

**ARTÍCULO ORIGINAL**

**La conformación de la política exterior de Estados Unidos en el siglo XXI y la polarización del sistema político. Apuntes para un análisis**

**Adoption of the Foreign Policy of the United States in the 21st Century, and Political Polarization. Notes for an Analysis**

**Rosa López Ocegüera**

Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, Universidad de La Habana, Cuba.

**RESUMEN**

Examen del proceso de conformación de la política exterior estadounidense posterior al 11 de septiembre de 2001. Desde una mirada escrutadora se abordaron determinados elementos teórico-metodológicos de la política exterior de los Estados Unidos. Se intenta contribuir al debate acerca de la existencia, o no, de una gran estrategia diseñada por la Administración de George W. Bush después del 11-S equivalente a una doctrina de seguridad nacional, como lo fueron la Monroe y la de Contención. Finalmente se arroja luz sobre las nociones básicas que debe tener toda política exterior en el contexto americano, para considerarse una Gran estrategia. Se comprobó que, en esencia, las transformaciones en política exterior que ha sufrido la proyección norteamericana en el escenario internacional se han debido a coyunturas muy precisas, pero que han sufrido pocas variaciones en su finalidad.

**PALABRAS CLAVE:** estrategia de seguridad nacional, polarización, sistema político.

**ABSTRACT**

The process of adopting the foreign policy of the United States after the September 11 attacks on the morning of Tuesday, September 11, 2001 is analyzed. Some theoretical and methodological aspects of the American foreign policy are closely examined. A contribution to the debate about the existence, or not, of a great strategy designed by the George W. Bush administration after 11-S and equivalent to a National Security Doctrine such as The Monroe Doctrine and the Doctrine of Containment, is made. Finally, basic aspects to be necessarily included in the foreign policy in the American context for it to be considered a great strategy are explained. It was demonstrated that transformations of the American foreign policy were due to, in essence, very specific situations, with its goals having changed little.

**KEYWORDS:** National Security Doctrine, Political Polarization, Political System.

## Introducción

El propósito de este ensayo es tratar de describir el proceso de conformación de la política exterior de Estados Unidos a partir de los ataques terroristas en ese país el 11 de septiembre del 2001 (en lo adelante 11-S). El alcance de este estudio se circunscribe, por tanto, a las administraciones de George W. Bush y Barack Obama, aunque incluye un epígrafe de antecedentes en el cual se analiza la conformación de la política exterior durante los gobiernos de Bush padre y de William Clinton, que abarcaron toda la década de 1990, también llamada posguerra fría. Asimismo, se impone introducir algunas cuestiones teóricas y metodológicas que apuntan cómo abordar las particularidades de la política exterior de Estados Unidos, líder del sistema imperialista a escala global.

Se intenta contribuir al debate acerca de la existencia, o no, de una gran estrategia diseñada por la Administración de George W. Bush después del 11-S equivalente a una doctrina de seguridad nacional, como lo fue la Monroe y la de Contención, que reflejara los objetivos a largo plazo de Estados Unidos de acuerdo a las nuevas condiciones que prevalecían en el sistema de relaciones internacionales después del fin de la Guerra Fría. Todo lo anterior en concordancia con las debilidades y fortalezas de esa nación y en términos relativos con respecto a otros actores internacionales, según eran percibidas por la clase dominante estadounidense. Asimismo, se adelantan algunos de los mecanismos e instrumentos políticos que se emplean en la implementación de la política exterior, los cambios de énfasis, ajustes y variaciones que han tenido lugar a tenor de los resultados, las coyunturas y las oportunidades. En este sentido, es ineludible tener en cuenta la globalización neoliberal y la hegemonía del capital financiero, que obviamente oculta el empleo de una serie de instrumentos de índole económico, los cuales impactan en todo el proceso de la conformación de la política y que, por su carácter eminentemente técnico, no es reconocida por muchos analistas, que solo se ocupan de la esfera estrictamente política como si no existiera conexión con la economía. Por otra parte, se describe la institucionalidad que debe acompañar cada cambio de paradigma, con su correspondiente legislación, tanto el ámbito interno en cuanto al sistema político, como la proyección exterior.

## Antecedentes

Estados Unidos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, estableció condiciones, mecanismos e instrumentos –de base fundamentalmente multilateral– para el ejercicio de su hegemonía internacional. A partir de la desaparición de la URSS, aquel se encontró ante la responsabilidad de conducir los asuntos internacionales en su carácter de única superpotencia sobreviviente del enfrentamiento bipolar conocido como Guerra Fría. Esto último, con el agravante de que tenía que asimilar simultáneamente los cambios que estaban ocurriendo en sus propios marcos nacionales, tanto en el campo del funcionamiento de su economía como de su sistema político. Además, todo ello en medio de un debate interno que ponía en evidencia la falta de un consenso claro sobre el rumbo a seguir en las nuevas circunstancias y

los nuevos requisitos que implicaban los retos y desafíos –no todos visibles o comprensibles– a los que tendría que enfrentarse en un sistema internacional claramente en transición.

El intervencionismo a nivel global requiere de un enemigo que sirva de justificación para sustentar el activismo internacional y los costos de todo tipo en que el Estado tiene que incurrir y que los contribuyentes, en última instancia, tienen que pagar. Esa necesidad de poder aludir constantemente a una amenaza a la seguridad nacional resultó imprescindible para construir un consenso no solo entre las élites sino también entre las masas y el triunfalismo inicial de haber sido el vencedor de la Guerra Fría, lo que se vio empañado por los grupos que clamaban que Estados Unidos, en las nuevas condiciones del sistema internacional, debía mirar al interior y ocuparse de los problemas que tenía internamente: la falta de empleos, el deplorable estado de la educación, la salud, la infraestructura vial, etc. El presidente Bush padre (1989-1993), testigo de la caída del muro de Berlín, intentó demostrar que Estados Unidos aún tenía tareas que cumplir en el mundo y, en 1989, invadió Panamá para capturar al narcotraficante conocido como general Noriega, que había sido por décadas un agente al servicio de la CIA. Lanzó una guerra en 1990 contra Irak, el que a su vez había invadido Kuwait y le dejó de herencia al presidente que le sucedió en 1993, William Clinton, una intervención «humanitaria» en Somalia, que lanzó en los últimos meses de su mandato en 1992. Contagiado de aquel espíritu triunfalista de la Guerra Fría, Bush mencionó en 43 ocasiones durante los preparativos y el desarrollo de la guerra contra Irak el Nuevo Orden Mundial que había emergido del triunfo de Estados Unidos sobre el comunismo.

