



La nueva diplomacia americana

Descripción

Con cada nueva Administración norteamericana, los analistas políticos, modernos arúspices, se aprestan a discernir nuevas orientaciones en la política exterior de la república imperial. En este caso, la tarea viene facilitada por ser sus máximos responsables conocidas personalidades del Partido Republicano, en su mayoría antiguos colaboradores del presidente Georges Bush Sr. (tal es el caso del vicepresidente Dick Cheney, del secretario de Estado Powell y de la consejera nacional de Seguridad, Condoleezza Rice) o altos funcionarios de la Administración Reagan (como el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld). Se trata, pues, de un equipo con amplia experiencia en materia de seguridad y política exterior.

Como es norma en la democracia americana, incluso con carácter previo a las elecciones ya se habían publicado numerosos artículos sobre las intenciones del candidato Bush y su equipo sobre la materia, algunos por personas tan autorizadas como la mencionada Condoleezza Rice o Robert Zoellick, actual representante para Comercio Exterior. En sendos trabajos, publicados por la revista *Foreign Affairs*, estos dos últimos coincidían en criticar la política exterior del presidente Clinton por no haber conseguido poner en pie ese «nuevo internacionalismo» al que pagaba tributo verbal. Entre sus principales defectos, los republicanos afirmaban que la política de «multilateralismo aseverativo» (*assertive multilateralism*) de Clinton había llevado a la firma de tratados internacionales contrarios a los intereses de Estados Unidos, tales como el Tratado de Kioto sobre emisión de gases tóxicos (que el gobierno de Bush ha decidido no ratificar) o el *Comprehensive Test Ban Treaty* sobre ensayos nucleares. Una cierta falta de perseverancia en las prioridades enunciadas, inconsistencia en sus intervenciones militares y una propensión a actuar en función de intereses políticos internos y de servidumbres mediáticas, han sido otros tantos defectos que han quitado credibilidad a la diplomacia demócrata.

Por el contrario, el enfoque republicano de la política exterior rechaza la acusación de «aislacionismo» y se define como «internacionalista», pero siempre a partir del interés nacional norteamericano, y no del principio de comunidad internacional según el modelo idealista del presidente demócrata Woodrow Wilson, que juzgan ilusorio. Para los republicanos, los organismos y tratados internacionales son instrumentos que facilitan la negociación y la resolución de controversias en un marco de cooperación, pero no son fines en sí mismos.

Pretenden también equilibrar la defensa de sus intereses estratégicos con una actitud mucho más reacia a comprometer fuerzas militares en intervenciones de policía con fines humanitarios, de arbitraje entre dos bandos o de *nation building*. En ese sentido, la Sra. Rice provocó una viva

inquietud en Europa con unas declaraciones al *New York Times*, anunciando la retirada progresiva de las fuerzas terrestres norteamericanas de Bosnia y de Kosovo (ya comenzada en el primer caso), posición que tuvo que ser matizada por Donald Rumsfeld, cuando declaró en el Senado norteamericano que Estados Unidos no haría nada precipitado sobre este asunto. Se trata de la reafirmación en la doctrina formulada por el actual secretario de Estado, General Colin Powell, durante la guerra del Golfo en 1991: no utilizar el poder militar estadounidense si no es con un objetivo político claro, de forma decisiva para alcanzar la victoria y con un plan de retirada de fuerzas. Probablemente, tras esta doctrina late la amarga lección aprendida por un veterano del Vietnam, como es el caso de Powell. Bob Woodward, en su libro *The Commanders*, señala que Powell es un gran admirador de Eisenhower y cómo él prefiere una política de contención a la confrontación abierta. En su despacho de Jefe del Estado Mayor en el Pentágono tenía grabada la siguiente cita de Tucídides: «De todas las manifestaciones de poder, la moderación es la que más impresiona a los hombres».

