientras los miembros de la Administración Bush proclaman la superioridad de los valores estadounidenses, su uso soberbio del poder genera cinismo respecto a sus motivos y desconfianza sobre sus intenciones.

La política preventiva y el unilateralismo complican la lucha contra el terrorismo. Éste nace, al menos en parte, de los sentimientos de rechazo ante la hegemonía estadounidense y la sensación de impotencia y humillación. Las guerras preventivas y las ocupaciones mal recibidas

intensifican dichos sentimientos y producen más terroristas.

Al elevar la posición hegemónica de Estados Unidos a la categoría de doctrina oficial, estas políticas convierten al país y a sus ciudadanos en blancos aún más atractivos para los atentados.

Según datos recientes del Departamento de Estado, el terrorismo no está disminuyendo, sino creciendo.

"La Casa Blanca tiene una estrategia acertada, pero la lleva mal a la práctica"

No. La estrategia concuerda los medios con los fines y elabora tácticas que permiten alcanzar los objetivos. La política exterior de Bush no es vulnerable a las críticas porque sea totalmente distinta de las de gobiernos anteriores, sino porque no puede tener éxito. Los objetivos son inalcanzables porque los medios y los fines no están en consonancia.

Rice dice que la estrategia de la Administración se apoya en tres pilares: primero, desbaratar las acciones de los terroristas y los regímenes sin escrúpulos; segundo, armonizar las relaciones entre las grandes potencias; tercero, fomentar la prosperidad y la democracia en todo el mundo. Sin embargo, sus esfuerzos para acabar con los terroristas y destruir los regímenes sin escrúpulos mediante los golpes preventivos, la hegemonía y el unilateralismo impiden la armonía entre las grandes potencias y desvía la atención y los recursos de las prioridades en materia de desarrollo. Una estrategia no puede ser eficaz si los métodos empleados para alzar un pilar ponen en peligro los otros.

Pensemos, por ejemplo, en la campaña de Bush por una paz democrática. Dice que los pueblos de todo el mundo, incluido Oriente Medio, anhelan la libertad y la coexistencia. La teoría de la paz democrática, que postula que las sociedades democráticas no luchan entre sí, es atractiva. Pero la guerra contra el terrorismo, tal como se concibe en la actualidad, hace más difícil democratizar el mundo árabe. Para librar guerras preventivas es preciso contar con bases en todo Oriente Medio y Asia Central. Para satisfacer sus necesidades militares, Estados Unidos debe firmar acuerdos con regímenes represivos, incluso odiosos, que desprecian los principios democráticos.

La democratización de Oriente Medio es un objetivo noble, pero no es fácil que se alcance mediante iniciativas unilaterales y guerras preventivas. La democratización necesita muchos más recursos, imaginación y paciencia de los que la Administración Bush –o tal vez cualquier gobierno estadounidense– está dispuesto a utilizar. Los objetivos de la política exterior de Bush no pueden conciliarse con unas prioridades domésticas que exigen impuestos más bajos. Un estudio de la Rand Corporation concluye que los factores más importantes para que una ocupación tenga éxito están relacionados con "el grado de esfuerzo, medido en tiempo, mano de obra y dinero". Las prioridades de Bush en política nacional no permiten mantener ese nivel de esfuerzo, y no parece que él esté dispuesto a modificar sus programas internos para hacer realidad su visión estratégica.

"Bush es el heredero de Reagan"

Sí. Pero ¿acaso es eso una ventaja? A George W. Bush y sus colaboradores les encanta identificarse con Ronald Reagan. Rumsfeld dice que Bush, como Reagan, "no ha rehuído llamar al mal por su nombre...". Tampoco ha tenido reparos a la hora de "declarar su intención de derrotar su encarnación actual, el terrorismo". El presidente Bush cree que la claridad moral (principio guía de los *neocons*) y el poderío militar dieron valor a Reagan y le permitieron arrebatarse la iniciativa al Kremlin, liberar Europa del Este y ganar la guerra fría.

Pero los estudiosos de la guerra fría, en general, interpretan el pasado de otra forma. Saben que las iniciativas más eficaces y de más largo alcance fueron las que se tomaron en los primeros años, mucho antes de la concentración de poder militar de Reagan. En 1947, el presidente Harry Truman y sus asesores dieron mil vueltas a los pros y los contras y decidieron afrontar la amenaza soviética en Europa mediante la reconstrucción, y no con una acumulación masiva de armamento. El primer responsable fue el diplomático George F. Kennan, que previno en contra de la concepción militar, el exceso de compromisos y la retórica ideológica, y no habló de rehacer y transformar otras sociedades, sino de contener y reducir el poder soviético y fortalecer las instituciones nacionales de Estados Unidos.

La importancia dada al concepto de claridad moral y los triunfos militares quedaron institucionalizados en el documento NSC-68, en 1950. Impulsado por el hecho de que la Unión Soviética hubiera adquirido capacidad atómica, por el comienzo del maccarthismo y la tensión creciente en la península de Corea, el NSC-68 acentuó la guerra ideológica y aceleró la carrera de armamento. Pero la claridad moral y la pureza ideológica hacían que fuera difícil evaluar las amenazas e interpretar el contexto internacional. A los responsables estadounidenses, cegados por la ideología, les costaba percibir la división entre China y la Unión Soviética y comprender las raíces del nacionalismo revolucionario en el Tercer Mundo.

A principios de los 80, la claridad moral llevó a Reagan a ayudar a regímenes represivos de derechas en Centroamérica. Las ideas de la guerra fría le hicieron respaldar al dictador Sadam Husein en Irak. Y el triunfalismo surgido tras la retirada de los soviéticos de Afganistán empujó a los herederos de Reagan a ignorar el caos que siguió y la aparición de la teocracia de los talibanes.

Tampoco están muy de acuerdo la mayoría de los especialistas en que la concentración de armamento y los pronunciamentos retóricos de Reagan fueran lo que produjo la victoria en la guerra fría. En realidad, los análisis más serios de la diplomacia de Reagan hacen hincapié en que el factor fundamental fue su sorprendente capacidad para cambiar de rumbo, concebir un mundo sin armas nucleares y tratar de forma realista con un nuevo líder soviético.