Sin embargo, la búsqueda de una estrategia coherente y consensuada para lidiar con las nuevas condiciones internacionales le correspondió casi en su totalidad a la administración demócrata de William J. Clinton (1993-2001). El triunfalismo inicial ante el derrumbe de la URSS y del mal llamado «socialismo real»,<sup>1</sup> la intención de utilizar el momento unipolar para extender la influencia de Estados Unidos mediante mecanismos, fundamentalmente económicos, que tendían a universalizar el modelo capitalista anglosajón con la aplicación de la fórmula Libre Comercio + Democracia Representativa, y el empleo de la fuerza militar solo de manera puntual y limitada, como en los casos de Yugoslavia y Sudán; son algunos de los factores que dejaron a muchos políticos y académicos insatisfechos con la gestión presidencial, a pesar de los éxitos económicos patentes y la extensión y ampliación del campo de acción de la OTAN en el plano geoestratégico. Realmente, este enfoque de seguridad nacional –denominado *Enlargement and Engagement* (Extensión y Compromiso)– no se correspondía con la necesidad de garantizar la supremacía de Estados Unidos en un sistema internacional en pleno flujo y reflujo, plagado de peligros reales y potenciales. Se hacía imprescindible definir a un nuevo enemigo que sustituyera al «expansionismo soviético», el que había servido como justificación de amenaza a la seguridad nacional, lo que a su vez se traducía en activismo e intervencionismo internacional durante el periodo de Guerra Fría.

Durante la administración Clinton se probaron varias formas de intervención que contribuyeran a reforzar la función del liderazgo internacional estadounidense a través de demostraciones de fuerza, pero tampoco se logró un sólido consenso interno alrededor de ninguna de ellas, ni al nivel de las élites ni de la opinión pública, como lo demuestra el minucioso estudio de Leonie G. Murray (2008). Entre estas variables intervencionistas se

encontraban las humanitarias (Somalia, 1992), las democráticas (Haití, 1996), contra el narcotráfico (Plan Colombia, 1999), antiterroristas (Sudán, 1998), etc. Aunque todas estas modalidades intervencionistas implicaron el empleo de la fuerza militar, la participación de Estados Unidos en la Guerra de los Balcanes, unido a la inicial resistencia que mantuvo Clinton a involucrarse en este conflicto que consideraba un asunto plenamente europeo, dejó a los «halcones» de ambos partidos políticos –representados en el gobierno o no– muy insatisfechos. Ese fue el caso de los medios de comunicación masivos.

Por tanto, la primera administración demócrata que logró dos mandatos desde las reelecciones sucesivas de Franklin D. Roosevelt en los años treinta y cuarenta, y la primera realmente posterior a la Guerra Fría, se vio asediada por un grupo de académicos portadores de una nueva visión acerca de cuál debía ser el papel a desempeñar por la nación norteamericana para garantizar la supremacía internacional en el nuevo siglo que se aproximaba. Esa visión, muy publicitada, se le atribuyó a los neoconservadores, en su mayoría originalmente provenientes del «tanque pensante» *American Enterprise Institute*, que ya habían estado muy representados en la administración republicana de Ronald Reagan.

En los años noventa *American Enterprise Institute* se constituyó en un centro de pensamiento independiente, que adoptó el nombre de Proyecto para el nuevo siglo estadounidense (*Project for the New American Century –PNAC–*). Básicamente partía de la premisa de que en un mundo multipolar en la esfera económica, el único instrumento en cuya aplicación Estados Unidos no tenía rival era la fuerza militar, por lo que debía hacer amplio uso de esta para garantizar su supremacía y asegurar las fuentes presentes y futuras de materias primas y recursos naturales. Para ello era conveniente la creación de regímenes amistosos en el norte de África y el Medio Oriente, con lo cual se protegería también la seguridad de sus aliados en el área, como Israel y Arabia Saudita, y la contención de las llamadas potencias regionales emergentes, en especial China e India.

Pero durante la administración Clinton hubo atisbos de que la política exterior norteamericana estaba dispuesta a abandonar parcialmente la apuesta por el ejercicio de la hegemonía internacional sobre una base multilateral y acudir a las acciones unilaterales siempre que fuera conveniente. Esto fue expresado por Christopher Warren en una frase lapidaria en la audiencia senatorial para su confirmación como primer Secretario de Estado de la administración Clinton: «Juntos cuando podamos, solos cuando debamos» (Warren, 1993, p. 56).

### **La polarización del sistema político y la sociedad en Estados Unidos**

Durante la administración Clinton se puso en evidencia la polarización, acentuada aún más en años recientes como un reflejo de los conflictos internos de la sociedad estadounidense durante el último cuarto del siglo XX. En las elecciones de medio término, o congresionales de 1994, una oleada republicana de carácter muy conservador se apoderó de ambas cámaras del Congreso, con el agravante de que en la de Representantes se eligió como *Speaker* o Presidente a Newt Gingrich, portador de una agenda de gobierno alternativa a la del presidente Clinton, consistente en 10 puntos y que se denominó Contrato con América.

Como consecuencia, las relaciones ejecutivo / congreso se convirtieron en un campo de batalla permanente, el bipartidismo se vio seriamente afectado y el gobierno dividido mostró que el concepto de oposición leal estaba adquiriendo un carácter mucho más virulento.

