

PODER E IDEAS: EL PAPEL DE LOS *THINK TANKS* EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE

David Molina Rabadán*, Marcela Iglesias Onofrio**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CONOCIMIENTO Y PODER. III. “LAS IDEAS TIENEN CONSECUENCIAS”. PLANTEAMIENTOS Y PUNTOS EN DISCUSIÓN DE DOS *POLICY MAKERS*: JOSEPH NYE Y ROBERT KAGAN. IV. “AL OTRO LADO DEL ESPEJO”. LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y EL DEBATE ENTRE LOS *POLICY MAKERS*. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La relación entre poder político y conocimiento forma parte de las cuestiones debatidas con mayor fuerza por las últimas tendencias de las ciencias sociales y en especial de la sociología del conocimiento¹. La creciente complejidad de los mecanismos de gobernanza y la interdependencia de éstos con las labores de asesoría que desempeñan los entes denominados *think tanks*, es uno de los fenómenos de mayor relevancia en la esfera de la administración y la política, especialmente la internacional. Si bien este canal de comunicación e intercambio de ideas e intereses ha funcionado, en su forma moderna, desde los comienzos del siglo XX y del inicio de la disciplina de las Relaciones Internacionales, en los últimos años ha tomado una especial forma y relevancia, en paralelo a la expansión del proceso globalizador.

Personalidades como Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Joseph S. Nye y Robert Kagan son ejemplos, más o menos ilustres pero todos interesantes, de cómo pensadores y sus reflexiones sobre el sistema internacional han llegado a ocupar cargos, principales o subordinados, en las instituciones responsables de la planificación y puesta en marcha de las políticas globales de la potencia hegemónica presente, los Estados Unidos de América. Las obras de éstos son producto de una especial mezcla de tres campos: sus experiencias con el poder político, su visión de las Relaciones Internacionales y el

* Licenciado de grado en Historia por la Universidad de Cádiz. Diplomado en Estudios Avanzados por la Universidad de Cádiz. Becario del Plan Nacional de Formación de Profesorado Universitario-MEC, Universidad de Cádiz. Miembro del Grupo de Estudios “Historia Actual” (PAI-HUM315). E-mail: david.molina@uca.es

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Diplomada en Estudios Avanzados por la Universidad de Cádiz. Becaria del Programa Formación de Doctores de la Junta de Andalucía, Universidad de Cádiz. Miembro del Grupo de Estudios “Historia Actual” (PAI-HUM315). E-mail: marcela.iglesias@uca.es

¹ La relación entre conocimiento científico y poder político es el tema de estudio preferido de lo que se ha dado en llamar “programa fuerte de la sociología del conocimiento científico”, línea de trabajo impulsada desde la Universidad de Edimburgo por el equipo de investigación cuya dirección corresponde a Barry Barnes y David Bloor.

análisis de la situación mundial. El primero proporciona el marco de referencia sobre los usos y auténticos medios con que cuentan las propuestas sugeridas por la base teórica que escogen, como defensa de los objetivos a los desafíos que se desprenden del tercer campo. La búsqueda de la preservación del status privilegiado de Washington a través de la conformación de un orden mundial estable y favorecedor de sus intereses es su meta definitiva. Para su consecución tienen que enfrentarse a enemigos externos y a obstáculos internos. Estos últimos serían las tesis alternativas puestas en liza por sus contrapartes teóricos y políticos y que, desde los centros de asesoramiento o las instancias gubernamentales según estén o no en el poder, promocionan para su difusión a través de la opinión pública a agentes sociales y conductores de influencia política de todo tipo: empresarios, intelectuales, el ciudadano medio, etc.