Y los estudios sobre el dirigente soviético Mijaíl Gorbachov, en su mayoría, sugieren que, más que intimidarle el poder militar estadounidense, lo que le impulsó fue su propósito de reformar el comunismo, transformar la sociedad soviética y reanimar su economía. Comunista convencido hasta el final, a Gorbachov no le inspiró el capitalismo democrático de Estados Unidos, sino la socialdemocracia europea; no el fervor ideológico autorreferente de los neoconservadores estadounidenses, sino la labor minuciosa, reflexiva y tediosa de los activistas de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales.

George Bush y sus asesores de la Casa Blanca pretenden construir una versión del final de la guerra fría que exalta la claridad moral y glorifica la utilidad del poder militar. La claridad moral, desde luego, ayuda a una sociedad democrática y pluralista como la estadounidense a conciliar sus diferencias y llevar a cabo una política. El poder militar, debidamente establecido y desplegado, alecciona y disuade a los adversarios.

Pero esta mentalidad puede desembocar en arrogancia y abuso de poder. Para que la claridad moral y el poder militar sean instrumentos eficaces, es preciso conciliarlos con un minucioso examen de los intereses y un perspicaz conocimiento del adversario. Sólo cuando los fines estén en consonancia con los medios será posible combinar la claridad moral y el poder militar en una estrategia victoriosa.

Y SI GANA KERRY...

¿Cambiarían las cosas si un demócrata llegara a la Casa Blanca? Muchos, sobre todo en el Viejo Continente, están convencidos de que John Kerry imprimiría un rumbo más multilateral y menos agresivo a la política exterior de Estados Unidos. Sebastián Royo

"Un presidente demócrata abandonaría la estrategia unilateral de los republicanos"

Desde luego. En un discurso pronunciado en el Council of Foreign Relations de Nueva York en diciembre, y que marcó el tono posterior de sus intervenciones durante la campaña electoral y la convención demócrata, Kerry aseguró que "la Administración Bush ha puesto en práctica la política exterior más arrogante, inepta y temeraria de la historia moderna", sin el grado de compromiso que se requiere para terminar lo que se empieza, y aseguró que su país volvería a Naciones Unidas para iniciar una "nueva era".

Así pues, la articulación de la relación de EE UU con sus aliados es uno de los elementos claves que separan las propuestas de ambos candidatos. Madeleine Albright, la última secretaria de Estado de Clinton, expuso de forma efectiva lo que podría ser la política exterior

de Kerry, muy diferente de la actual, cuando defendió que los demócratas "actuamos multilateralmente si podemos, pero unilateralmente si no queda más remedio". Clinton resumió durante una entrevista la diferencia fundamental entre la política exterior de Bush y la suya: mientras que la de Bush se basa en "hacer lo que tenemos que hacer cuando queremos y, después, cooperar si no tenemos más remedio", la suya se basaba en "cooperar siempre que podíamos y actuar solos cuando no nos quedaba más remedio". Esta divergencia refleja la tensión entre el unilateralismo y el multilateralismo. Al contrario que Bush, que ha promovido una visión basada en el principio de *con nosotros o contra nosotros* y el respeto selectivo de la legalidad internacional, Kerry defiende una visión multilateral y un mundo en el que todos respeten las normas internacionales, incluido EE UU. Uno de los temas fundamentales de su campaña se basa en el eslogan que reza "América es más segura y más fuerte cuando es respetada en el mundo, no cuando es temida" y su convicción de que este respeto se conseguirá mediante alianzas fuertes y diplomacia bajo el liderazgo del presidente estadounidense. Esta visión esconde el convencimiento de que otros países estarán dispuestos a colaborar con Washington en pro de sus propios intereses. En sus discursos, Kerry hace referencias constantes a una "nueva era de alianzas" para hacer frente a los distintos retos y amenazas. Y no parece una posición retórica. Kerry cree firmemente que las alianzas "hacen a EE UU más fuerte" y "proporcionan legitimidad" en las acciones de política exterior. Sin embargo, Kerry no es una *paloma* y ha repetido que "no dudaría en utilizar la fuerza para proteger al país y los intereses de EE UU en el mundo". Kerry ha sido definido como un *realista* en política exterior y, aunque ha rechazado durante la campaña la visión excepcionalista de EE UU, también ha recalcado que los derechos humanos no deben ser el principio que guíe su actuación exterior. En contraposición a la doctrina del "ataque preventivo" de la actual Administración republicana, Kerry sostiene que la guerra debe ser el "último recurso" y que la única excepción sería como respuesta a casos de "emergencia inmediata". Para Kerry, el mundo no está ante un *choque de civilizaciones*, sino ante un choque de "civilización contra incivilización".

"John Kerry retiraría las tropas estadounidenses de Irak "

Ni hablar. Pese a la creciente oposición a la ocupación de Irak, sobre todo entre los votantes del Partido Demócrata, Kerry ha manifestado en numerosas ocasiones su compromiso de no retirarse del país. En 2002 votó a favor de la resolución del Congreso que autorizaba al presidente Bush a ir a la guerra, pero desde entonces ha criticado duramente una implicación militar que se hizo sin el apoyo de la ONU y de los aliados de EE UU, y sin tener un plan para ganar la paz.

En Irak hay una ocupación militar sin estrategia política. Kerry prestaría mucha más atención al componente político y consideraría ceder más control sobre decisiones clave para aumentar la legitimidad del Gobierno provisional iraquí. El giro estratégico que Bush ha dado en los últimos meses tratando de reconstruir vías de cooperación con los aliados europeos, a través de Naciones Unidas, para tratar de estabilizar la situación en Irak y compartir los costes de la ocupación, parece una decisión táctica marcada por consideraciones electorales, no un replanteamiento o un vuelco estratégico fundamental. Es cuestionable que tuviese continuidad si fuese reelegido. La piedra angular de la filosofía republicana siguen siendo las "coaliciones de voluntarios" y no las alianzas permanentes. Por el contrario, Kerry, que cree fervientemente en estas últimas, elegiría ese nuevo camino. En repetidas ocasiones, Kerry ha instado a Bush a "tragarse su orgullo" y pedir apoyo a la ONU y a la "comunidad internacional", y ha manifestado que el presidente "está haciendo lo que yo defendí desde el primer momento que se tenía que haber hecho".