Otro acontecimiento que puso en evidencia los síntomas de la crisis política interna de Estados Unidos, especialmente de su sistema electoral, que combina elecciones directas (voto popular) e indirectas (voto por compromisarios o colegio electoral), fue la verdadera manifestación de irregularidades en las elecciones presidenciales del año 2000, en el que se enfrentaron el candidato republicano George W. Bush y el candidato oficialista demócrata, el vicepresidente Al Gore. El país estuvo sin definir quien ocuparía la Casa Blanca durante un número significativo de días debido a las manipulaciones del Partido Republicano en los estados de Florida y Ohio, donde fue necesario acudir al conteo manual de los votos populares con el fin de certificar cuál de los dos candidatos obtendría los votos electorales de esos estados. La solución del conflicto recayó en la Corte Suprema, cuyos jueces, por votación dividida de 5 a 4, detuvieron el conteo manual, lo que supuso proclamar presidente a George W. Bush, pero dejó el sabor amargo entre los demócratas de que se había violado el derecho de Al Gore y se había cometido un fraude electoral con la ayuda de la máxima magistratura del poder judicial.

La administración demócrata de Barack Obama fue un caso-prueba de polarización, tanto en el caso del centro del sistema político, es decir, el sistema de gobierno, como en cuanto a la sociedad estadounidense. Que el ocupante de la Casa Blanca fuera un afrodescendiente cuyo nombre no es de origen anglosajón sino que expresaba una relación con la religión musulmana, concitó que los elementos más conservadores de la sociedad estadounidense reaccionaran con profunda indignación. No solo era una prueba de los cambios que han tenido lugar en el país, que indican un alejamiento de los principios originarios de la nación, sino que estos cambios también apuntaba a una identidad contraria a los principios y valores de la civilización occidental y cristiana, aunque fuera solo en apariencia.

La primera reacción, de carácter populista-conservador y alentada por el partido republicano, dio lugar al nacimiento del movimiento denominado *Tea Party* (juego de palabras con la doble etimología de la palabra *Party*: fiesta y partido). Hace alusión a la famosa Fiesta del Te en que los colonos, disfrazados de aborígenes, protestaron contra el impuesto británico a esa bebida, arrojando al mar la referida carga en el puerto de Boston, Massachusetts; y a un supuesto partido empeñado en preservar los valores tradicionales de la sociedad estadounidense. Las elecciones del 2012 al Congreso dieron por resultado la entrada en la Cámara de Representantes de más de 200 miembros de este movimiento. Esto contribuyó a que el Congreso jugara un papel obstruccionista, oponiéndose prácticamente a toda la agenda del presidente Obama, lo que paralizó al gobierno en varias ocasiones. Quedaba establecida una de las peores relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en la historia política de Estados Unidos. Esta situación de parálisis gubernamental conjeturó una antítesis política: de una parte, acrecentó el desprestigio de la clase política, que llegó a niveles muy bajos de aprobación pública, mientras de otra, elevó la desconfianza de los electores. Ambos elementos constituyeron una seria afectación a la gobernabilidad en la Federación.

## La conformación de la política exterior

En la politología occidental, especialmente en la estadounidense, existen varios modelos que tratan de explicar el proceso de conformación de la política a partir de una serie de presupuestos. De estos, y con respecto al funcionamiento del sistema internacional, los de mayor mención son las escuelas de pensamiento realista e idealista, en última instancia, dos visiones sobre la historia. La escuela realista, que sin dudas predominó durante la mayor parte del siglo XX, considera que los Estados deben tratar de conformar sus políticas exteriores de acuerdo a sus intereses nacionales, teniendo en cuenta el poder como una dimensión tangible. Mientras que los idealistas, también llamados «wilsonianos» o moralistas, se proponen extender la democracia, construir naciones, extender sus valores nacionales, convertirlos en universales, etc. De esa forma debe entenderse el discurso de la administración de Woodrow Wilson, dirigido a convertir a Estados Unidos en una potencia de primer orden en la arena internacional mediante su participación en la Primera Guerra Mundial. A través de consignas como «extender la democracia», «librar una guerra para poner fin a todas las guerras», «defender el derecho de autodeterminación de los pueblos», etc., se trataba de crear un consenso interno para la aventura trasatlántica, a la que se oponían tanto los aislacionistas como el fuerte movimiento pacifista. Era un discurso que respondía a una visión idealista, ideologizada y moralista, cuando, obviamente, buscaba, de forma prematura y extemporánea, convertir el poderío económico de Estados Unidos en supremacía, en un sistema internacional cuyo liderazgo, entonces en manos del Reino Unido, estaba en disputa por parte de potencias emergentes como Alemania, que se proponían desplazar a los viejos imperios, formales e informales, rediseñar el mapa europeo y apoderarse de sus posesiones en los territorios periféricos (léase no europeos).

En cuanto a la conformación de la política exterior, debe considerarse un proceso que ha sido dividido en cinco momentos cruciales en el presente artículo, solo por razones convencionales para facilitar su estudio y comprensión. En cada uno de estos participan estructuras e instancias dentro y fuera del gobierno, conocido comúnmente como *establishment* de política exterior, cuyos decisores no siempre aparecen ante la luz pública, especialmente en cuanto a los asuntos pertinentes a la economía. Sin embargo, también actúan en términos de naturaleza militar, tanto con respecto a la producción de armamentos como en asuntos de inteligencia. Aquellos momentos en el proceso de conformación de la política exterior son:

- INFORMACIÓN: se toma conciencia de un asunto, problema, amenaza u oportunidad por cualquier medio, ya sea a través de las percepciones, la labor de inteligencia, informe de expertos (académicos u otra índole).
- FORMULACIÓN: se decide cómo enfocar el tema en cuestión y se debate a fin de arribar a un consenso. Generalmente, este momento está fundamentalmente a cargo de las estructuras de gobierno a los distintos niveles y depende del peso que la Administración en cuestión les conceda a sus asesores en las distintas instancias. Por ejemplo, para algunas administraciones es el Consejo de Seguridad Nacional (Presidente, Vicepresidente, Secretarios de Estado, Tesoro, Defensa, Inteligencia y otros como Energía y Comercio según el tema) y su Asesor, la instancia que debe guiar este proceso. El Presidente Kennedy prefería

un pequeño grupo de colaboradores cercanos, que compartieran su visión política, con ellos discutía y colegiaba las decisiones. Eisenhower se apegaba a la ley de Seguridad Nacional por lo que su Consejo de Seguridad Nacional era el contemplado en la ley de 1947, sus distintos asesores de seguridad nacional, los asesores (a su vez jefes del *staff*) de este órgano, eran prácticamente anónimos, desconocidos por el público. Nixon y Carter convirtieron a sus Asesores de Seguridad Nacional, Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski, respectivamente, en miembros del Gabinete, y actuaban como voceros de estas Administraciones, mientras que Reagan y Bush padre les dieron gran protagonismo a sus Secretarios de Estado, Alexander Haig y George Shultz, en el caso de Reagan, con una mirada de Asesores de Seguridad Nacional, y de James Baker en el de Bush padre (Brzezinski, 2007, pp. 8-10).

