



Dos Américas, pero una sola política exterior

Descripción

La victoria de George W. Bush en las elecciones norteamericanas del 2 de noviembre por un amplio margen de votos no desmiente la división social que se ha manifestado en Estados Unidos a lo largo de la campaña¹. La división de Norteamérica en dos es más que política; es geográfica, religiosa y cultural. En las costas Este y Oeste predominan los demócratas, así como en las grandes ciudades; pero en el interior y en el Sur del país, la mayoría se declara republicana. El partido republicano defiende el concepto tradicional de familia e iglesia cristiana; el partido demócrata, un Estado secular y el matrimonio entre homosexuales. El primero propugna un sistema limitado de impuestos y gastos (excepto los destinados a seguridad), mientras que el segundo prefiere mayor intervención estatal e incremento de la seguridad social (no obstante, la Administración Bush, a pesar de ser republicana, ha apoyado el concepto de *big government* y aumentó además los gastos públicos muy por encima de lo que lo hiciera Clinton, por ejemplo, en educación). Pero si hablamos de política exterior, en cambio, sostiene Gaspar Atienza, la línea que separa la ideología republicana de la demócrata es más difusa.

Tradicionalmente la economía es el factor que más influye en una campaña electoral por la presidencia, pero en la reciente campaña la política exterior ha adquirido un papel de enorme relevancia. Según las encuestas, estas elecciones han sido determinadas tanto por la economía como por la política exterior. Desde Kennedy o Nixon no participaba la política exterior con tanta intensidad en unas elecciones; para Bush padre, para Clinton, para Gore y Bush Jr. en el año 2000 fue la economía y no las relaciones internacionales, el factor esencial («*It's the economy, stupid*»², se decía por entonces).

Pero los atentados del 11 de septiembre y sus consecuencias —las guerras de Afganistán e Irak, la ruptura de las relaciones transatlánticas, etc.— han puesto las relaciones internacionales en la primera línea del debate político americano. Una política exterior, entonces, que puede determinar un resultado electoral, pero ¿pueden las elecciones definir la política exterior de los siguientes cuatro años de Estados Unidos? La política exterior americana, como argumenta el profesor Vicente Palacio de Oteiza³, no es reflejo directo de la voluntad del presidente americano sino el resultado de la relación de una serie de elementos internos e internacionales.

De hecho, si hubiera ganado Kerry la política exterior de Estados Unidos no variaría en exceso, no implicaría una política más o menos unilateral. Como veremos, las formas adoptadas por la Administración Bush en su primer mandato han guardado ciertas semejanzas con las adoptadas por Clinton; y Kerry, si hubiera ganado las elecciones, podría haber variado las formas gracias a una retórica más agradable a oídos europeos, pero no habría variado de facto respecto a la anterior política de Bush. La historia de Estados Unidos muestra que su política exterior siempre ha oscilado

entre el aislacionismo y el compromiso o intervencionismo sin estrategia fija ni compromisos previos.

Y es que la política exterior americana depende en gran medida de la posición y predisposición de los aliados a compartir responsabilidades y cargas en la esfera internacional y sobre todo, de la ejecutividad del derecho y de las resoluciones dictadas por las instituciones internacionales, verdaderos promotores de una política exterior americana multilateral. No es la ideología de los partidos la que indique si la política exterior americana será más o menos unilateral, sino la evolución del nuevo orden mundial tras el 11 de septiembre de 2001 y la capacidad resolutive de los mecanismos internacionales vigentes.

LA ESTRATEGIA EXTERIOR

Estados Unidos nunca ha tenido una estrategia definida en sus relaciones con otros países. Ha conquistado, defendido, atacado, pacificado, recriminado, sancionado o ayudado a numerosos países en todos los continentes en uso o aplicación de todas las teorías de relaciones internacionales existentes y dependiendo de la voluntad del presidente, de la composición del Congreso y Senado americanos, de la opinión pública, de las alianzas con terceros países, de la situación internacional, de los *think tanks*, de los *lobbies* y de una larga lista de elementos o fuerzas sociales que influyen directa o indirectamente en la determinación de la política exterior americana, y que han influido en este país desde su independencia.