Por tanto, este artículo va a analizar dimensiones que en apariencia están separadas, según la creencia comúnmente aceptada: lo público y lo privado, las ideas y la realidad, la política y la academia... Porque como se concluirá de nuestro trabajo, la agenda de problemas y preocupaciones así como la prescripción de soluciones a tales hechos, que la sociedad civil planetaria toma como propios, resulta de la especial simbiosis entre las dimensiones anteriormente reseñadas siguiendo el patrón estadounidense, representado por los autores antes mencionados y su obra intelectual, ya sea desde lugares de decisión inmediata como son los despachos gubernamentales o esos especiales intermediarios de ideas, los *think tanks*².

Para ello, analizaremos las trayectorias de dos *policy maker* como son Joseph S. Nye y Robert Kagan cuyo trabajo ha generado tanto debate como su objeto de estudio: la deriva reciente de la política exterior norteamericana. Con el estudio de esta última y de estos dos autores, queremos ilustrar el proceso de creación de los muchos “qué”, “por qué” y “cómo” que se discuten en estos momentos en los medios de comunicación. Nuestra pretensión es hacer visualizar, la fusión de ideas y realidad, de intereses públicos y privados, de planes y coyuntura... en la formación del discurso³ predominante sobre la naturaleza y futuro del orden mundial y en la elección de las estrategias para llevarlo a cabo.

El por qué de la elección de estas dos obras se basa en tres factores:

- a) son dos obras en boga que lanzadas al mercado intelectual han generado polémica o al menos han retroalimentado discusiones ya planteadas;
- b) cada uno de sus autores puede denominarse un *think tank* de dos administraciones americanas diferentes. Joseph Nye fue presidente del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos y Secretario Adjunto de Defensa en el gobierno de Clinton. Por su parte, Robert Kagan estuvo a cargo del Comité de Asuntos Internacionales en el departamento de Estado norteamericano en el gobierno de Bush padre y fue el principal redactor de los discursos del secretario de Estado;

² Vid. Bardají, R. L., 20 de enero de 1998. "El papel de los think-tanks y su influencia". [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.gees.org/articulo/388>> [con acceso el 16-2-2003]. Mayer, J. P., *Rand, Brookings, Harvard et les autres. Les prophètes de la stratégie des Etats-Unis*. Paris, 1997; Hernández, A. A., "La guerra de los 'think tanks'". *El País*, 27 de junio de 1993.

³ Vid. Pérez Serrano, J., "España en la encrucijada del capitalismo global", en *Actas del IV Simposio de Historia Actual (Logroño, Octubre de 2002)*. Logroño, 2004, 145-183.

c) ambos debaten sobre la temática de la hegemonía norteamericana y desean que se prolongue, sólo que dan recetas o vías de acción diferentes aunque no del todo opuestas.

II. CONOCIMIENTO Y PODER

1. Origen de los *think tanks*

Tomado de la jerga militar de la Segunda Guerra Mundial, el término *think tank* aludía a una habitación segura donde podían discutirse planes y estrategias, y se utilizó por primera vez en los años cincuenta para describir a las organizaciones de investigación por contrato, como la RAND Corporation⁴, que habían establecido los militares después de la guerra. Hacia los años sesenta, la expresión en inglés había entrado en el léxico popular, pero es un término impreciso que se refiere a todo tipo de grupos de investigación privados. A pesar de compartir un rótulo genérico, las instituciones de investigación política de Estados Unidos son un grupo variado dado que difieren en las fuentes de apoyo financiero, en los grupos de votantes a los que eligen servir, en el equilibrio que establecen entre investigación y promoción de una causa, en el alcance de las cuestiones políticas que abordan, en la superioridad académica y la experiencia política práctica de su personal y en sus orientaciones ideológicas⁵.

De acuerdo al contexto, la expresión *think tanks* se traduce como “grupo de expertos” o “centros de estudios”, según se refiera a personas o a instituciones, que son grupos de investigación privados y sin fines de lucro que funcionan en los márgenes de los procesos políticos formales de una nación y cuyas ideas dan forma a los programas políticos y gubernamentales, definiendo el perfil de los debates políticos a todo nivel⁶.