- TOMA DE DECISIONES: se acuerda el rumbo a seguir y se crean todas las condiciones para desarrollar esa política en cuanto a recursos, instituciones que intervendrán, etc. Desempeña un papel importante el Congreso, los Comités y Subcomités de ambas cámaras congresionales, fundamentalmente los que se ocupan de la política exterior y otros especializados como el Comité Selecto de Inteligencia del Senado, el Comité de Asuntos Armados del mismo órgano y el Comité de Asignaciones de la Cámara, que aprueba los recursos financieros. Es preciso tener en mente que con la preminencia del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, perfectamente conformada después de la Segunda Guerra Mundial, el Congreso ocupa un lugar secundario y subordinado en todo lo relacionado con la seguridad nacional.
- EJECUCIÓN: participan las estructuras gubernamentales directamente relacionadas con el tipo de política formulada. Generalmente, es el Departamento de Estado quien coordina los distintos aspectos de la ejecución de la política, aunque después del 11-S, el Pentágono ha adquirido un mayor protagonismo por el alto perfil de los instrumentos militares en la política exterior.
- REVISIÓN Y AJUSTE: actividad constante que depende de muchos factores coyunturales de toda índole, que obligan a corregir el rumbo, aprovechar oportunidades no previstas, etc.

Debe afirmarse, entonces, que la conformación de la política es un proceso continuo en el que esta sufre varias modificaciones. Sin embargo, tampoco debe asumirse que todo cambio táctico dictado por la coyuntura es un vuelco radical de la política. Mientras no cambie la matriz que sustenta la política exterior, sus fundamentos esenciales, no puede decirse que se trate de otra política. En suma, cada ajuste no es un cambio de política. Otro error muy frecuente es considerar que cada administración tiene su propia doctrina de seguridad nacional, aunque obviamente, sí le imprime su propia impronta. Aunque mantenga los objetivos generales de la doctrina de seguridad nacional porque las condiciones internacionales no hayan variado sustancialmente y se introduzcan pequeños cambios en cuanto a instrumentos, mecanismos, etc., no puede hablarse de doctrina. Por tal razón, si bien se habla de doctrina Nixon, lo cierto es que su gobierno, actuando dentro de la de Contención, adoptó políticas hacia varias áreas como América Latina, en busca de objetivos coyunturales que no representaban un cambio de esencia doctrinal.

Asimismo, la política exterior o diplomacia es solo un componente de un nivel superior entendido como Estrategia de Seguridad Nacional, el que se comprenden la defensa, la economía y la inteligencia. Estos tres últimos elementos responden a los objetivos a largo plazo que se traza la clase dirigente en todos los elementos constitutivos del poder, para garantizar su proyección presente y futura en el sistema internacional. Con todo ello queda claro que Estados Unidos no es solo un Estado Nacional sino que, en las condiciones actuales de la globalización, es Transnacional. Visto así parecería que ejerce un poderío o influencia absolutos y sin oposición a nivel global, lo cual no es cierto, ya que el propio proceso de globalización ha provocado la multipolaridad económica y la dispersión del poderío militar, incluyendo la proliferación nuclear. Es decir, aunque prevalezca su supremacía, enfrenta retos, sufre reveses y encuentra obstáculos.

### **La guerra contra el terror, ¿una gran estrategia?**

Como tempranamente reconociera el analista internacional Sherle R. Schwenninger en un artículo publicado en el otoño de 2003 «a consecuencia del trauma nacional del 11-S, ha emergido una nueva Gran Estrategia para la política exterior estadounidense, comparable en escala y ambición a la estrategia de la Contención» (Schwenninger, 2003, p. 3).

La guerra contra el terrorismo definió la proyección general de la política exterior de Estados Unidos, al convertirse el tema en el principio organizativo básico del expansionismo norteamericano en las condiciones internacionales del siglo XXI. Para el mantenimiento de un estado de guerra permanente que trascendiera la respuesta al 11-S fue necesario elaborar un andamiaje doctrinal que sirviera de fundamento ideológico a una postura internacional esencialmente unilateral, dogmática y autoritaria, pero que implicaba elevados costos financieros, políticos y sociales internos para los cuales era necesaria la construcción de un consenso mínimo.

Es evidente que en el primer periodo de gobierno, y principalmente después de los sucesos del 11-S, la administración republicana de George W. Bush concentró su atención en la movilización y manipulación de la opinión pública nacional, a fin de legitimar el sostenimiento de una guerra contra un enemigo amorfo y sin límites geográficos. El propio carácter global de la amenaza exigía una respuesta planetaria. Para crear un consenso interno alrededor de la guerra contra el terrorismo se hizo uso fraudulento del lógico estado de temor de la población norteamericana ante una agresión de tal magnitud como fue el derribo del *World Trade Center 7* y el choque contra el Pentágono, seguido de la amenaza biológica del ántrax. Se acudió a los valores patrióticos legítimos de la defensa de la nación, se instrumentalizaron las pasiones y prejuicios más deplorables como el chovinismo, la sed de venganza y los perfiles raciales y religiosos. En ese sentido, la estrategia republicana fue indudablemente exitosa, como lo evidenciaron los niveles de aprobación que recibió el presidente. Aunque se alzaron voces en contra de una respuesta estrictamente militar a lo que fuera un fenómeno multidimensional como el terrorismo internacional, y se expresaron dudas acerca de las medidas de seguridad interna adoptadas, como las recogidas en la Ley Patriota y los Tribunales Militares, las que coartaban las libertades individuales, prevaleció la visión guerrerista que propugna el empleo del poderío de Estados Unidos para la eliminación

de una amenaza a su seguridad nacional, definida en este contexto de una manera amplia e íntima, como seguridad personal y familiar.