Una de las diferencias más importantes con su oponente republicano es que Kerry diferenciaría el conflicto de Irak de la llamada *guerra contra el terrorismo*, rompiendo así uno de los ejes fundamentales de la política de Bush, que repite incansablemente la conexión entre las dos. Esta decisión tendría importantes consecuencias estratégicas porque desligaría uno de los temas más polémicos y que más ha envenenado las relaciones con otros países, abriendo nuevas vías de cooperación en otros temas como el comercio internacional, el terrorismo o el medio ambiente.

"El candidato demócrata reconstruiría las relaciones con los aliados europeos"

Lo intentaría. Muchos creen que el único mérito de Kerry en el campo de las relaciones internacionales sería no ser el *odiado* Bush, lo que le capacitaría, en principio, para convencer a los europeos de que compartieran el pesado fardo de la posguerra iraquí, entre otros asuntos. El senador por Massachusetts ofrecería la oportunidad al Viejo Continente de empezar de nuevo y *poner el marcador a cero* en la relación transatlántica. En primer lugar, Kerry cambiaría el tono y el estilo de la Casa Blanca. El actual inquilino representa a los ojos de los europeos todo lo que ellos detestan de EE UU: arrogancia, simpleza, unilateralismo, ignorancia y mesianismo. Esta percepción ha hecho aún más difícil el diálogo y el entendimiento. El candidato demócrata supondría un cambio, ya que tiene una actitud muy diferente: le gusta escuchar y analizar los temas con detenimiento, percibe la complejidad de los problemas, no busca soluciones fáciles y tiene en cuenta diversos puntos de vista antes de tomar decisiones. Habla francés correctamente y su forma de comportarse y su lenguaje corporal (incluso su manera de vestir) se asemejan mucho a los cánones europeos (lo que le ha causado problemas en la campaña electoral cuando los republicanos han tratado de acusarle de "afrancesado"). Se trata de un tema clave, ya que en diplomacia el estilo es sustancia, lo que facilitaría la comunicación y las negociaciones con los líderes europeos. Kerry da gran importancia a conocer y a considerar la "cultura, historia y aspiraciones de otros pueblos" y a tratar de visualizar los problemas "desde la perspectiva de otros países", para así entenderlos mejor, construir puentes y llegar a puntos de encuentro. Por último, en contraste con Bush –que ha marcado las diferencias con Europa, ha sembrado la división en el continente y ha enfatizado los puntos de desencuentro–, Kerry retomaría el diálogo con los aliados europeos y trataría de buscar posiciones de consenso, minimizando las diferencias, para afrontar retos comunes como la estabilidad económica y la seguridad. Se ha opuesto, además, a la propuesta de Bush de reducción de las tropas estadounidenses en Europa.

El político demócrata reconoce que necesita socios para tener éxito en sus iniciativas y resolver los problemas comunes. Pese a reconocer las dificultades,

Kerry está convencido de que si él demuestra flexibilidad y disponibilidad para aceptar algunas de las exigencias de los europeos, éstos estarán más dispuestos a cooperar con EE UU e incluso a ayudarle en una hipotética reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.

Además, esta colaboración podría no tener un coste para los líderes europeos, que ya no tendrían que temer tanto la reacción de sus electorados, que hasta ahora han castigado duramente a los gobiernos que han colaborado con Bush.



Los más influyentes estudios sobre la política exterior estadounidense que inciden en la mezcla de ideas, ideales, ideología e intereses son las obras de George F. Kennan, ***American Diplomacy***, 1900-1950 (University of Chicago Press, Chicago, 1951); William A. Williams, ***Tragedy of American Diplomacy*** (World Publishing Company, Cleveland, 1959); Michael H. Hunt, ***Ideology and U.S. Foreign Policy*** (Yale University Press, New Haven, 1987), y Walter Russell Mead, ***Special providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*** (Knopf, Nueva York, 2000). Entre los libros que subrayan los aspectos revolucionarios de la política exterior de Bush hay que destacar: ***Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet***, de James Mann (Viking, Nueva York, 2004), y el trabajo de Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, ***America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*** (Brookings Institution, Washington, 2003). Para ampliar el análisis, consulte Colossus: ***The Price of America's Empire***, de Niall Ferguson (Penguin Press, Nueva York, 2004), y John Lewis Gaddis, ***Surprise, Security, and the American Experience*** (Harvard University Press, Cambridge, 2004). Robert Jervis ofrecerá un detallado análisis sobre los futuros cambios a los que se enfrenta EE UU en su próximo libro, ***American Foreign Policy in a New Era*** (Routledge, Nueva York, 2005).

La mejor descripción sobre la visión exterior del candidato demócrata John Kerry es su propio libro, ***A Call to Service: My Vision for a Better America*** (Vikings Books, Nueva York, 2003), y el texto de su discurso en el Council of Foreign Relations, 'Making America Secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy', disponible en inglés en

[www.cfr.org/campaign2004/](http://www.cfr.org/campaign2004/bio.php?can=Kerry)

[bio.php?can=Kerry](http://www.cfr.org/campaign2004/bio.php?can=Kerry). La estrategia de seguridad

nacional y política exterior de los demócratas está recogida en el documento 'Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy', disponible en inglés

en la página web del Democratic Leadership Council (www.ndol.org/ndol_ci.cfm?contentid=252146&subid=108&kaid=8d).

Desde Richard Nixon y la guerra de Vietnam, nunca la política

exterior de un presidente de Estados Unidos había polarizado tanto a su país y al mundo. Sin embargo, pese a la polémica, las iniciativas de George W. Bush no son tan radicalmente distintas de las de sus predecesores. El verdadero defecto de la política exterior del presidente consiste en que está llena de contradicciones: cegado por la *claridad moral* y atado de pies y manos por su enorme poderío militar, Washington necesita recuperar el equilibrio entre medios y fines para construir una estrategia general auténticamente eficaz. [Melvyn P. Leffler](#)

"La diplomacia de la Administración Bush es revolucionaria"

No. En los objetivos de Bush, de mantener una paz democrática y difundir los valores estadounidenses fundamentales, resuenan ecos de las preocupaciones más tradicionales en la historia de Estados Unidos. Tienen sus orígenes en la retórica puritana de la ciudad sobre la colina. Reavivan la visión del imperio de la libertad proclamada por Thomas Jefferson. Eran parte integrante del mensaje en el que Woodrow Wilson decía que "es preciso asegurar el mundo para la democracia". Se desprenden de las cuatro libertades de Franklin Roosevelt. Evocan la noble retórica del discurso inaugural de John F. Kennedy, en el que habló de "oponerse a cualquier enemigo para garantizar la supervivencia y el triunfo de la libertad".