Dejando a un lado su valiosa y necesaria contribución para los estadistas, tomadores de decisiones y ejecutores de políticas, éstos han de recibir numerosas críticas como por ejemplo se espera de los verdaderos académicos, que en primer lugar conduzcan su investigación para luego esbozar sus conclusiones y no a la inversa. Como ha observado el escritor Jonathan Rowe, el término *think tank* es un nombre poco apropiado dado que en realidad “Ellos no piensan, justifican”⁷. En realidad diríamos que en efecto piensan para justificar, para dotar de legitimidad políticas de hecho, potenciales o pretendidas⁸.

⁴ Con sede en Santa Mónica, la RAND Corporation fue formalmente incorporada como una empresa sin fines de lucro en 1948 y surgió de un proyecto de investigación y desarrollo (de ahí su nombre que significa la contracción de Research and Development) de posguerra establecido para la Fuerza Aérea norteamericana por la Douglas Aircraft Corporation. Hoy día es una de las organizaciones de investigación política más grandes de la nación y recibe subsidios de fundaciones como Ford, MacArthur, Rockefeller y Pew.

⁵ Smith, J. A., *Intermediarios de Ideas*. Buenos Aires, 1991,13.

⁶ Y como decíamos al comienzo, también conforma la opinión pública mundial. Resultado de cómo desde Occidente se controlan los principales cauces de difusión de noticias y análisis. Vid. Smith, A. A., *La geopolítica de la información. Cómo la cultura occidental domina al mundo*. Buenos Aires, 1984.

⁷ Disponible desde Internet en: <http://www.disinfopedia.org/wiki.phtml?title=Think_tanks> [con acceso el 10/03/2004].

⁸ Entre las nuevas conjeturas de post Guerra fría tuvo gran popularidad, aunque también gran crítica, la tesis del fin de la historia de Francis Fukuyama en su primer ensayo aparecido en 1989 en la revista *The National Interest*, donde establece que tras el agotamiento de alternativas viables para la civilización

Otra de las críticas gira en torno al hecho que como las *think tanks* son organizaciones fundadas básicamente por importantes fundaciones y grandes empresas, las investigaciones de los expertos así como sus líneas de prescripción son condicionadas por la ideología de sus fundadores. Es un hecho innegable el que los intelectuales estén vinculados de una u otra manera al ámbito académico universitario, ya sea a través de centros de estudios, unidades de investigación gubernamentales, organizaciones consultoras, etc., con lo que resulta prácticamente imposible encontrar un intelectual sin ataduras.

A pesar que los grupos de expertos son en gran medida un invento del siglo XX, el asesor experimentado y el intelectual que trabajan en las sombras del poder han tenido un papel importante en la vida política durante más de dos milenios. El asesoramiento político comenzó en Occidente con los príncipes jóvenes a quienes preparaban para sus tareas de liderazgo. Por ejemplo: Aristóteles fue el tutor del joven Alejandro; Séneca le enseñó a Nerón; Gebert de Aurillac fue maestro tanto de un futuro emperador germánico, Otto III, cuanto de un rey de Francia, Roberto Capeto; Thomas Hobbes se ocupó de la educación del joven príncipe de Gales que se convertiría en Carlos II y el Cardenal Mazarino sacó tiempo de sus otras tareas para vigilar la formación de Luis XIV⁹.