Este concepto restrictivo del empleo del poder militar estadounidense no es necesariamente compartido por todos los decisores políticos de la Administración Bush. De hecho, el sector conservador del Partido Republicano jamás perdonó a Powell que impidiese dar el golpe de gracia a Saddam Husein aplastando su guardia republicana, lo que la revista *US News&World Report* tituló en su día «un triunfo sin victoria» en Kuwait. También le imputan graves errores de criterio en las intervenciones en Bosnia y Somalia. Powell contará probablemente con el apoyo de Condoleezza Rice en sus batallas internas contra el sector de «halcones» formado por el vicepresidente Cheney y por Donald Rumsfeld. En ese sentido, algún comentarista norteamericano ha hablado de una división del trabajo, en que Powell y Rice se encargarán del análisis político y los conservadores atlantistas actuarán desde el Pentágono, rebautizado ya como *Fort Reagan*.

EE.UU – UE: COMERCIO Y DEFENSA

Las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea durante el mandato Bush probablemente se van a mover en torno a dos polos fundamentales: las relaciones comerciales, frecuentemente conflictivas, entre ambas orillas del Atlántico y, quizá de modo preponderante, los planes europeos de identidad de defensa y de creación de una fuerza de reacción rápida, vistos con gran recelo por los republicanos. El sistema de defensa antimisiles (*National Missik Defense* y *Theatre Missile Defense*, en la terminología estadounidense), cuya creación fue ya anunciada durante la Administración Clinton, es también un problema añadido, en la medida en que su configuración es todavía sumamente imprecisa pero, como veremos, su despliegue podría tener profundas repercusiones en las relaciones de Estados Unidos, no sólo con sus aliados europeos, sino también con China y Rusia.

Las relaciones económicas en el seno de la comunidad transatlántica se caracterizan por una mezcla simultánea de convergencias y de conflictos de intereses. En la actualidad son trece los contenciosos entre Estados Unidos y Europa examinados por la Organización Mundial del Comercio (OMC). No obstante, éstos deben ser evaluados en el conjunto del volumen de intercambios bilaterales de bienes y servicios, que alcanza ya la suma de 500.000 millones de euros al año. Alrededor del 20% de las exportaciones de la Unión Europea van a Estados Unidos y un 19% de sus importaciones provienen de ese país, mientras que el 40% del comercio realizado es *intrafirmas*. Actualmente, las sanciones aduaneras que los Estados Unidos aplican contra la Unión Europea por los asuntos de la carne de vacuno engordado con hormonas y del plátano se elevan a la cantidad de trescientos millones de dólares, un porcentaje de los 170.000 millones de dólares de exportaciones de mercancías europeas a Estados Unidos. En todo caso, los litigios entre ambas partes se refieren cada vez menos a

cuestiones arancelarias o a subvenciones a la exportación, y cada vez más a la forma de regular la protección de los consumidores o a cuestiones de medio ambiente. En suma, si bien permanecen algunas diferencias importantes, como el régimen americano de bonificaciones fiscales de las «sociedades exportadoras» (*Foreign Sales Corporations*), tanto europeos como norteamericanos tienen un interés manifiesto en ir solventando sus diferencias constructivamente, y en ese sentido cabe esperar una actitud pragmática de los responsables de la diplomacia económica norteamericana.

Por el contrario, en los temas de defensa existe una cierta desconfianza por parte de muchos europeos hacia una eventual revocación del compromiso norteamericano asumido en el seno de la OTAN sobre los Balcanes, y hacia una reedición de los proyectos de defensa antimisiles de la época de Reagan. Ello encuentra su equivalente en la incompreensión de los norteamericanos hacia la política exterior y de defensa europea (PESC), especialmente tras los avances realizados en el Consejo Europeo de Niza sobre la puesta en marcha de una fuerza de intervención rápida. Altos responsables norteamericanos han hecho saber que Estados Unidos tiene interés en ayudar a configurar la identidad europea de defensa, en la medida en que ésta permanezca en el contexto de la NATO. Se trata, por tanto, de intentar conjurar cualquier veleidad independentista por parte europea que pudiese dar lugar a una «doctrina Monroe» a la inversa. Algo semejante apuntaba Valery Giscard en un artículo aparecido en *Le Monde* en noviembre pasado, cuando decía que «si se quiere que la Unión Europea llegue a hacerse cargo de manera efectiva de los problemas de seguridad interna del continente europeo en el marco de su política de seguridad común, un repliegue progresivo de las fuerzas terrestres americanas no constituiría un obstáculo, sino una poderosa incitación a la puesta en práctica de la política de defensa común de Europa». Por el momento, ésta es una posición que tiene escaso predicamento fuera de Francia.