Tampoco es nuevo el unilateralismo. Desde el nacimiento de EE UU como joven república, los padres fundadores renunciaron a entablar alianzas que pudieran involucrar al frágil país en controversias peligrosas del Viejo Mundo y ensuciar la identidad de EE UU como país partidario de la excepción. Al actuar de forma unilateral, Estados Unidos podría perseguir prudentemente sus propios intereses, alimentar sus ideales fundamentales y definirse en oposición a sus antepasados europeos. A esta tradición regresa ahora Bush.

Los detractores de Bush alegan que su política exterior *revolucionaria* repudia el multilateralismo florecido tras la II Guerra Mundial, que tanto benefició a Washington durante la guerra fría. Tienen algo de razón, aunque sin exagerar. Los sabios del periodo de la guerra fría adoptaron la causa de la seguridad colectiva, construyeron la OTAN, crearon muchas otras instituciones multilaterales y comprendieron la interdependencia

de la economía mundial moderna. Pero nunca renunciaron al derecho a actuar por su cuenta. Se reservaron la posibilidad de tomar medidas unilaterales, aunque no convirtieron esa posibilidad en doctrina. Hicieron todo lo contrario. En público, reafirmaban el compromiso de EE UU con la seguridad colectiva y el multilateralismo; en privado, reconocían que el país podía tener que emprender acciones unilaterales, como en Vietnam y otros lugares del Tercer Mundo.

Lo que diferencia a Bush de sus antecesores es más cuestión de estilo que de contenido, de equilibrio entre estrategias contrarias que de objetivos, de ejercer sentido común que de definir una visión del mundo. La percepción de una gran amenaza y un poder nunca visto hasta ahora han inclinado la balanza hacia el unilateralismo, pero no hay nada revolucionario en los objetivos o la visión de Bush. El empeño de EE UU por alcanzar un orden internacional basado en la libertad, la autodeterminación y el libre mercado ha variado asombrosamente poco.

"La doctrina de la guerra preventiva no tiene precedentes"

Falso. Los ataques preventivos para eliminar amenazas son una estrategia casi tan vieja como EE UU. En los primeros decenios de vida del país era frecuente que hiciera falta actuar por adelantado para asegurar las fronteras. Por ejemplo, cuando el general Andrew Jackson invadió la Florida española en 1818, atacó a las tribus indias, ejecutó a dos ingleses y provocó una crisis internacional, el secretario de Estado, John Quincy Adams, dijo al embajador español que el hecho de que España no hubiera sido capaz de mantener el orden en la frontera justificaba la acción preventiva de Estados Unidos.

De forma más enérgica aún, el presidente Theodore Roosevelt anunció en 1904 que su país intervendría en el hemisferio occidental en defensa de la civilización. Si no lo hacía, advirtió, los europeos enviarían sus barcos a la zona, se apoderarían de las aduanas nacionales y pondrían en peligro la seguridad de Estados Unidos. Varias décadas más tarde, otro presidente apellidado Roosevelt renunciaba al corolario que su primo lejano había añadido a la doctrina Monroe y proclamaba una política de buena vecindad. Pero eso no quiere decir que Franklin Roosevelt se abstuviera de hacer un uso preventivo

de la fuerza. Cuando estalló la guerra en Europa, consideró fundamental el suministro de municiones y alimentos a las democracias europeas. Cuando los submarinos nazis atacaron el destructor estadounidense *Greer*, en septiembre de 1941, Roosevelt distorsionó las circunstancias del incidente y declaró: "Es el momento de prevenir un ataque".

A partir de entonces, los buques alemanes e italianos que atravesaran las aguas del Atlántico norte lo harían "por su cuenta y riesgo".

En una de sus famosas charlas, Roosevelt explicó su teoría: "Cuando uno ve una serpiente de cascabel que se dispone a atacar, no espera a que lo haga para aplastarla".

Durante la guerra fría, en el Tercer Mundo era procedimiento habitual emprender acciones preventivas. Si EE UU no intervenía, la reacción en cadena podía acabar amenazando su seguridad. En otras palabras, la contención y la disuasión en Europa no impedían iniciativas unilaterales y preventivas en otros lugares como Centroamérica y el Caribe, el sureste asiático y Oriente Medio. Y en cada caso las autoridades emplearon la misma justificación retórica a la que recurre ahora Bush: la libertad. Por más que ésa sea la imagen caricaturesca que tiene el público, la Administración Bush no utiliza la acción preventiva como único instrumento, ni siquiera como el principal. Vaciló a la hora de tomar medidas preventivas en Irán y Corea del Norte porque consideró que los riesgos eran demasiado grandes. Actúa de manera selectiva, igual que sus predecesores. Vietnam también fue, como Irak, una guerra de elección.

"Las decisiones políticas de Bush son totalmente distintas de las de Clinton"

Qué deliciosa nostalgia. Lo más sorprendente de la política exterior del presidente Bill Clinton es que, en realidad, aumentó el dominio militar de Estados Unidos frente al resto del mundo. A finales de los años 90, el gasto militar estadounidense era superior al conjunto de los 12 países siguientes.

El objetivo general, según la Junta de Jefes de Estado Mayor de Clinton, era crear "una fuerza dominante en todo el espectro de operaciones militares: persuasiva en tiempos de paz, decisiva en la guerra, superior en cualquier

tipo de conflicto".

Ni los progresistas ni los neoconservadores quieren reconocerlo, pero la Administración de Clinton también contó con la posibilidad del uso unilateral –incluso preventivo– de la fuerza militar. El último documento estratégico de su Administración, redactado antes de los atentados terroristas del 11-S, detallaba los intereses vitales del país. "Haremos lo que tengamos que hacer", decía el equipo de seguridad nacional de Clinton, "para defender esos intereses. Eso puede querer decir el uso de la fuerza militar, incluidas acciones unilaterales, cuando se considere preciso o apropiado".