existente, se asiste al triunfo final de la democracia liberal de Occidente como la forma final de gobierno humano que llevará el desarrollo histórico a su término. Ante tal argumentación, Samuel Huntington, en su artículo "The Clash of Civilizations?" publicado en *Foreign Affairs*, desarrolla una construcción teórica que concluye en una tesis un tanto pesimista estableciendo que el futuro de la política mundial está vinculado al conflicto cultural y por ende, el clivaje pasaría a través de las fracturas civilizacionales, particularmente entre Occidente vs. el resto, identificando "el resto" especialmente con una alianza entre la civilización confuciana e islámica. Jorge Heine encuentra notables paralelos en la forma en que ambas tesis (la del "fin" y la del "choque") llegaron a materializarse en su actual expresión. Adicionalmente, señala que son pruebas al canto del fructífero modo de producción intelectual vigente en los Estados Unidos y demostración palpable de cómo ese país ha pasado a ser no sólo una superpotencia en lo económico y militar, sino en el plano de las ideas ["¿Choque, fin u otro Chernobyl?". *Revista de Estudios Internacionales*, XXXIV, 136 (2001), 7-19.] Con tres años de diferencia, ambos libros [*The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York, 1996.] y [*The end of history and the last man*. New York, 1993] se gestan en la invitación a dar una charla en una institución ajena al autor: la Universidad de Chicago, en el caso de Fukuyama; el American Enterprise Institute (AIE), en el de Huntington. Este impulso en la reflexión original se tradujo en sendos artículos en revistas no estrictamente académicas orientadas a decisores y formuladores de políticas públicas. El impacto y enorme interés que generaron estos artículos, a su vez, llevaron a la producción de un libro, transformándose cada uno de ellos en significativos éxitos de venta, lo que, en Estados Unidos significó cientos de miles de ejemplares en circulación. En cierta medida, el artículo de Huntington fue la respuesta de un veterano y venerable maestro de Ciencia Política a Fukuyama, un joven colega de 30 años recién iniciándose en la disciplina - al tiempo que ejercía como funcionario político en la División de Planificación del Departamento de Estado de los Estados Unidos- pero cuyo primer libro generó un debate mundial. Ambos intelectuales partieron de una idea fuerza central muy potente, destinada a caracterizar un nuevo momento histórico al cual le intentan dar una cobertura ideológica. Mientras Fukuyama postulaba el fin de la historia y hacía gala del triunfo definitivo de la administración de Bush padre, Huntington venía a reinstaurar la idea de conflicto anclado en un enemigo tenaz para el Occidente democrático: el Islam. El primero, fue el propagandista de una batalla ganada por el Occidente capitalista y democrático una vez caído el Muro de Berlín, a la que intentó exhibir como definitiva. El segundo, advierte que el Imperio tiene un nuevo y altamente agresivo frente de conflicto que pone en marcha a la historia.

⁹ Smith, J. A., *Intermediarios...*, op. cit., 15.

En la actualidad, los asesores políticos ejercen una función plenamente institucionalizada y pueden situarse en dos bandos definidos según estén:

- a) como miembros asesores o funcionarios de la administración de turno, esto es, formando parte de la esfera de planificación de estrategias e incidiendo en la esfera de ejecución de decisiones como plenos estadistas-intelectuales o *policy makers*;
- b) como intelectuales de la oposición, afanados por criticar las acciones emprendidas por el gobierno y trayendo a colación continuamente las extraordinarias políticas llevadas a cabo por la administración anterior de la cual formaban parte o de una potencial.

Estén en uno u otro grupo, los *think tanks* se valen de un instrumento sumamente eficaz para conseguir su objetivo de influenciar en la opinión pública general y particular: de la mano del denominado “cuarto poder” -los medios de comunicación- canalizan sus ideas, cristalizadas en orientaciones políticas que esperan sean bien recibidas. Desde la educación y la difusión ideológica por los distintos medios de comunicación, se van prefigurando las manifestaciones públicas de opinión; es decir, tienen que ver con una compleja articulación de intereses que, consolidados o no, comienzan a “bajar” opinión¹⁰. Recuérdese que antes de concebirse como obras, los *think tanks* generalmente testean sus productos a través de publicaciones de artículos en distintos círculos de opinión, esto es, en revistas especializadas, en columnas de periódicos, etc., para evaluar su repercusión y aceptación o no del entramado de ideas que proponen, todo ello en busca del tan ansiado consenso popular.