Durante una visita efectuada el pasado mes de febrero por el primer ministro Blair a Camp David —primer mandatario europeo en ser recibido, al amparo de la *special relationship* angloestadounidense— para cumplimentar al presidente Bush, éste remachó esa idea declarando que «los Estados Unidos son favorables a la PESC, cuyo fin es hacer de Europa un socio más fuerte y más capaz en la gestión y prevención de crisis que afectan a la seguridad de la comunidad transatlántica... reforzando las capacidades de la OTAN y desarrollando la posibilidad de gestionar esfuerzos cuando la OTAN decide no implicarse como tal». Es evidente que, para Washington, la PESC es aceptable en la medida en que tenga un carácter complementario de la política de seguridad decidida en el marco de la Alianza, de la que la Unión Europea es uno de los polos y no una entidad con independencia propia. En un intento por disipar malos entendidos, la presidencia sueca de la UE durante este semestre ha invitado al presidente Bush a la Cumbre de Göteborg, en junio. Es previsible que durante esta reunión se trate también de la *National Missile Defense* (NMD) y de la posible participación europea en su desarrollo.

Este proyecto de defensa antimisiles se plantea por los norteamericanos como una medida dirigida a contrarrestar una eventual amenaza de misiles balísticos intercontinentales o de «teatro» contra el territorio o las fuerzas de Estados Unidos o de sus aliados, por parte de los «Estados delincuentes» (*rogue states*), tales como Irak, Libia o Corea del Norte, que constituyen, a su juicio, una amenaza real para Occidente. La iniciativa ha sido interpretada de muy diversas maneras. Para unos, el «escudo antimisiles» formaría parte de un vasto proyecto tecnológico que, como en otras épocas recientes, tendría a la industria de armamentos como punta de lanza. Para otros, se trata del sueño aislacionista hecho realidad, toda vez que permitiría hacer del territorio norteamericano un santuario inmune a cualquier ataque balístico. Hasta el momento, los primeros ensayos realizados no han tenido éxito,

pero los dirigentes norteamericanos han reiterado una y otra vez su firme decisión de desplegar dicho «escudo».

Con objeto de contrarrestar estas percepciones, Colin Powell aseguraba a sus colegas de la OTAN, en una reciente reunión en Bruselas, que Estados Unidos establecería un mecanismo de consultas con los países de la Alianza Atlántica, que les permitiese estar informados y eventualmente colaborar en el diseño y fabricación del escudo. Compromiso que ha sido reafirmado por el mismo presidente Bush, quien en un discurso sobre su política de defensa, en febrero pasado, afirmaba que «la seguridad y la estabilidad transatlánticas son de interés vital para Estados Unidos y nuestra unidad es esencial para la paz en el mundo». Por el momento, estas garantías bastarían para tranquilizar a unos socios europeos que tampoco parecen muy dispuestos a afrontar, de manera inmediata, los costes políticos y económicos de una defensa europea genuinamente independiente.