Él mismo había aprobado ya el uso de la fuerza preventiva. En junio de 1995, firmó la directiva presidencial número 39 sobre lucha antiterrorista. Gran parte permanece aún en secreto, pero la versión aséptica que se conoce indica una postura agresiva de prevención. EE UU iba a intentar identificar grupos o Estados que "patrocinen o apoyen a dichos terroristas, aislarlos y hacerles pagar caras sus acciones".

En 1998, tras los atentados de Al Qaeda contra las embajadas estadounidenses en África, Clinton autorizó el bombardeo de la planta química de Al Shifaa, en Sudán, en la que se sospechaba que se fabricaban armas para Osama Bin Laden. En la Casa Blanca hubo cierta preocupación por la legalidad de llevar a cabo bombardeos preventivos contra un objetivo civil en un país que nunca había amenazado a Estados Unidos. Pero el consejero de Seguridad Nacional, Sandy Berger, ofreció un argumento convincente: "¿Qué ocurre si no atacamos y luego hay un atentado en el que se suelta gas nervioso en el metro de Nueva York? ¿Qué diremos entonces?".

El presidente Clinton y la secretaria de Estado, Madeleine Albright, hablaron con generosidad y trabajaron sin descanso para conservar la cohesión de la OTAN y ampliar la Alianza. A diferencia de Bush, trataron de contener y dominar el nacionalismo provinciano creciente en EE UU, un nacionalismo que oscilaba entre el aislacionismo y el unilateralismo y que rechazaba, cada vez más, las normas y los acuerdos internacionales.

Sin embargo, pese a tales esfuerzos, fue el Gobierno de Clinton, no el de Bush, el que nombró la Comisión estadounidense bipartita sobre Seguridad

Nacional en el siglo xxi. Una comisión presidida, no por un conservador, sino por el ex senador demócrata Gary Hart y el ex senador republicano Warren Rudman (que era internacionalista moderado). La comisión reconoció, con pesar, que "EE UU tendrá cada vez más deseos de formar coaliciones, pero cada vez menos posibilidades de encontrar socios capaces y dispuestos a realizar operaciones militares conjuntas".

En resumen, en EE UU, muchos consideraban necesario el uso preventivo y unilateral del poderío militar ya antes de la elección de George W. Bush, incluso personas de tendencia internacionalista. Lo que hizo Bush después del 11-S fue convertir una opción en una doctrina nacional.

"El 11 de septiembre transformó la política exterior de Estados Unidos"

Sí. Más aún, transformó su concepción del mundo. Antes del 11-S, el Gobierno de Bush presumía de tener una política exterior realista. El poder estadounidense –se atrevió a declarar la futura consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, durante la campaña presidencial de 2000– no debía utilizarse para obtener resultados de "segundo orden", como la mejora del bienestar de la humanidad. Bush afirmaba que la libertad, la democracia y la paz serían la consecuencia del esfuerzo concertado para perseguir los "intereses nacionales permanentes" de EE UU. Su política exterior iba a reflejar el carácter de Estados Unidos, "la modestia de la verdadera fuerza, la humildad de la auténtica grandeza".

Por eso llaman aún más la atención los cambios en las ideas y la retórica de la Administración Bush tras el 11 de septiembre. Una mayor conciencia de las amenazas aumentó el énfasis en las ideas y sumergió el minucioso cálculo de los intereses. El objetivo global de la política estadounidense, decía la declaración estratégica de Bush en septiembre de 2002, era configurar un equilibrio de poder que favoreciera la libertad. "Nuestros principios", decía el documento, "regirán las decisiones de nuestro Gobierno... La estrategia nacional de seguridad de Estados Unidos debe partir de esas convicciones fundamentales y buscar posibilidades de expansión de la libertad". En periodos de crisis, los dirigentes políticos estadounidenses siempre

han reafirmado sus valores e ideales para lograr el apoyo público al despliegue de fuerzas. Sin embargo, el cambio de lenguaje no fue meramente retórico. Los atentados terroristas del 11 de septiembre contra Nueva York y Washington transformaron el sentido del peligro de la Administración e impulsaron estrategias ofensivas. Antes, los neoconservadores del Gobierno no habían prestado demasiada atención al terrorismo.

Su prioridad era impedir el ascenso de rivales como China o una Rusia en recuperación, que, en el futuro, podían hacer vacilar la hegemonía de EE UU. Y, aunque el equipo de Bush planeaba un cambio de régimen en Irak, no habían previsto la invasión a gran escala ni el proyecto de reconstrucción. El 11 de septiembre "produjo una clara conciencia de nuestra vulnerabilidad", según Condoleezza Rice. Y el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, explicó: "La coalición no actuó en Irak porque hubiéramos descubierto nuevas pruebas decisivas de que Irak fabricaba armas de destrucción masiva; actuamos porque vimos las pruebas existentes desde una nueva perspectiva, a través del prisma de nuestra experiencia del 11-S". Después de no haber sabido prever ni impedir los atentados terroristas, el grado de riesgo aceptable para el Gobierno disminuyó drásticamente; y aumentó, también drásticamente, la tentación de usar la fuerza.

"La política exterior de Bush ha inflamado el antiamericanismo en todo el mundo"

Sin la menor duda. Por supuesto, el antiamericanismo también acosó a otros gobiernos anteriores. En 1958, en varias ciudades latinoamericanas, hubo violentas manifestaciones para recibir al vicepresidente Richard Nixon; en 1960, se esperaban tantos disturbios en Tokio que el presidente Dwight Eisenhower tuvo que cancelar su visita. A finales de los 60 la guerra de Vietnam suscitó un antiamericanismo apasionado en Europa; igual que la decisión del presidente Ronald Reagan, más de una década después, de desplegar una nueva generación de armas nucleares de alcance medio.

Pero el antiamericanismo actual tiene una extensión y una intensidad nunca vistas. Según un sondeo reciente del Pew Research Center, las actitudes favorables hacia Estados Unidos en Europa bajaron, durante los dos últimos

años, del 75% al 58% en Gran Bretaña, del 63% al 37% en Francia y del 61% al 38% en Alemania. Todavía peor es la situación en el mundo musulmán, donde una gran mayoría opina que Estados Unidos está teniendo una reacción exagerada a la amenaza terrorista y que los estadounidenses pretenden dominar el mundo. Lo más preocupante es la reacción entre las naciones musulmanas *amigas*: el 59% de los turcos, el 36% de los paquistaníes, el 27% de los marroquíes y el 24% de los jordanos afirman que los atentados suicidas contra estadounidenses y occidentales en Irak están justificados.