De ahí que las ideas se constituyan en un instrumento de poder, lo que Joseph Nye denomina “poder blando”. Una arista del poder que según el caso puede llegar a justificar lo injustificable con sólo dotar una política de un alto grado de legitimidad y consenso.

Como meros analistas de relaciones internacionales pretendemos observar desde fuera el accionar de estos *think tanks*, asumiendo la carencia del recurso de la presencia *in situ*, es decir, sin la visión que se desarrolla al ser parte del engranaje planificador y decisorio-ejecutor. Sin embargo, contamos con la ventaja de no caer en la miopía que acarrea el estar tan cerca del poder.

2. Las ideas al servicio del poder

¿Pensar por pensar?, ¿Pensar para justificar?, ¿Pensar para legitimar?, ¿Pensar para conocer la verdad? ¿Pensar para construir paradigmas?

Para el filósofo o el científico, la búsqueda de la verdad es central; el poder político es meramente incidental. El experto y el asesor político, sin embargo, si aspiran a ser de utilidad, deben dialogar con el poder en un contexto político y burocrático, y deben

¹⁰ Di Tella, T. et al., *Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales*. Buenos Aires, 2001, 518.

enunciar una verdad útil. Sus reclamos de que dicen la verdad siempre deben ser considerados a la luz de su relación con el poder¹¹.

En efecto, el abordaje del conocimiento en relaciones internacionales es fundamentalmente positivista y racionalista: busca leyes del comportamiento en la realidad que expliquen la política internacional de manera lógica y permitan manejarla o conducirla.

De allí que "una teoría (o paradigma) es un proceso intelectual distinto de la acción de filosofar, porque la filosofía puede pensar un objeto aun con prescindencia de los datos reales. Es de la esencia de la teoría, en cambio, apoyarse en el dato positivo que proporciona la realidad"¹².

Otro punto a considerar es el juego de percepciones con lo que un ejercicio obligado consiste en diferenciar la realidad tal cual es y tal cual es percibida, pero ¿percibida por quién? Un ejemplo muy ilustrativo proporcionado por Coloumbis y Wolfe es el siguiente: "...donde otros sólo ven molinos de viento, Don Quijote vio gigantes y corrió a atacarlos. Por lo contrario, el "gigante" de la crisis de los misiles entre la Unión Soviética y los Estados Unidos en 1960 resultó ser sólo un molino de viento una vez que la administración Kennedy asumió al poder"¹³.

En síntesis, a fin de conocer y desglosar los constructos teóricos de los *think tanks* es menester comprender que éstos están interesados en ir más allá de la descripción y la explicación, para luego comprometerse en la formulación de planes políticos - *teoría aplicada*- que favorecerán una determinada unidad política, su país: los Estados Unidos¹⁴. Teniendo en cuenta estas consideraciones es que intentaremos analizar la deriva de la política exterior norteamericana.

Antes de comenzar con el desarrollo del artículo es dable explicitar por qué resulta relevante el análisis del papel que juegan los hacedores de discursos políticos y su vinculación con el poder, en particular con un poder inconmensurable como es el que hoy día detenta la potencia hegemónica mundial. Partimos de definir a la *hegemonía*, en sentido gramsciano, como equivalente a poder + dominación + liderazgo político e ideológico. Aquella se manifiesta por medio de sus dos armas: la coerción y el consenso.

Para el alcance de este último se necesita como herramienta intelectual el denominado discurso político, definido según un eje esencialmente temático relacionado con el proceso de construcción de la hegemonía en una sociedad y de búsqueda de

¹¹ Smith, J. A., *Intermediarios...*, op. cit., 17.

¹² Ortiz, E., *El estudio de las relaciones internacionales*. Santiago de Chile, 2000, 51.

¹³ Couloumbis, T. A.; Wolfe, J. H., *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, 1979, 48.