FIRMEZA CON ORIENTE MEDIO

Oriente Medio se impondrá, sin duda, como una prioridad, tanto por su misma situación de tensión permanente, como por su valor geoestratégico, que no es preciso explicar a alguien que, como Georges W. Bush, procede de la industria petrolera. La nueva Administración se estrenaba en el área con el bombardeo de diversos objetivos en Irak el 16 de febrero —su primera acción militar— con el claro propósito de mostrar la determinación norteamericana de marcar una línea de firmeza que pusiese fin a cualquier veleidad aperturista hacia el régimen de Saddam Husein. El número dos del departamento de Estado, Richard Perle, ha señalado en ese sentido que, mientras que Saddam esté en el poder, continuará desestabilizando la región, con lo cual se plantea a Estados Unidos la necesidad de reevaluar su política de sanciones y de contención diplomático-militar, cuya limitada eficacia ha resultado bastante evidente, y reforzarla con un nuevo apoyo a la oposición a Saddam, reunida en el Congreso Nacional irakí. La evolución del régimen fundamentalista en Irán será otro motivo de preocupación, especialmente tras la reciente firma de un protocolo entre Teherán y Moscú en materia de cooperación militar y de energía nuclear para fines civiles. Este acercamiento entre ambas capitales va en contra de la política de aislamiento del régimen fundamentalista iraní, todavía considerado por Estados Unidos como *rogue state*.

Sin embargo, el principal problema político en Oriente Medio sigue siendo la permanente hostilidad entre árabes e israelíes. El fracaso de la diplomacia de Clinton al apostar a una paz firmada en Camp David, bilateralmente entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina, de manera aislada del resto de las piezas del rompecabezas regional (Líbano, Siria, Jordania) para saldar definitivamente el conflicto, ha sido patente. Los acontecimientos han mostrado lo prematuro y equivocado de tal planteamiento. Durante la visita del primer ministro Sharon a Washington, Bush dejó meridianamente claro que la Administración norteamericana no tiene intención de presionar a los israelíes para que vuelvan a negociar mientras sigan las manifestaciones de violencia de los últimos meses. Al parecer, Estados Unidos no descarta abordar el conjunto de los puntos de fricción de la zona mediante la reanudación de un proceso multilateral que prolongue «el espíritu de Madrid», pero sin forzar la negociación ni implicarse tanto como la Administración precedente en este conflicto. En todo caso, Sharon ha manifestado públicamente en Washington la plena disposición de Israel a participar en la puesta en marcha del «escudo antimisiles», de interés vital para la defensa de Israel frente a un potencial ataque balístico. La sintonía entre ambos gobiernos parece, pues, asegurada por el momento.

ASIA, RIVAL HISTÓRICO

Lo cierto es que los nuevos decisores en Washington no tienen ninguna duda de que sus «competidores estratégicos» siguen siendo Rusia y China. El eufemismo, siempre útil y más aún en la era de la globalización, debe interpretarse en este caso en el sentido de que los intereses de ambas grandes potencias divergen, y en ocasiones se cruzan, con los de Estados Unidos. Ya no cabe hablar de «socios estratégicos», como hacía Clinton para designar a la Rusia en descomposición de Yeltsin o a la China en fase de apertura de su inmenso mercado potencial a los productos norteamericanos. En una entrevista concedida por la Sra. Rize a la revista *Politique Internationale*, ésta señalaba que Rusia constituye una amenaza para Occidente, que tiene todo tipo de razones para temer las transferencias de tecnología nuclear rusas a terceros países. Por ello, apuntaba Rize que en las relaciones de Washington con Moscú los problemas de seguridad deben tener prioridad.

Pero más allá de las cuestiones de seguridad y desarme, persisten algunas de las viejas rivalidades geopolíticas. Como apuntábamos más arriba, Rusia está sumamente interesada en tener acceso a los grandes yacimientos de petróleo y gas natural del Caspio y de la República de Kazajistán, a lo que se añade la presencia militar que intenta mantener y las importantes minorías rusas que aún habitan en los nuevos países de Asia Central. Por ello, es competidora de los consorcios occidentales para la extracción y la conducción del crudo, cuyos yacimientos son los más importantes de entre los descubiertos en la última década en cualquier punto del globo. Estamos ante una reedición del «Gran Juego», que comenzó en 1979 con la invasión soviética de Afganistán, y que desde entonces se ha agudizado con la llegada al poder de los Talibán en ese país, así como con la desmembración del Imperio Soviético. En este caso, las reservas de crudo son el premio que se disputan las principales potencias con intereses en la zona.