En retrospectiva, esos porcentajes no resultan extraños, puesto que una conciencia mayor de las amenazas hace que las autoridades estadounidenses tengan la tentación de confundir los intereses y centrar su política en la universalidad y la superioridad de sus propios valores. Sin embargo, para controlar su fuerza y moderar su etnocentrismo, EE UU necesita tener cuidadosamente en cuenta sus intereses. No existe nada más triste e irónico, incluso trágico, que el hecho de que, mientras los miembros de la Administración Bush proclaman la superioridad de los valores estadounidenses, su uso soberbio del poder genera cinismo respecto a sus motivos y desconfianza sobre sus intenciones.

La política preventiva y el unilateralismo complican la lucha contra el terrorismo. Éste nace, al menos en parte, de los sentimientos de rechazo ante la hegemonía estadounidense y la sensación de impotencia y humillación. Las guerras preventivas y las ocupaciones mal recibidas intensifican dichos sentimientos y producen más terroristas.

Al elevar la posición hegemónica de Estados Unidos a la categoría de doctrina oficial, estas políticas convierten al país y a sus ciudadanos en blancos aún más atractivos para los atentados. Según datos recientes del Departamento de Estado, el terrorismo no está disminuyendo, sino creciendo.

"La Casa Blanca tiene una estrategia acertada, pero la lleva mal a la práctica"

No. La estrategia concuerda los medios con los fines y elabora tácticas que permiten alcanzar los objetivos. La política exterior de Bush no es vulnerable a las críticas porque sea totalmente distinta de las de gobiernos anteriores, sino porque no puede tener éxito. Los objetivos

son inalcanzables porque los medios y los fines no están en consonancia.

Rice dice que la estrategia de la Administración se apoya en tres pilares: primero, desbaratar las acciones de los terroristas y los regímenes sin escrúpulos; segundo, armonizar las relaciones entre las grandes potencias; tercero, fomentar la prosperidad y la democracia en todo el mundo. Sin embargo, sus esfuerzos para acabar con los terroristas y destruir los regímenes sin escrúpulos mediante los golpes preventivos, la hegemonía y el unilateralismo impiden la armonía entre las grandes potencias y desvía la atención y los recursos de las prioridades en materia de desarrollo. Una estrategia no puede ser eficaz si los métodos empleados para alzar un pilar ponen en peligro los otros.

Pensemos, por ejemplo, en la campaña de Bush por una paz democrática. Dice que los pueblos de todo el mundo, incluido Oriente Medio, anhelan la libertad y la coexistencia. La teoría de la paz democrática, que postula que las sociedades democráticas no luchan entre sí, es atractiva. Pero la guerra contra el terrorismo, tal como se concibe en la actualidad, hace más difícil democratizar el mundo árabe. Para librar guerras preventivas es preciso contar con bases en todo Oriente Medio y Asia Central. Para satisfacer sus necesidades militares, Estados Unidos debe firmar acuerdos con regímenes represivos, incluso odiosos, que desprecian los principios democráticos.

La democratización de Oriente Medio es un objetivo noble, pero no es fácil que se alcance mediante iniciativas unilaterales y guerras preventivas. La democratización necesita muchos más recursos, imaginación y paciencia de los que la Administración Bush –o tal vez cualquier gobierno estadounidense– está dispuesto a utilizar. Los objetivos de la política exterior de Bush no pueden conciliarse con unas prioridades domésticas que exigen impuestos más bajos. Un estudio de la Rand Corporation concluye que los factores más importantes para que una ocupación tenga éxito están relacionados con "el grado de esfuerzo, medido en tiempo, mano de obra y dinero". Las prioridades de Bush en política nacional no permiten mantener ese nivel de esfuerzo, y no parece que él esté dispuesto a modificar sus programas internos para hacer realidad su visión estratégica.

"Bush es el heredero de Reagan"

Sí. Pero ¿acaso es eso una ventaja? A George W. Bush y sus colaboradores les encanta identificarse con Ronald Reagan. Rumsfeld dice que Bush, como Reagan, "no ha rehuído llamar al mal por su nombre...". Tampoco ha tenido reparos a la hora de "declarar su intención de derrotar su encarnación actual, el terrorismo". El presidente Bush cree que la claridad moral (principio guía de los *neocons*) y el poderío militar dieron valor a Reagan y le permitieron arrebatar la iniciativa al Kremlin, liberar Europa del Este y ganar la guerra fría.

Pero los estudiosos de la guerra fría, en general, interpretan el pasado de otra forma. Saben que las iniciativas más eficaces y de más largo alcance fueron las que se tomaron en los primeros años, mucho antes de la concentración de poder militar de Reagan. En 1947, el presidente Harry Truman y sus asesores dieron mil vueltas a los pros y los contras y decidieron afrontar la amenaza soviética en Europa mediante la reconstrucción, y no con una acumulación masiva de armamento. El primer responsable fue el diplomático George F. Kennan, que previno en contra de la concepción militar, el exceso de compromisos y la retórica ideológica, y no habló de rehacer y transformar otras sociedades, sino de contener y reducir el poder soviético y fortalecer las instituciones nacionales de Estados Unidos.

La importancia dada al concepto de claridad moral y los triunfos militares quedaron institucionalizados en el documento NSC-68, en 1950. Impulsado por el hecho de que la Unión Soviética hubiera adquirido capacidad atómica, por el comienzo del maccarthismo y la tensión creciente en la península de Corea, el NSC-68 acentuó la guerra ideológica y aceleró la carrera de armamento. Pero la claridad moral y la pureza ideológica hacían que fuera difícil evaluar las amenazas e interpretar el contexto internacional. A los responsables estadounidenses, cegados por la ideología, les costaba percibir la división entre China y la Unión Soviética y comprender las raíces del nacionalismo revolucionario en el Tercer Mundo.

A principios de los 80, la claridad moral llevó a Reagan a ayudar a regímenes represivos de derechas en Centroamérica. Las ideas

de la guerra fría le hicieron respaldar al dictador Saddam Husein en Irak. Y el triunfalismo surgido tras la retirada de los soviéticos de Afganistán empujó a los herederos de Reagan a ignorar el caos que siguió y la aparición de la teocracia de los talibanes.