¹⁴ Señalan Couloumbis y Wolfe que al científico político generalmente no le basta con observar, describir y predecir, sino que supera la formulación de teorías para prescribir lineamientos políticos. "Estas prescripciones van más allá, sin embargo, del ideal abstracto del bien común y se proponen fomentar los intereses científicos de un grupo particular, que puede ser alguna repartición gubernamental, un partido político, un sindicato, o una empresa comercial". Ibid., 48.

legitimación de un particular estado de cosas. Está destinado a lograr el apoyo de sectores cada vez más vastos de la sociedad para que las alternativas de ordenamiento, de distribución, de acumulación sean adoptadas de un modo natural. Por otra parte, el discurso político guarda relación con el discurso informativo y con la polémica, y “pone de manifiesto en su más absoluta desnudez la relación entre la palabra y el poder”¹⁵.

De las dos armas, la pluma y la espada, nos centraremos en la primera no como instrumento único sino más bien como acompañante del segundo.

III. “LAS IDEAS TIENEN CONSECUENCIAS”. PLANTEAMIENTOS Y PUNTOS EN DISCUSIÓN DE DOS *POLICY MAKERS*: JOSEPH NYE Y ROBERT KAGAN

1. Una breve biografía

Joseph Nye Jr. es decano de la Kennedy Scholl of Government de la Universidad de Harvard. Frecuente colaborador del *New York Times*, *Washington Post*, *Wall Street Journal*, *The International Herald Tribune*, *The Wall Street Journal* y *The Financial Times*. Ha aparecido en programas como ABC’s Nightline y Good Morning America, CNN’s Larry King Live, CBS’s Evening News, y The PBS News Hour con Jim Lehrer, como también en la televisión australiana, británica, francesa, suiza, japonesa y coreana. Es miembro del consejo de editores de las revistas *Foreign Policy* e *International Security*.

Autor de varios libros: *Governance in a Globalizing World* (co-editada con John D. Donahue (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York, Basic Books, 1990), *Power and Interdependence: World Politics in transition*, cuyo co-autor es Robert O. Keohane (Boston, Little Brown and Company, 1977; 3d edition with additional material, New York: Longman, 2000). Su libro más reciente es *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York, Public Affairs Press, March 2004).

En una amplia variedad de revistas especializadas en política exterior esta autor ha difundido una serie de artículos con las mismas ideas fundamentales. Son ejemplos: “Limits of American Power”, *Political Science Quarterly* (Winter 2002/2003); “The American National Interest and Global Public Goods”, *International Affairs* (April 2002); “The Information Revolution and American Soft Power”, *Asia Pacific Review* (Spring 2002); “The New Rome Meets the New Barbarians”, *The Economist* (March 21, 2002).

Y en uno de sus libros más recientes: *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004), también continúa desarrollando su concepto de poder blando concebido en los años `80.

Como *policy maker* y estadista, ha trabajado en tres agencias gubernamentales: de 1977 a 1979 como Diputado para la Subsecretaría de Estado para la Asistencia de Seguridad,

¹⁵ Di Tella, T. et al., *Diccionario...*, op. cit., 192-193.

Ciencia y Tecnología y como Presidente del Grupo de No Proliferación de armas nucleares del Consejo Nacional de Seguridad. En 1993 y 1994 fue presidente del Consejo Nacional de Inteligencia. En 1994 y 1995 sirvió como Secretario Adjunto de Defensa para asuntos de seguridad internacional¹⁶.

Su obra *The paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone* (New York, Oxford University Press, 2002), traducido al español como *La paradoja del poder norteamericano* es fruto del proyecto "Visiones de la gobernación en el siglo XX" de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Tal como aclara el propio autor en el Prefacio, la intención era "hacer una llamada de atención a los estadounidenses y también una sugerencia sobre cómo usar nuestro poder blando sin precedentes (...) El libro es realmente sobre el futuro de Estados Unidos, sobre como podemos aumentar y aprovechar el poder que emana de nuestros valores más sólidos y cómo deberíamos afrontar los grandes retos que se nos plantean en la era de la información global"¹⁷.