China, al igual que Rusia, aspira a un mundo auténticamente multipolar en el que ocuparía una posición hegemónica en la región Asia-Pacífico, la más poblada del planeta y con las mayores expectativas de crecimiento económico. Ello significaría alcanzar la paridad estratégica con Estados Unidos, lo que estaría acorde con la visión tradicional china de sí misma como el «Imperio del centro». En todo caso, está claro que China es una potencia ascendente, con numerosos motivos de discordia con los Estados Unidos, y de manera muy especial, el Estatuto de Taiwan, el sistema de defensa antimisiles y el papel de Japón en el nuevo orden asiático y mundial. China teme que la construcción del sistema NMD anule su capacidad disuasoria, al contrarrestar la amenaza sobre la costa oeste norteamericana que proyecta su limitado número de misiles continentales (25). Por otro lado, si Estados Unidos tomase la decisión de vender un sistema de defensa antimisiles y otro armamento avanzado a Taiwan, ello haría eventualmente posible la declaración unilateral de independencia de Taiwan, lo que el ejército y el núcleo duro del Partido Comunista chino consideran una violación de su integridad territorial que no están dispuestos a permitir. En apoyo de sus ambiciones, el presupuesto para gastos militares aumentará en China un 17,7% en este ejercicio, duodécimo año consecutivo en que la partida de defensa aumenta en dos dígitos, dato que preocupa a los responsables norteamericanos. El reciente incidente del avión espía norteamericano puede ser el primero de una serie de confrontaciones menores entre ambas potencias en el Mar de China.

Sin embargo, no parece lógico pensar que Estados Unidos vaya a proseguir una política deliberada de confrontación con China. De hecho, Powell ha reafirmado públicamente la adhesión de su gobierno al principio de reconocimiento de una sola China, contenido en la declaración de Shanghai de 1972,

firmada por el presidente Nixon. Sin embargo, sí parece clara la intención de Washington de «contener» las ambiciones chinas mediante una diplomacia basada en, al menos, tres componentes: reforzamiento de la alianza Estados Unidos-Japón, inflexibilidad hacia el régimen norcoreano de Kim Dae-Jung y mayor acercamiento a la India, enorme mercado potencial y rival estratégico de China. De estos tres, el primero implicaría, quizá, dar a Tokio un mayor papel en el mantenimiento de la seguridad en Extremo Oriente, algo que no es claro que sea la intención de la clase política japonesa, por lo general temerosa de una reacción enemistada de China a cualquier intento de rearme nipón.

En cualquier caso, China es un país sin aliados y con pocos amigos. La diplomacia americana haría bien en evitar que se acumulen factores que propicien un acercamiento entre Pekín y Moscú: ya Kissinger dijo que Washington no debe permitir que ambos países estén más próximos el uno del otro de lo que esté cada uno por separado de Estados Unidos.