De hecho, toda la historia de Estados Unidos está marcada por las relaciones internacionales. La independencia de Gran Bretaña y constitución de un país en contraposición al modelo de Estado europeo de finales del siglo XVIII son acontecimientos de inequívoca naturaleza internacional. Siguieron las alianzas con Francia, la declaración de la doctrina Monroe y el incremento de la influencia norteamericana en el resto del continente americano, para así acabar con el poder europeo al otro lado del Atlántico. Durante el siglo XIX la expansión de Estados Unidos chocó con los intereses de Francia, Gran Bretaña y España, pero también con los de México y de otros países americanos. En definitiva, como dice Walter Russell Mead, en los primeros ciento cuarenta años de independencia —es decir, hasta el período de entreguerras— las relaciones internacionales tuvieron una influencia, prioritaria en la política americana.

Llegado el período de entreguerras, en cambio, Estados Unidos se convirtió en un actor importante para la ruptura del modelo liberal internacional que siguió a la I Guerra Mundial. Si en los años veinte los preceptos propuestos por el presidente Wilson para acabar con la guerra en el mundo —el derecho internacional, la Liga de las Naciones, la seguridad conjunta— fueron rechazados en su mayoría por el propio Congreso americano, durante los años treinta Franklin D. Roosevelt y su New Deal negaron toda posibilidad de intervención americana en el continente europeo. Y aunque la historia les contradijo a ambos —Wilson no consiguió la paz y Roosevelt llevó a Estados Unidos a intervenir en la II Guerra Mundial— las ideas propuestas por Wilson para la construcción de un orden internacional son las que los líderes europeos utilizan para criticar la política unilateral o militar de Estados Unidos de nuestros días, y las de Roosevelt, vencedor en la II Guerra Mundial, las que diseñaron la Europa de 1945 en adelante.

Así como las Naciones Unidas y el derecho internacional tuvieron su precursor en Wilson, la doctrina de la guerra preventiva defendida por George W. Bush también tiene su precursor en anteriores presidentes. A finales del siglo XIX y principios del XX, McKinley y Theodore Roosevelt llevaron su influencia a zonas como Cuba, Filipinas y Puerto Rico, por entender que los países entonces

colonizadores no podían ejercer un efectivo control sobre sus colonias. Incluso antes, durante la expansión americana del siglo XIX, John Quincy Adams adujo que Estados Unidos debía arrebatarse la Florida a España por el peligro que suponía para la seguridad americana la incapacidad española para hacer frente a sus colonias. Wilson, McKinley y Bush Jr., entre otros, buscaron la misma justificación para sus acciones unilaterales o multilaterales: la unión (de la fuerza militar con los principios de democracia y libertad⁴).

Todo esto muestra que el recorrido de Estados Unidos por la política internacional, como dice Kissinger, representa el triunfo de la fe americana sobre la experiencia, y que en la búsqueda de un mundo mejor, Estados Unidos no ha dudado en oscilar entre el aislacionismo y el compromiso internacional⁵. De hecho, el mismo Kissinger, como secretario de Estado bajo la presidencia de Nixon, varió su política exterior en función de los intereses en China, Camboya o Chile. Cada acción exterior se definía de acuerdo con las circunstancias, sin ideas preconcebidas, sin limitaciones previas. Así lo demuestra la política de Kissinger, la historia política de Estados Unidos e incluso las diferentes decisiones de la actual Administración republicana. Esta falta de estrategia global es una de las dos características principales de la política exterior americana; la otra es su optimismo.

Los gobiernos americanos que deciden intervenir en el extranjero lo hacen confiados en su capacidad y buena voluntad. La fortaleza de Estados Unidos radica en su optimismo; demócratas y republicanos creen en su sistema, en sus ideales y ahora están convencidos de que la mejor arma para defenderse ante los peligros internacionales es la exportación de sus valores, de su sistema político y económico. Ya en el siglo XIX Abraham Lincoln afirmaba que Estados Unidos representaba «la última mejor esperanza en la tierra, y que por ello no podía esconderse en tiempos de conflicto y dejar que la historia evolucionara por sí sola». Entonces, al igual que ahora, Estados Unidos quería hacer historia y que fuera ésta la que juzgara en el futuro las decisiones del presente⁶. Wilson creía poder cambiar el mundo y acabar con las guerras, y aunque la historia no le haya dado la razón, sus ideas perduran hasta nuestros días.