Como su contraparte, Robert Kagan, cuya educación ha transcurrido entre Yale y Harvard, es una figura conocida y frecuente entre los medios de comunicación estadounidenses, tanto en prensa como en los audiovisuales. Es una característica, común a la mayoría de los *policy makers* que sus tesis, que luego se fraguarán en libros y artículos especializados, antes y después de esto se difundan por el público general. En el caso de Kagan, es columnista del *Washington Post* y contribuye habitualmente en publicaciones tales como *Commentary*, *The New York Times*, *The New Republic*, *Wall Street Journal*, *National Interest*, *The Weekly Standard* y *The Public Interest* (en las dos últimas revistas es *contributing editor* y *assitant editor*; ambas son revistas que gozan de gran prestigio entre la derecha estadounidense). También sus ideas encuentran eco en ambientes más académicos como *Foreign Affairs*, *Foreign Policy* y *Policy Review* y es miembro del *Council of Foreign Relations*.

Como significativo neoconservador¹⁸, nuestro autor es colaborador estrecho de otro importante líder de esta corriente política de la derecha estadounidense, William Kristol, con quien ha coescrito artículos y libros¹⁹. En 1997 ambos fundaron y formaron parte del staff de dirección del "Project for the New American Century"²⁰ una organización destinada a promover el liderazgo global de Estados Unidos. El mismo objetivo comparte con el programa "US Leadership" del "Carnegie Endowment for International Peace" (*think tank* considerado de tendencia conservadora) que coordina: "El proyecto

¹⁶ Para una bibliografía completa Vid. <<http://ksghome.harvard.edu/~JNye.Dean.Ksg/FullBio.html>> [con acceso el 12/03/2004]

¹⁷ Nye J. Jr., *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid, 2003, 18.

¹⁸ Para la historia e ideología de este movimiento, vid. Sanmartín Barros, I., "La 'New Right' en los años 80 y 90". *Historia Actual On-Line*, 1 (2003), [revista en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.hapress.com/haol.php?a=n01a03>> [con acceso el 27-01-2004]. También: Lobe, J., "All in neocon family". *Alternet*, 27 de marzo de 2003 (<http://www.alternet.org/story.html?StoryID=15481>).

¹⁹ Vid. Kristol, W.; Kagan, R., *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. Nueva York, 2000.

²⁰ Vid. <http://www.newamericancentury.com>

de *Liderazgo Estadounidense* examina el reto que para América supone el proveer de un efectivo liderazgo global al mundo de la Posguerra Fría”²¹.

Robert Kagan empieza a ser conocido por un artículo publicado en el número 113 de junio de 2002 de la revista *Policy Review*: “Power and weakness”²². Hasta entonces, había escrito la que se considera la historia²³ definitiva de la campaña de Estados Unidos contra el régimen sandinista de Nicaragua: *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977–1990*²⁴. Entonces, desde 2002 cobra protagonismo y empieza una gira de conferencias como ponente invitado, especialmente por los centros de estudios de Europa²⁵ dedicados a la política exterior. Paralelamente, ha desarrollado una activa y prolifera labor de columnista, con artículos que tratan sus principales ideas: las psicologías del poderoso (Estados Unidos) y del débil (Europa) en el juego geoestratégico y cómo esto se traduce en una forma distinta de hacer las cosas²⁶; la nueva doctrina Bush para la política exterior²⁷; la absoluta libertad de acción que Washington debe tener en la defensa de su seguridad e intereses nacionales, sin contrapartidas para otros países o la ONU²⁸, como corresponde a causa de su condición de única superpotencia y más recientemente ha enfocado su atención en la legitimidad de la que dispone Washington para sus modos de actuación exterior y los problemas que el no reconocimiento de aquella le acarrea²⁹.