Tampoco están muy de acuerdo la mayoría de los especialistas en que la concentración de armamento y los pronunciamientos retóricos de Reagan fueran lo que produjo la victoria en la guerra fría. En realidad, los análisis más serios de la diplomacia de Reagan hacen hincapié en que el factor fundamental fue su sorprendente capacidad para cambiar de rumbo, concebir un mundo sin armas nucleares y tratar de forma realista con un nuevo líder soviético.

Y los estudios sobre el dirigente soviético Mijaíl Gorbachov, en su mayoría, sugieren que, más que intimidarle el poder militar estadounidense, lo que le impulsó fue su propósito de reformar el comunismo, transformar la sociedad soviética y reanimar su economía. Comunista convencido hasta el final, a Gorbachov no le inspiró el capitalismo democrático de Estados Unidos, sino la socialdemocracia europea; no el fervor ideológico autorreferente de los neoconservadores estadounidenses, sino la labor minuciosa, reflexiva y tediosa de los activistas de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales.

George Bush y sus asesores de la Casa Blanca pretenden construir una versión del final de la guerra fría que exalta la claridad moral y glorifica la utilidad del poder militar. La claridad moral, desde luego, ayuda a una sociedad democrática y pluralista como la estadounidense a conciliar sus diferencias y llevar a cabo una política. El poder militar, debidamente establecido y desplegado, alecciona y disuade a los adversarios.

Pero esta mentalidad puede desembocar en arrogancia y abuso de poder. Para que la claridad moral y el poder militar sean instrumentos eficaces, es preciso conciliarlos con un minucioso examen de los intereses y un perspicaz conocimiento del adversario. Sólo cuando los fines estén en consonancia con los medios será posible combinar la claridad moral y el poder militar en una estrategia victoriosa.

Y SI GANA KERRY...

¿Cambiarían las cosas si un demócrata llegara a la Casa Blanca? Muchos, sobre todo en el Viejo Continente, están convencidos de que John Kerry imprimiría un rumbo más multilateral y menos agresivo a la política exterior de Estados Unidos. [Sebastián Royo](#)

"Un presidente demócrata abandonaría la estrategia unilateral de los republicanos"

Desde luego. En un discurso pronunciado en el Council of Foreign Relations de Nueva York en diciembre, y que marcó el tono posterior de sus intervenciones durante la campaña electoral y la convención demócrata, Kerry aseguró que "la Administración Bush ha puesto en práctica la política exterior más arrogante, inepta y temeraria de la historia moderna", sin el grado de compromiso que se requiere para terminar lo que se empieza, y aseguró que su país volvería a Naciones Unidas para iniciar una "nueva era".

Así pues, la articulación de la relación de EE UU con sus aliados es uno de los elementos claves que separan las propuestas de ambos candidatos. Madeleine Albright, la última secretaria de Estado de Clinton, expuso de forma efectiva lo que podría ser la política exterior de Kerry, muy diferente de la actual, cuando defendió que los demócratas "actuamos multilateralmente si podemos, pero unilateralmente si no queda más remedio". Clinton resumió durante una entrevista la diferencia fundamental entre la política exterior de Bush y la suya: mientras que la de Bush se basa en "hacer lo que tenemos que hacer cuando queremos y, después, cooperar si no tenemos más remedio", la suya se basaba en "cooperar siempre que podíamos y actuar solos cuando no nos quedaba más remedio". Esta divergencia refleja la tensión entre el unilateralismo y el multilateralismo. Al contrario que Bush, que ha promovido una visión basada en el principio de *con nosotros o contra nosotros* y el respeto selectivo de la legalidad internacional, Kerry defiende una visión multilateral y un mundo en el que todos respeten las normas internacionales, incluido EE UU. Uno de los temas fundamentales de su campaña se basa en el eslogan que reza "América es más segura y más fuerte cuando

es respetada en el mundo, no cuando es temida" y su convicción de que este respeto se conseguirá mediante alianzas fuertes y diplomacia bajo el liderazgo del presidente estadounidense. Esta visión esconde el convencimiento de que otros países estarán dispuestos a colaborar con Washington en pro de sus propios intereses. En sus discursos, Kerry hace referencias constantes a una "nueva era de alianzas" para hacer frente a los distintos retos y amenazas. Y no parece una posición retórica. Kerry cree firmemente que las alianzas "hacen a EE UU más fuerte" y "proporcionan legitimidad" en las acciones de política exterior. Sin embargo, Kerry no es una *paloma* y ha repetido que "no dudaría en utilizar la fuerza para proteger al país y los intereses de EE UU en el mundo". Kerry ha sido definido como un *realista* en política exterior y, aunque ha rechazado durante la campaña la visión excepcionalista de EE UU, también ha recalcado que los derechos humanos no deben ser el principio que guíe su actuación exterior. En contraposición a la doctrina del "ataque preventivo" de la actual Administración republicana, Kerry sostiene que la guerra debe ser el "último recurso" y que la única excepción sería como respuesta a casos de "emergencia inmediata". Para Kerry, el mundo no está ante un *choque de civilizaciones*, sino ante un choque de "civilización contra incivilización".

"John Kerry retiraría las tropas estadounidenses de Irak "

Ni hablar. Pese a la creciente oposición a la ocupación de Irak, sobre todo entre los votantes del Partido Demócrata, Kerry ha manifestado en numerosas ocasiones su compromiso de no retirarse del país. En 2002 votó a favor de la resolución del Congreso que autorizaba al presidente Bush a ir a la guerra, pero desde entonces ha criticado duramente una implicación militar que se hizo sin el apoyo de la ONU y de los aliados de EE UU, y sin tener un plan para ganar la paz.

En Irak hay una ocupación militar sin estrategia política. Kerry prestaría mucha más atención al componente político y consideraría ceder más control sobre decisiones clave para aumentar la legitimidad del Gobierno provisional iraquí. El giro estratégico que Bush ha dado en los últimos meses tratando de reconstruir vías de cooperación con los aliados europeos, a través de Naciones

Unidas, para tratar de estabilizar la situación en Irak y compartir los costes de la ocupación, parece una decisión táctica marcada por consideraciones electorales, no un replanteamiento o un vuelco estratégico fundamental. Es cuestionable que tuviese continuidad si fuese reelegido. La piedra angular de la filosofía republicana siguen siendo las "coaliciones de voluntarios" y no las alianzas permanentes. Por el contrario, Kerry, que cree fervientemente en estas últimas, elegiría ese nuevo camino. En repetidas ocasiones, Kerry ha instado a Bush a "tragarse su orgullo" y pedir apoyo a la ONU y a la "comunidad internacional", y ha manifestado que el presidente "está haciendo lo que yo defendí desde el primer momento que se tenía que haber hecho".