Sin embargo, los términos simplistas y emocionales que sirvieron para legitimar internamente la adopción de una postura internacional de guerra ilimitada contra el terrorismo no funcionaron como legitimadores de la política exterior norteamericana a los ojos del mundo. Aunque los ataques del 11-S generaron la simpatía y la solidaridad internacionales, hubo un rechazo casi unánime a la respuesta escogida por Estados Unidos.

La réplica, declarar la guerra inmediatamente a un país como Afganistán bajo el supuesto de que el talibán daba refugio y apoyo a Osama bin Laden, definido como el dirigente del grupo terrorista Al Qaeda, a quien se le atribuyeron los ataques del 11-S, seguida por la guerra desatada en el 2003 contra Irak donde Saddam Husein fue acusado de poseer armas de destrucción masiva, fue muestra fehaciente de que Estados Unidos no pretendía difundir mediante las armas los valores liberales democráticos que pondrían fin al terrorismo. Su propósito evidentemente era impedir el pleno desarrollo de un mundo multipolar con el objetivo de convertirse en la potencia mundial predominante, mientras que otras naciones debían contentarse con desempeñar papeles secundarios. Aquellos países que desafiaran el papel imperial estadounidense –Francia, Alemania, Rusia y China, por ejemplo– serían despojados de esas pretensiones cuando experimentaran el poderío militar y económico de Norteamérica. Con claridad se percibe que Estados Unidos no estaba interesado en internacionalizar la política en el Medio Oriente. El comportamiento norteamericano muestra su contrariedad con el objetivo de esas potencias «menores» de crear un mundo multipolar sin preponderancia de Washington.

La guerra contra el terrorismo le dio a Estados Unidos la posibilidad de contar con el enemigo que necesitaba para crear un consenso interno y fundamentar su expansionismo global. Se diseñó una estrategia de seguridad nacional, publicada el 17 de septiembre de 2002, que por su amplitud y precisión en cuanto a los detalles de sus objetivos reunía los requisitos de una Gran Estrategia, equivalente a una Doctrina de Seguridad Nacional, mal llamada en los medios periodísticos Doctrina Bush, al igual que se denominó a la Contención como Doctrina Truman. Aunque esta Gran Estrategia constaba con su institucionalidad e instrumentos, se dudó de que se estuviera en presencia de una construcción ideológica de tan largo alcance. Hubo que esperar a que la administración republicana de George W. Bush fuera sustituida por la demócrata de Barack Obama para constatar que, desde posiciones aparentemente divergentes y a pesar de los cambios cosméticos introducidos, la guerra contra el terror continuaba siendo la base conceptual de la proyección internacional de Estados Unidos. La política exterior estadounidense no solo continuó, sino que se profundizó, como en el caso de la guerra en Afganistán, que involucró a Pakistán, o su extensión al norte de África y a prácticamente todo el Medio Oriente –en la mal llamada «primavera árabe»–, los asesinatos selectivos y el empleo de los drones o aviones no tripulados. En el contexto de las elecciones presidenciales de 2016, la candidata demócrata a la Casa Blanca, Hillary Clinton, la primera Secretaria de Estado del Presidente Obama y una activa participante en la guerra contra el terrorismo, realizó su campaña bajo la promesa de dar continuidad a la política exterior seguida por Obama.

Es por tal razón que no debe confundirse una Gran Estrategia con el acto, muchas veces formal, de la presentación de estrategias de seguridad nacional por cada administración, asunto regulado por ley Goldwater-Nicols de 1986 según la cual toda administración debe presentar una en cada mandato. Con la reelección de George W. Bush y el empantanamiento de la guerra en Irak, la política exterior del segundo término de la administración republicana experimentó algunos cambios que respondieron al reconocimiento de las duras realidades, lo que limitó las proyecciones más extremas de las tendencias militaristas exhibidas durante el primer mandato. No se cambió la estrategia de seguridad nacional denominada Guerra contra el Terror, sino que se le dio mayor énfasis al multilateralismo. Apareció como objetivo la diplomacia, llamada por la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice Diplomacia Transformacional para reafirmar que el objetivo de cambio de régimen seguía presente.

Esa es una de las principales características de lo que se considera una Gran Estrategia: su prolongación en el tiempo, condicionada por el logro de los objetivos a largo plazo trazados acorde con lo que se define como interés nacional. De esa forma, muchos académicos consideran que, en toda su historia, Estados Unidos ha promulgado solo tres Grandes Estrategias de Seguridad Nacional: La Doctrina Monroe, la Contención y la Guerra contra el Terror, con la particularidad de que ninguna de las doctrinas de seguridad nacional se abandona completamente, sino que su objetivo central es subsumido dentro de la que la reemplaza. De esa forma, la Contención mantuvo vigente a la Doctrina Monroe y, de hecho, la extendió a Europa Occidental, ya que Estados Unidos, siendo un poder americano, necesitaba una presencia legítima en el Viejo continente, que había sido por milenios el sitio del poder mundial. Por supuesto que en aquellas circunstancias se ampliaron sus objetivos estratégicos, porque el principio fundamental de la Doctrina Monroe, la exclusión de cualquier potencia europea del hemisferio occidental, se transformó en la exclusión de la URSS de todo el llamado «mundo libre», liderado por Estados Unidos. La institucionalidad impuesta en el hemisferio para la implementación de la Doctrina Monroe se puso en función de la Contención.