Esta filosofía del optimismo lleva a creer en que no existen límites, que no hay problemas irresolubles ni países que no puedan ser reconducidos por el buen camino. Por ello, tras los atentados del 2001 que rompieron la invulnerabilidad americana y supusieron la crisis de su identidad nacional, los dirigentes americanos se presentaron como líderes en la guerra contra el terrorismo —como hombres con capacidad de acción y decisión dispuestos a enfrentarse a toda amenaza exterior—. Desde entonces todo candidato a la presidencia debe mostrar fuerza, convicción y valor para tomar decisiones difíciles, debe convencer como presidente y como comandante en jefe del ejército americano, como líder civil y militar al mismo tiempo. Al otro lado del Atlántico, en cambio, la política exterior se entiende de forma diferente.

Mientras los americanos estiman que ya no queda más remedio que asumir una política exterior activa e intervencionista, los europeos siguen prefiriendo la política paciente, la política de la espera a la evolución natural de los hechos. Por ello los americanos seguirán *haciendo historia* mientras puedan, quizá apoyándose en las instituciones internacionales en función de la eficacia del régimen legal e institucional en vigor. Los europeos, mientras, seguirán a la espera y actuarán a remolque de la acción previa americana.

CLINTON Y BUSH EN POLÍTICA EXTERIOR

Desde el 11 de septiembre de 2001, el principal objetivo de la política americana es su defensa y

seguridad, y el método más efectivo que se ha concebido con ese objetivo ha sido la exportación de la democracia y libertad americanas. Se trata de un objetivo compartido por todos, demócratas y republicanos, y sus consecuencias más inmediatas —la guerra de Afganistán y de Irak— han sido consideradas como relativamente adecuadas a tales efectos. Respecto a Afganistán, la mayoría de los demócratas consideran justa y necesaria la lucha contra el régimen talibán que cobijaba a los terroristas de Al-Qaeda; respecto a Irak, aunque critican los engaños y la desorganización de la posguerra, la mayoría considera que el régimen de Saddam Hussein constituía un problema que debía resolverse de una forma u otra. Así, el debate no ha estado tanto en los objetivos como en las formas y en los medios; y en lugar de enfrentar a demócratas contra republicanos, enfrentó a las diferentes facciones del partido republicano.

Desde octubre de 2002 hasta marzo de 2003 el intenso debate entre el Departamento de Estado, liderado por Powell, y el Departamento de Defensa y el Pentágono, liderados por los neoconservadores —Perle, Wolfowitz y Rumsfeld, entre otros—, silenció las voces de los demócratas que entonces buscaban un líder sólido. Tras meses de negociaciones diplomáticas, incitación del sentimiento antiamericano por algunos aliados europeos con fines electorales y la parálisis del Consejo de Seguridad, los neoconservadores, ya inicialmente reacios a acudir al Consejo, encontraron suficientes deficiencias en el sistema internacional para decidirse a intervenir en Irak sin apoyo internacional. Cabe preguntarse si Clinton o Kerry, en las mismas circunstancias que George W. Bush⁷, habrían esperado más tiempo —tras la resolución 1441 y el juego diplomático ejercido por franceses y alemanes—, si habrían actuado unilateralmente para acabar con Hussein o si habrían logrado convencer a los europeos para apoyarles en sus pretensiones en Irak.