Una de las diferencias más importantes con su oponente republicano es que Kerry diferenciaría el conflicto de Irak de la llamada *guerra contra el terrorismo*, rompiendo así uno de los ejes fundamentales de la política de Bush, que repite incansablemente la conexión entre las dos. Esta decisión tendría importantes consecuencias estratégicas porque desligaría uno de los temas más polémicos y que más ha envenenado las relaciones con otros países, abriendo nuevas vías de cooperación en otros temas como el comercio internacional, el terrorismo o el medio ambiente.

"El candidato demócrata reconstruiría las relaciones con los aliados europeos"

Lo intentaría. Muchos creen que el único mérito de Kerry en el campo de las relaciones internacionales sería no ser el *odiado* Bush, lo que le capacitaría, en principio, para convencer a los europeos de que compartieran el pesado fardo de la posguerra iraquí, entre otros asuntos. El senador por Massachusetts ofrecería la oportunidad al Viejo Continente de empezar de nuevo y *poner el marcador a cero* en la relación transatlántica. En primer lugar, Kerry cambiaría el tono y el estilo de la Casa Blanca. El actual inquilino representa a los ojos de los europeos todo lo que ellos detestan de EE UU: arrogancia, simpleza, unilateralismo, ignorancia y mesianismo. Esta percepción ha hecho aún más difícil el diálogo y el entendimiento. El candidato demócrata supondría un cambio, ya que tiene una actitud muy diferente: le gusta escuchar y analizar los temas con detenimiento, percibe la complejidad de los

problemas, no busca soluciones fáciles y tiene en cuenta diversos puntos de vista antes de tomar decisiones. Habla francés correctamente y su forma de comportarse y su lenguaje corporal (incluso su manera de vestir) se asemejan mucho a los cánones europeos (lo que le ha causado problemas en la campaña electoral cuando los republicanos han tratado de acusarle de "afrancesado"). Se trata de un tema clave, ya que en diplomacia el estilo es sustancia, lo que facilitaría la comunicación y las negociaciones con los líderes europeos. Kerry da gran importancia a conocer y a considerar la "cultura, historia y aspiraciones de otros pueblos" y a tratar de visualizar los problemas "desde la perspectiva de otros países", para así entenderlos mejor, construir puentes y llegar a puntos de encuentro. Por último, en contraste con Bush –que ha marcado las diferencias con Europa, ha sembrado la división en el continente y ha enfatizado los puntos de desencuentro–, Kerry retomaría el diálogo con los aliados europeos y trataría de buscar posiciones de consenso, minimizando las diferencias, para afrontar retos comunes como la estabilidad económica y la seguridad. Se ha opuesto, además, a la propuesta de Bush de reducción de las tropas estadounidenses en Europa.

El político demócrata reconoce que necesita socios para tener éxito en sus iniciativas y resolver los problemas comunes. Pese a reconocer las dificultades, Kerry está convencido de que si él demuestra flexibilidad y disponibilidad para aceptar algunas de las exigencias de los europeos, éstos estarán más dispuestos a cooperar con EE UU e incluso a ayudarlo en una hipotética reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.

Además, esta colaboración podría no tener un coste para los líderes europeos, que ya no tendrían que temer tanto la reacción de sus electorados, que hasta ahora han castigado duramente a los gobiernos que han colaborado con Bush.



¿Algo más?

Los más influyentes estudios sobre la política exterior estadounidense que inciden en la mezcla de ideas, ideales, ideología e intereses son las obras de George F. Kennan, ***American Diplomacy***, 1900-1950 (University of Chicago Press, Chicago, 1951); William A. Williams, ***Tragedy of American Diplomacy*** (World Publishing Company, Cleveland, 1959); Michael H. Hunt, ***Ideology and U.S. Foreign Policy*** (Yale University Press, New Haven, 1987), y Walter Russell Mead, ***Special providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*** (Knopf, Nueva York, 2000). Entre los libros que subrayan los aspectos revolucionarios de la política exterior de Bush hay que destacar: ***Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet***, de James Mann (Viking, Nueva York, 2004), y el trabajo de Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, ***America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*** (Brookings Institution, Washington, 2003). Para ampliar el análisis, consulte Colossus: ***The Price of America's Empire***, de Niall Ferguson (Penguin Press, Nueva York, 2004), y John Lewis Gaddis, ***Surprise, Security, and the American Experience*** (Harvard University Press, Cambridge, 2004). Robert Jervis ofrecerá un detallado análisis sobre los futuros cambios a los que se enfrenta EE UU en su próximo libro, ***American Foreign Policy in a New Era*** (Routledge, Nueva York, 2005).

La mejor descripción sobre la visión exterior del candidato demócrata John Kerry es su propio libro, ***A Call to Service: My Vision for a Better America*** (Vikings Books, Nueva York, 2003), y el texto de su discurso en el Council of Foreign Relations, 'Making America Secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy', disponible en inglés en

[www.cfr.org/campaign2004/](http://www.cfr.org/campaign2004/bio.php?can=Kerry)

[bio.php?can=Kerry](http://www.cfr.org/campaign2004/bio.php?can=Kerry). La estrategia de seguridad

nacional y política exterior de los demócratas está recogida en el documento 'Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy', disponible en inglés

en la página web del Democratic Leadership Council (www.ndol.org/ndol_ci.cfm?contentid=252146&subid=108&kaid=8d).

Melvyn P. Leffler ocupa la cátedra

Edward Stettinius de Historia de Estados Unidos en la Universidad de Virginia.

Es autor de una premiada historia sobre la guerra fría, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford University Press, Stanford, 1992).

Sebastián Royo es profesor en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Suffolk, en Boston, y codirector del Seminario de Estudios Ibéricos del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard.

Fecha de creación

11 septiembre, 2007