Estados Unidos convirtió su patio trasero, América Latina, en el laboratorio en el que se ensayaron muchos de los mecanismos e instrumentos posteriormente aplicados en Europa. Así, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, un bloque militar bajo el mando de Estados Unidos, tendría dos años después su correspondencia europea en la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN). El control político total de la esfera de influencia de Estados Unidos en el hemisferio se materializaría en 1948 en Bogotá, Colombia, con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) con sede en Washington. Para los latinoamericanos ya había quedado claro, desde la Conferencia de Chapultepec en 1945, que no habría ayuda económica y técnica para el desarrollo, como en el caso de Europa con el Plan Marshall. La multilateralidad que caracterizó las relaciones trasatlánticas durante la Guerra Fría, donde supuestamente Estados Unidos era solo *primus inter pares* (el primero entre iguales) significaba el ejercicio de una hegemonía suave. Mientras tanto, América Latina que se vio obligada a participar como región en la coalición anticomunista contra la URSS y el Campo Socialista, sufrió los rigores de una hegemonía fuerte, con castigos y acciones punitivas, como la intervención encubierta en Guatemala (1954), la invasión a Cuba por Playa Girón (1961), la intervención militar en República

Dominicana (1965), la invasión a Granada (1983) y la guerra sucia en América Central, que se mantuvo por espacio de una década contra los sandinistas en Nicaragua, el Frente Farabundo Martí en El Salvador y la Guerra en Guatemala, así como la promoción y el sostenimiento de brutales dictaduras militares empeñadas en ahogar en sangre todo intento de rebelión de los sectores populares contra las condiciones imperantes de súper explotación, pobreza crónica y despojo a cargo de las empresas transnacionales y las oligarquías locales. Es decir, la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio continuó siendo un modelo de dominación, aplicado en coordinación con las clases aliadas del imperialismo en cada país.

La Conferencia de Chapultepec, realizada antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial, sirvió para sentar las bases institucionales del sistema regional. Aunque Estados Unidos trató de presionar a favor de un mayor comprometimiento militar por parte de los países latinoamericanos, y la Junta Interamericana de Defensa se convirtió en un mecanismo permanente, el principal propósito de la reunión era hacer avanzar los objetivos económicos norteamericanos. Organizada por el Secretario Asistente de Estado para América Latina, William A. Clayton, en la conferencia se trató de imponer a los países latinoamericanos una serie de principios de liberalización del comercio y las inversiones que fueran coherentes con el propósito de Estados Unidos de crear una economía hemisférica en la cual tuviera acceso ilimitado. La Carta Clayton, oficialmente conocida como Carta Económica de la Américas, encontró la oposición de los gobiernos del continente, que desde un inicio consideraron sus estipulaciones contrarias a las aspiraciones de lograr un desarrollo capitalista independiente, basado en la industrialización y la diversificación agrícola; y que esperaban recibir créditos –preferiblemente de un banco interamericano de desarrollo– similares a los que se les estaban concediendo a Europa occidental para su reconstrucción.<sup>2</sup>

La Guerra contra el Terror tampoco ha abandonado muchos de los objetivos estadounidenses reflejados en la Contención. El caso cubano es un ejemplo evidente de esto por cuanto ha sufrido la aplicación de una política de feroz hostilidad durante 55 años: mientras estuvo vigente el enfrentamiento Este-Oeste la justificación por más de 30 años fue sus lazos con la URSS y las acciones de solidaridad cubana en África, América Latina y el Caribe durante el periodo de Guerra Fría, Estados Unidos las refirió como una actuación de testafierro en la arena internacional. Sin embargo, esta política se ha mantenido por 27 años después de que la URSS desapareciera como entidad política y, en gran medida, continúa aun cuando transcurre un proceso de normalización de relaciones entre La Habana y Washington, incluso con la apertura de embajadas. Obviamente, en esa actitud de doble racero convergen nuevamente algunos de los objetivos de la Doctrina Monroe y de la de Contención al Comunismo, matizados por la nueva doctrina de seguridad nacional de la Guerra contra el Terror, como incluir a Cuba en los países considerados parte del «Eje del Mal» por su apoyo a los terroristas y reconocer claramente que se buscaba producir en Cuba un cambio de régimen, nuevo lenguaje para nombrar el viejo objetivo después de la Revolución de «regresar a Cuba a la familia de repúblicas americanas» o el «*Roll Back*» del comunismo.

Tampoco hay dudas de que la política formulada contra Rusia y China bajo la doctrina de la Guerra contra el Terror ha sido una política de Contención, que incluye una carrera armamentista entre Estados Unidos y las dos potencias, y una agresiva política de sanciones en el caso de Rusia. Como se mencionó anteriormente, toda Gran Estrategia lleva un cambio de institucionalidad a tenor de los objetivos que se trace. De esta forma, para librar la Guerra contra el Terror se creó el *Homeland Security Department*, que absorbió al Servicio de Emigración y Naturalización, la Aduana y el Guardacostas, que pertenecía al Departamento de Transporte, todo bajo el criterio de que la seguridad nacional debía reforzar el ángulo interno de la seguridad puesto que Estados Unidos había sufrido un ataque en su propio territorio continental. Con el mismo objetivo se organizó un Directorado de Inteligencia y, por primera vez desde su creación por la Ley de Seguridad Nacional de 1947, la Central de Inteligencia (CIA) se encontró sujeta a un organismo superior que supervisaría su funcionamiento. Por otra parte, las libertades, como el derecho a la privacidad, tan caras a los ciudadanos estadounidenses, fueron borradas de un plumazo con los perfiles raciales, la intervención y escuchas de los teléfonos y comunicaciones electrónicas, los registros personales y de equipajes en puertos y aeropuertos a los viajeros nacionales e internacionales, etc., todos codificados en las llamadas Leyes Patrióticas, aceptadas como válidas y necesarias por amplios sectores de la población ante el inminente peligro que amenazaba a la nación. No es posible dejar de mencionar las prácticas ilegales y violatorias del Derecho Internacional Humanitario y de los Tratados de Ginebra que esa nueva doctrina de seguridad nacional puso en función de los objetivos expansionistas, como el uso de la tortura a los prisioneros y su confinamiento indefinido como «combatientes enemigos», que los condenó a una especie de limbo legal fuera del alcance de toda institucionalidad jurídica. La implementación estructural de los fundamentos doctrinales de la Guerra contra el Terror, y la ayuda de los medios de comunicación al servicio de los intereses estatales, la sociedad estadounidense devino intensamente paranoica, racista, chovinista, islamofóbica y violenta.