LOS VECINOS DEL SUR

Por último, la otra zona de interés para Estados Unidos será indefectiblemente el hemisferio occidental, toda vez que África subsahariana continuará con su postración tradicional, y por tanto, salvo situaciones sobrevenidas graves, difícilmente recibirá más allá de una atención marginal de las nuevas autoridades americanas. Desde los procesos de independencia en la antigua América española, la política norteamericana en el Nuevo Mundo ha estado regida por la «doctrina Monroe» y por sus diversos corolarios. El más reciente, nueva versión del Panamericanismo, es la creación de una zona de libre cambio «desde Alaska a la Tierra de Fuego». Para ello, la progresiva apertura del NAFTA a otros Estados, bien mediante procesos de adhesión o mediante acuerdos de asociación de algún género, será un interés primordial de Washington. En apoyo de esta idea, no deja de ser significativo que la primera visita del presidente Bush a un país extranjero haya sido a México. Como gobernador de Texas, Bush ha estado en íntimo contacto con la agenda bilateral de ambos países: inmigración ilegal y cooperación en la lucha contra el narcotráfico, de un lado, pero también el desarrollo de un comercio bilateral que ha aumentado en un 113% en los últimos seis años y que ofrece unos mercados potenciales enormemente dinámicos para la inversión y los productos estadounidenses. Habrá que seguir también, dentro del hemisferio, la continuidad que la Administración republicana vaya a dar al «plan Colombia», recibido con tantas reticencias dentro del subcontinente sudamericano. En referencia a Cuba, a la vista del reciente nombramiento en el Departamento de Estado de un conservador anticastrista, el embajador Otto Reich, para ocuparse de los Asuntos Hemisféricos, cabe esperar la continuidad de una diplomacia controlada por el *lobby* cubano-americano y que en todo caso sólo es susceptible de endurecerse. La Cumbre de las Américas de Quebec facilitará, sin duda, muchas claves sobre las intenciones de Estados Unidos en el Hemisferio.

COMIENZA UNA NUEVA IRA

De este breve repaso a algunos de los aspectos que se pueden vislumbrar en la diplomacia que seguirá el recién estrenado gobierno republicano, se pueden sacar algunas conclusiones generales. De un lado, estamos en presencia de un equipo de personas muy experimentadas en asuntos internacionales, lo que hace que tanto sus ideas como sus trayectorias sean ampliamente conocidas en los círculos de poder mundiales. También sabemos que hay dos tendencias marcadas, en consonancia con el ethos que lógicamente debe informar a los dos polos de mayor peso en el diseño y ejecución de la política exterior, en el seno del ejecutivo norteamericano: el Departamento de Estado

y el de Defensa. Queda por ver si el vicepresidente Cheney, posiblemente aquél con más peso político de los últimos decenios en la historia de Estados Unidos, actuará como factor de equilibrio entre aquellos o se decantará sin reservas a favor de «los halcones» de Defensa. Sí parece demostrado que la filosofía informadora del grupo de decisores en Washington, con todos los matices que se quiera apreciar en unas u otras personas, es el realismo sin concesiones. A este propósito conviene recordar que, a principios del siglo XX, el presidente Theodore Roosevelt —republicano, por cierto— señalaba que la diplomacia consistía en «hablar con voz suave y llevar una gran estaca». Todo hace pensar que sus correligionarios actuales aplicarán tan sabia máxima con aprovechamiento.

Sin duda, la región Asia-Pacífico se consolida como el principal foco de tensión geopolítica, y también brindará las mayores oportunidades para las exportaciones y la inversión de Estados Unidos, mientras que Europa, y en especial los Balcanes, pasa a ocupar un papel más secundario en la diplomacia estadounidense.

De otro lado, también parece evidente que las preocupaciones en materia de defensa serán prioritarias, y entre ellas el desarrollo del sistema de defensa balística (NMD). Punto éste que incide de manera sensible en las relaciones de Estados Unidos, tanto con las grandes potencias rivales, China y Rusia, como con sus principales aliados, los países de la OTAN, Japón e Israel, de manera desigual. El tiempo dirá si la voluntad política declarada de desplegar este sistema podrá vencer los obstáculos técnicos que se han encontrado hasta ahora, y si su puesta en práctica no llevará consigo una dinámica de proliferación nuclear, en el caso de los adversarios, o de distanciamiento en el de los aliados. Se requerirá por parte de Estados Unidos una política que tenga en cuenta los intereses de unos y otros, toda vez que un despliegue unilateral que prescindiera de esas consideraciones puede crear tensiones de consecuencias imprevisibles.

Si el esquema que se ha expuesto sirve como base para analizar la política exterior que seguirá la primera potencia mundial en los próximos años, habrá alcanzado sobradamente sus objetivos.

Fecha de creación

30/07/2001

Autor

Alfonso López Perona