También es cierto que tras los atentados de 2001 Bush no ha conseguido que los europeos se identifiquen con la causa americana —con su objetivo global de erradicación del terrorismo—. Y es que Europa no se ha identificado con un presidente «vaquero», religioso y poco dado a las finezas europeas como pudiera identificarse con Clinton durante los años noventa o como pudiera haberse identificado con Kerry. Europa siente nostalgia del carácter diplomático de Clinton, de su buena oratoria y elegante apariencia, y por ello continúa recordando sus discursos iniciales, sus llamadas a un *multilateralismo agresivo* y a una mayor atención de los derechos humanos y los problemas del medio ambiente. Europa, en cambio, ha olvidado que la política exterior de Clinton no fue un fiel reflejo de su discurso multilateral —no quiere recordar que el complejo y lento mecanismo legal e institucional internacional contribuyó a que Clinton actuara en Ruanda, Somalia, Sudán e incluso Irak sin acudir a las Naciones Unidas o a la OTAN—. Y si Europa ha criticado que Bush apruebe nuevas sanciones contra Cuba, ¿no fue en 1996 cuando el Senado americano, en plena presidencia de Clinton, aprobó la Ley Helmsurton perjudicando intereses europeos en Cuba?

Si lo anterior muestra las similitudes entre la política exterior de Clinton y Bush, se puede argumentar que la elección de Kerry como presidente no habría conllevado modificaciones en los objetivos exteriores de Estados Unidos. Pero para un análisis más claro de las diferencias principales, resumimos a continuación la política exterior que republicanos y demócratas deberían llevar a cabo según los argumentos expuestos por el senador de Nebraska, Chuck Hagel, y el ex asesor de Seguridad Nacional del presidente Clinton, Samuel R. Berger⁸, en la revista *Foreign Affairs*:

Según Hagel, uno de los principios que debería tener en cuenta la Administración republicana son sus intereses de seguridad a largo plazo, que están en relación con las alianzas, coaliciones e instituciones internacionales. Una política exterior republicana, señala Hagel, debe considerar las

alianzas y las instituciones internacionales como extensiones de la influencia americana y no. Como limitaciones a su poder. Ningún país puede, por sí solo —incluido Estados Unidos— enfrentarse con éxito a los problemas del siglo XXI. Estados Unidos debe, por lo tanto, fortalecer las instituciones globales y las alianzas, empezando por las Naciones Unidas, y por la OTAN.

Para Berger, una Administración demócrata debería reafirmar la capacidad y voluntad de Estados Unidos de hacer uso de su fuerza militar, sólo si fuera, necesario, en defensa de sus intereses vitales. Pero más urgente aún sería revitalizar la imagen de Estados Unidos en el mundo y convencer a otros países a unirse a las propuestas del Gobierno americano. Para ello la Administración debería mostrar que Estados Unidos procurarán actuar con sus aliados como primera y no como última medida.

Si demócratas y republicanos comparten los principales objetivos, americanos —por encima de todo, la seguridad— y ambos afirman la necesidad de crear alianzas y de fortalecer las instituciones internacionales, la variación en la política exterior de uno u otro dependerá tanto de la capacidad diplomática del presidente como de la capacidad ejecutiva de las resoluciones de la ONU, del derecho internacional, la predisposición de los aliados y la rapidez del sistema, institucional. De ello dependerá que la primera o última medida sea acudir a mecanismos, internacionales; que, como decía Madeleine Albright, se actúe multilateralmente cuando se pueda y unilateralmente cuando se deba, o que se actúe unilateralmente cuando se pueda y multilateralmente cuando se deba⁹. Al final, durante los años noventa, Clinton intentó buscar apoyos internacionales, pero terminó actuando habitualmente sin ellos.

Pero no sólo fue la política de Clinton regularmente unilateral, sino que si comparamos sus pretensiones iniciales con las de Bush, vemos que las diferencias entre ambos también son mínimas. Así, mientras los tres objetivos principales expuestos por Bush son la defensa de la paz mediante la lucha contra terroristas y tiranos, la preservación de la paz mediante la construcción de buenas relaciones entre las potencias mundiales y la extensión de la paz mediante la promoción de sociedades abiertas y libres, los expuestos por Clinton en diciembre de 1999 comprendían el fortalecimiento de la seguridad de Estados Unidos, el aumento de su prosperidad económica y la promoción de la democracia y los derechos humanos en el extranjero.