Tal y como se perfilaba que sucedería ya a finales del primer periodo presidencial de George W. Bush, en medio de la campaña por su reelección y en el contexto del empantanamiento de las guerras en Afganistán e Irak, la política exterior del segundo término de la administración republicana experimentó algunos cambios que respondían al reconocimiento de las duras realidades que habían limitado las proyecciones más extremas de las tendencias militaristas exhibidas durante el primer mandato, especialmente después de los ataques terroristas en Nueva York y Washington el 11-S. El escenario previsible, por tanto, para la política exterior norteamericana en el segundo periodo presidencial de George W. Bush, era de continuidad en cuanto a la línea gruesa de la proyección, con solo determinados reajustes y acomodados. La continuación de la política por parte de la administración Obama, con una retórica diferente, pero con una extensión y profundización innegable, es prueba fehaciente de que se está en presencia de la misma doctrina de seguridad nacional y de que los cambios efectuados por Obama no cualifican como una «doctrina Obama».

Es necesario dejar esclarecido que una Gran Estrategia de seguridad nacional no debe confundirse con las estrategias o doctrinas militares las adoptadas durante la Guerra Fría, las referidas a la postura nuclear, la Destrucción Mutuamente Asegurada (MAD, por sus siglas en

inglés) o la Reacción Flexible, ambas diseñadas durante la Contención y que respondían al cambio en la percepción de la amenaza a tenor de la correlación de fuerzas entre los dos polos enfrentados y el activismo del entonces llamado Tercer Mundo.

En cuanto al éxito o fracaso de la política exterior norteamericana trazada según los fundamentos doctrinales de la Guerra contra el Terror, es importante considerarlos de acuerdo a sus resultados generales, porque, si bien es cierto que no puede afirmarse que las guerras en Afganistán o Irak hayan sido ganadas en el sentido convencional, tampoco puede decirse que fueron perdidas. Ambos países son verdaderos desastres humanitarios en cuanto a desestabilización interna, terrorismo y matanzas interconfesionales, número de desplazados y refugiados, pero ambas guerras le han permitido a Estados Unidos una presencia permanente en Asia Central y el Golfo Árabe-Pérsico y una justificación para el intervencionismo en toda la región y el debilitamiento de Estados del área como Libia, Siria, Arabia Saudita, El Líbano, Egipto, Túnez y Yemen. Esto facilita el objetivo expreso de la defensa de Israel, a lo que se añade el propósito del cambio de régimen, no precisamente en búsqueda de la paz y la democracia, sino de la influencia norteamericana en esa zona clave, a la que Brzezinski (2007) llamó «el tablero mundial».

La pugna entre potencias capitalistas se ha exacerbado debido a una serie de factores que están operando en el escenario europeo. Estados Unidos ha sido capaz de externalizar la crisis sistémica que comenzó a manifestarse en 2007-2008 en el sector de préstamos bancarios destinados para la adquisición de bienes raíces sin el debido respaldo colateral. Los efectos en Europa Occidental han sido devastadores en términos de desempleo, recortes a las prestaciones sociales y aumento de las deudas soberanas, que han repercutido en los sistemas políticos y los gobiernos de una serie de países del «sur» europeo, como España, Portugal, Italia y Grecia, que creían pertenecer al club privilegiado de la Unión Europea y la Zona Euro y que, de pronto, comprendieron su vulnerabilidad ante el Banco Central, con sede en Alemania. En medio de esta situación, el Reino Unido decidió someter a referendo su permanencia en la Unión Europea, proceso conocido como *Brexit*, que fue aprobado, con grandes repercusiones –fundamentalmente económicas pero también políticas–, que afectaron seriamente a la unión, considerada hasta hace muy poco, aun en nuestros medios, como el paradigma de los procesos de integración y ejemplo a imitar para el mundo. Al mismo tiempo, la proyección militarista de la política exterior estadounidense ha desatado acciones de la OTAN en países como Libia, convertido tras la muerte violenta de su líder de Estado próspero y estable en un territorio tribal compartido entre señores de la guerra. Asimismo, se ha estimulado a algunos países europeos como Francia a realizar incursiones intervencionistas punitivas en antiguas colonias como Costa de Marfil y Mali, en lo que obviamente es un intento de reafirmación de las potestades coloniales.

El fenómeno del terrorismo y su manipulación en toda el área meso-oriental produjo resultados espeluznantes que carecen de lógica y que contradicen «la narrativa» sobre la que se levantó la Guerra contra el Terror. Este es el caso de la aparición del llamado ISIS o Estado Islámico, el que ha bombardeado y aniquilado a poblaciones islámicas de cualquier de los grupos confesionales del Islam, además de exhibir en grabaciones espantosas ejecuciones de personas mediante el degüello, acción ejecutada por verdugos enmascarados que hablan con acento británico; además de realizar operaciones masivas de

contrabando de petróleo iraquí o sirio. A todos estos horrores es preciso sumar la oleada de refugiados que continuamente arriban a costas europeas provenientes del Medio Oriente, África y Asia Central, mientras decenas de miles mueren en el mar sin alcanzar su propósito, y otros son, por sus orígenes raciales y religiosos, rechazados por la desarrollada y humanitaria Europa. Por otra parte, la propia Europa ha experimentado ataques terroristas en Francia, Bélgica y Turquía, que pudiera ser un efecto bumerán por su posición ambigua ante este fenómeno y su manejo político a conveniencia de sus intereses. El escenario de los últimos días del año 2016 augura que los procesos electorales que deber tener lugar durante el 2017 en los principales países europeos –Francia y Alemania– se prefiguran como un corrimiento a la derecha, que agravará los problemas sociales que mantienen a gran parte de los trabajadores en protestas permanentes en las calles. Esto es potencialmente muy peligroso, porque un giro derechista simultáneo en Estados Unidos y Europa Occidental, en el contexto de una evidente carrera armamentista, intervencionismo de las exmetrópolis en las antiguas colonias, aliento y apoyo a grupos opositores en países del Medio Oriente que utilizan tácticas terroristas, como en el caso sirio y una renovada Guerra Fría contra Rusia, pudiera acrecentar aún más, con consecuencias impredecibles, las ya difíciles condiciones del sistema internacional.