El discurso de Bush podía incluso parecer más multilateral que el de Clinton, pero nuevamente era sólo en apariencia. La verdadera diferencia radica en la actitud y predisposición de uno y otro: mientras Clinton asumía la paz (actitud pasiva), Bush manifiesta actuar en pos de la misma (actitud activa). En palabras de John Lewis Gaddis: «La solución de Bush es extender la democracia a todas partes. Su administración difiere de la de su predecesor en dos puntos importantes: que ve el objetivo como asequible en el futuro próximo, pero que no ve el proceso automático —como algo para lo que podemos mirar y esperar—. Estados Unidos debe terminar el trabajo empezado por Wilson»¹⁰.

Mirar, esperar y asumir la paz constituía la actitud de Clinton en los años noventa y constituye la actual de Europa. Pero si antes del 11 de septiembre se podía aplicar la tesis del profesor Fukuyama del fin de la historia, desde entonces el presidente americano está obligado a adquirir una posición más activa y a no esperar y mirar la evolución de los acontecimientos. El presidente de un país *en guerra* no puede caer en la pasividad —los acontecimientos le superarían— sino que tiene que ejercer el mando de las fuerzas armadas con perseverancia, fuerza y sin temor a represalias: tiene que actuar como un líder y hombre de acción. Por ello, en la campaña electoral ambos candidatos han procurado dar una imagen de fuerza, liderazgo y capacidad de decisión, y de ahí el amplio debate sobre la participación de Kerry en la guerra de Vietnam y la importancia de los veteranos en estas elecciones.

Y aunque Kerry hubiera prometido «*volver a la otra América*», dando a entender con ello la América de Clinton, su margen de maniobrabilidad, de haber ganado, habría sido ciertamente limitada.

Kerry podría haber mejorado el diálogo y la diplomacia con Europa pero los Estados Unidos de hoy no son los de 1996: no es un país que pueda esperar. El presidente americano, comandante en jefe de los ejércitos, puede acudir a las instituciones internacionales —y deberá hacerlo si quiere tener éxito en la lucha internacional contra el terrorismo, por el bien americano y del orden mundial—; pero no puede someterse enteramente a un sistema estancado en reglas de la guerra fría que no responde con suficiente rapidez a conflictos internacionales de muy diferentes dimensiones. La política exterior americana, por lo tanto, está limitada por la figura de lo posible: acudirá a la ONU o a la OTAN cuando éstas le permitan ejecutar acciones exteriores y actuará unilateralmente cuando no sea posible repartir responsabilidades y gastos o cuando los aliados interpongan excesivas demandas a los americanos. Las mismas encuestas indican que la ONU está perdiendo adeptos entre la ciudadanía americana —que debido al fracaso del sistema de la ONU para parar o llevar adelante la intervención en Irak, un amplio sector de los americanos aprueban la actuación americana sin acudir a Naciones Unidas—.

EL PAPEL DE EUROPA

He aquí donde encontramos el papel primordial de Europa. Como hemos indicado, la forma de la política exterior americana dependerá de las posibilidades de éxito de los métodos de las instituciones internacionales, de su eficacia. Depende por lo tanto de lo que sea «posible», de la voluntad y capacidad de los aliados para repartir las responsabilidades del sistema internacional y del grado de eficacia de las instituciones internacionales. Europa puede llevar a un presidente americano, demócrata o republicano, hacia las instituciones internacionales si logra ofrecer una imagen coherente, cohesionada, unida y firme, propia de una unión de países con capacidad decisoria común por encima de la de los entes que la componen, una Europa con carácter ejecutivo e imperativo sobre sus miembros y una creciente capacidad militar.