Finalmente, retornando a la situación de crisis política que experimenta Estados Unidos en la segunda década del siglo XXI, conceptualizada como polarización, nada resulta más ilustrativo que el desarrollo del proceso electoral del 2016, quizás el aspecto que mejor distingue y caracteriza al sistema político de Estados Unidos por la centralidad del voto en él mismo como expresión y sostén ideológico de la famosa Democracia Representativa.

La victoria de Donald Trump, de quien es preciso recordar que se impuso en la etapa interna del partido republicano para la nominación de su candidatura presidencial sin apoyo del *establishment* partidista y utilizando sus propios fondos, al estilo de los candidatos independientes, como lo hicieron en su momento Anderson en las elecciones de 1980 y Ross Perot en las de 1988 y 1992, representa algo sin precedentes en el complejo sistema electoral estadounidense y es una de las expresiones más claras del fenómeno de la polarización del sistema político y de la sociedad de Estados Unidos, lo que supone una muestra fehaciente de una profunda crisis que se presentaba como tendencia desde hace varios años. En realidad, la estrategia electoral de este empresario de la industria del entretenimiento y de bienes y raíces, aunque exitosa, pone de manifiesto las profundas grietas que atraviesan todo el andamiaje que ha sostenido, hasta el momento, la supuesta estabilidad del bipartidismo y el propio funcionamiento del sistema de partidos políticos en ese país, cuya institucionalidad se remonta a 240 años desde la Constitución Federal aprobada en 1789, la cual propició la expansión y el desarrollo capitalista de la nación hasta alcanzar la supremacía internacional que todavía disfruta.

Tras estos análisis es posible constatar que las propias bases del sistema político y del sistema de gobierno de Estados Unidos han sido sacudidas hasta sus cimientos. El hecho de que un individuo sin experiencia política, pero con inmensa fortuna, por medio de la manipulación de los peores temores económicos, raciales, demográficos, religiosos y sexuales de amplias capas sociales, y de la desconfianza de esas mismas capas en las élites políticas que han conducido los destinos del país por siglos, logre, primero, la nominación del Partido

Republicano como candidato presidencial al llegar a la Convención Nacional con el mayor número de delegados y después, en las elecciones generales, sea capaz de ganar por amplio margen a la candidata demócrata Hillary Clinton, ex Primera dama por ocho años, Senadora por Nueva York y ex Secretaria de Estado; alcanzando así la máxima magistratura del líder del sistema capitalista mundial sin poseer ninguno de los atributos considerados como esenciales para ocupar ese cargo, es, a todas luces, un síntoma de un arco de crisis que sobrepasa lo aceptable. Que haya logrado todo eso por medio de patentes mentiras, medias verdades, contradicciones flagrantes, insultos, acusaciones sin fundamento, etc., es el síntoma más evidente. Tampoco presentó una agenda coherente para su gobierno, ni soluciones aplicables para remediar o solucionar los problemas señalados por él como los causantes de la situación que motivaba su acérrima crítica.

Solo en los próximos meses –o quizás años– podrá realizarse un balance científico del rumbo que seguirá la administración del republicano Donald Trump y del papel que desempeñará en la política estadounidense.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRZEZINSKI, ZBIGNEW (2007): *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, Cambridge.
- DEPARTMENT OF DEFENSE UNITED STATES OF AMERICA (1986): «Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986», <[http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod\\_reforms/Goldwater-NicholsDoDReordAct1986.pdf](http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDReordAct1986.pdf)> [20/12/2015].
- KOLKO, GABRIEL (1988): *Confronting the Third World: United States Foreign Policy 1945-1980*, Pantheon, New York.
- MURRAY, LEONIE G. (2008): *Clinton, Peacekeeping and Humanitarian Interventionism: Rise and Fall of a Policy*, Routledge, Nueva York.
- RODRÍGUEZ, CARLOS RAFAEL (1983): *Letra con Filo*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- SCHWENNINGER, SHERLE R. (2003): «Revamping American Grand Strategy», *World Policy Journal*, vol. XX, n.º 3, pp. 3-7.
- SHAWCROSS, WILLIAM (2000): *Deliver us from Evil. Warlords and Peacekeepers in a World of Endless Conflict*, Bloomsbury, Londres.
- WARREN, CHRISTOPHER (1993): *Audiencia de confirmación en el Senado como Secretario de Estado*, Congressional Record, Washington D. C.

RECIBIDO: 22/6/2016

ACEPTADO: 17/8/2016

Rosa López Ocegüera. Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, Universidad de La Habana, Cuba. Correo electrónico: rlopezo@cehseu.uh.cu

## NOTAS ACLARATORIAS

1. Como escribiera William Shawcross: «existía la creencia que [...] se podía arreglar la mayor parte del mundo [...] [y que] la razón, no la política, podría prevalecer» (Shawcross, 2000, p. 31).
2. El Plan Clayton se inserta en la concepción general que Estados Unidos había definido para la economía mundial de la posguerra, regida por mecanismos multilaterales bajo el liderazgo norteamericano. Para un país que aspiraba a ejercer una hegemonía global, era imprescindible contar con su esfera de influencia tradicional organizada según los principios que esperaba universalizar de respeto a la propiedad privada, garantía para las inversiones de capital, la soberanía de la empresa privada, el rechazo de las políticas estatales intervencionistas en la economía, etc. Eran estos los principios que Estados Unidos esperaba quedaran plasmados en la Organización Internacional del Comercio, que no se logró en aquella oportunidad puesto que solo se acordó establecer el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés). La Organización Mundial del Comercio (OMC) nació finalmente en 1994. Sobre el diseño económico de Estados Unidos en la posguerra puede consultarse Kolko (1988, pp. 35-40) y sobre el Plan Clayton y sus consecuencias para América Latina, Rodríguez (1983, pp. 15-30).