Europa es un actor global con capacidad suficiente para conducir a los americanos por el camino legal e institucional internacional, y no debe rehuir sus responsabilidades internacionales. El *soft power* de Europa, según la conocida definición de Joseph Nye —el conjunto de principios humanitarios, de cooperación, democráticos y divulgación de ideas que componen la base de la cultura occidental— es superior al americano, pero en cuanto a *hard power* —el poder militar y la capacidad de decisión—, la distancia es abismal. Si Europa, en lugar de utilizar su poder e influencia para impedir las acciones americanas, contrarrestar su poder y sus iniciativas, lo utilizara para modernizar, reformar y agilizar las instituciones internacionales y para asumir las tareas internacionales que, como potencia mundial, le corresponden, no sólo colaboraría al establecimiento de un orden internacional más seguro, sino que al mismo tiempo actuaría como aliado y moderador de los excesos americanos y de su ala más radical. Así Europa convencería a los americanos de acudir a la vía multilateral y compartiría el peso de hacer historia y un orden internacional más seguro.

CONCLUSIONES

Las elecciones americanas del 2 de noviembre no hacen sino confirmar que el electorado americano se encuentra dividido prácticamente al cincuenta por ciento entre demócratas y republicanos. Del segundo mandato de Bush no se esperan cambios en política exterior, pero si en lugar de Bush hubiera ganado Kerry, quizás se podrían haber esperado cambios en política económica, educativa y de seguridad social, pero tampoco en política exterior, ya que ésta no varía en función de la ideología

del partido gobernante sino de otros elementos internos e internacionales que influyen en el proceso político. Uno de ellos, principal, es el funcionamiento del sistema legal e institucional internacional.

Históricamente Estados Unidos no ha dudado en adoptar una política multilateral y otra unilateral, y por ello nunca ha existido una estrategia exterior que pueda englobar todas las acciones americanas más allá de sus fronteras. En algunos casos, presidentes republicanos han actuado como se esperaba de un demócrata y viceversa; y en la mayoría de los casos, todos los presidentes han actuado multilateral o unilateralmente en función de la situación en concreto y no del partido en el gobierno. Por ello, si Kerry hubiera resultado vencedor de las elecciones tampoco habría sido lógico esperar grandes cambios en la política exterior americana. Quizás habría mejorado la imagen diplomática de Estados Unidos y las relaciones personales con algunos líderes europeos, pero Kerry, como presidente de Estados Unidos, habría estado forzado a llevar a cabo una política activa y lo habría hecho a través de las instituciones internacionales sólo en la medida en que éstas no impidieran o paralizaran todas sus pretensiones en política exterior. Una importante función de Europa en el orden internacional del siglo XXI es la de procurar que Estados Unidos acuda a las instituciones internacionales y respete las reglas del derecho internacional; pero para ello tiene que contribuir a su reforma, a su mejora y a lograr una mayor eficacia en el seno de instituciones que, como el Consejo de Seguridad, siguen estancadas en mecanismos e ideologías de otra época.

NOTAS

1 Stanley B. Greenberg; «*The two Americas*». Thomas Dunne Books, St. Martin's Press, 2004.

2 Como indica el profesor Vicente Palacio de Oteiza, la frase «*It's the economy, stupid*» debería ser sustituida hoy en día por «*It's security, stupid*». Vicente Palacio de Oteiza, «¿Quién hace la política exterior de Estados Unidos? Actores y procesos en la Administración de George W. Bush», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales, 2003.

3 Vicente Palacio de Oteiza, ibídem.

4 Hoy en día la ONU es el órgano principal para legitimar o justificar moralmente los actos de agresión entre Estados.

5 Henry Kissinger, cit. en Walter Russell Mead, *Special Providence. American Foreign Policy and how it changed the world*, Routledge, 2002.

6 John Lewis Gaddis, «*Surprise, Security, and the American Experience*», Harvard University Press, 2004.

7 En este sentido, cabe decir que Bush procuró seguir el «momentum» adquirido tras el éxito inicial en Afganistán.

8 Revista *Foreign Affairs*, mayo/junio y julio/agosto de 2004.

9 Pierre Hassner y Justin Vaisse, «*Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*», Ed Autrement, 2003.

10 John Lewis Gaddis, ibídem, p. 89: «*Bush solution is to spread democracy everywhere. His administration differs from its predecessor in two important things: it regards the objective as achievable within the foreseeable future, but it does not see the process as automatic —as something we can simply back and wait for. The EEUU must finish the job Wilson started*».

Fecha de creación

30/11/2004

Autor

Gaspar Atienza