Políticamente, nuestro segundo autor no ha tenido una carrera tan larga y llena de éxitos como el anterior pero podemos apuntar hechos tales como su trabajo en el “State Department Bureau of Inter-American Affairs” de 1985 a 1988 y redactor principal del Secretario de Estado George P. Shultz (1984-1985), así como consejero en temas de relaciones internacionales del político republicano Jack Kemp.

2. Percepción de la realidad según dos lentes diferentes

²¹ Vid. http://www.ceip.org/files/projects/usl/usl_descrip.ASP

²² Pronto la resonancia mediática y el impacto político de este artículo, teniendo en cuenta el contexto en que fue escrito (las disputas diplomáticas que precedieron a la invasión de Iraq de 2003), le aseguraron la edición como libro pero claro está en una versión ampliada: *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Nueva York, 2003 (fue traducido al español como *Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*. Madrid, 2003).

²³ Esta predilección por la historia, habitual entre los pensadores de corte realista, viene también por parte de su familia al ser su padre y hermano historiadores. Además, uno de los próximos proyectos de Kagan es la confección de una historia en dos volúmenes de la política exterior de Estados Unidos a lo largo de su existencia y en la que pretende analizar los mitos existentes sobre la acción de Washington en esta materia, en especial el mito del aislacionismo norteamericano.

²⁴ Nueva York, 1996.

²⁵ No hay que olvidar que vive en Bruselas. El autor dio una conferencia en el “Real Instituto Elcano” el 20 de enero de 2003. Vid. <http://www.realinstitutoelcano.org/personalidades.asp>

²⁶ “Different philosophies of power: Europe and America III”. *International Herald Tribune*, 27 de mayo de 2002.

²⁷ “Remember the Bush Doctrine”. *Weekly Standar*, 15 de abril de 2002.

²⁸ “Multilateralism, american style”. *The Washington Post*, 13 de septiembre de 2002.

²⁹ “A tougher war for America is one of legitimacy”. *The New York Times*, 24 de enero de 2004 y “America’s crisis of legitimacy”. *Foreign Affairs*, LXXXIII-2 (marzo-abril 2004).

A continuación se desarrollará una comparación sobre los puntos de vista de los dos autores en función de cinco tópicos, diseñados por quienes escriben.

Joseph Nye

i) Percepción de las amenazas y de los riesgos para la estabilidad y la hegemonía estadounidense

Según Nye, y a contrario de lo que muchos intelectuales pronostican, ni China, ni una coalición Rusia-China-India, ni una Europa unida representan una amenaza para la hegemonía estadounidense. Es en el reino de las relaciones transnacionales donde se hallan las más temibles amenazas no sólo para Estados Unidos sino para el mundo entero. Esto se debe fundamentalmente al hecho que la actual revolución de la información y su globalización adjunta³⁰ han resultado sumamente provechosas para el incremento del poder norteamericano; sin embargo, la extensión de la tecnología hacia otros países y grupos de gente hará disminuir su preeminencia relativa³¹.

La utilización del poder blando por parte de agentes no gubernamentales para atraer a los ciudadanos de todo el planeta hacia coaliciones que ignoran fronteras estatales pone en riesgo la estabilidad. Así, el enemigo se encuentra en las redes³² de interdependencia global, léase terrorismo internacional, tráfico de drogas, enfermedades infecciosas, lavado de dinero, etc.

A diferencia del poder duro, entendido como el poder militar y el poder económico que pueden ser empleados por un estado para inducir a terceros a cambiar su postura, el poder blando consiste en lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona, por lo que en vez de coaccionar, absorbe, atrae, llevando a la conformidad, a la aceptación de valores, a la legitimidad sin resistencia. Es una forma indirecta de ejercer el poder, que puede ser utilizada a nivel estatal pero que no es controlable por éste, por lo que resulta ser un recurso a emplear por agentes no gubernamentales como ONG`s con objetivos e intereses que pueden o no coincidir con los del estado.

Las transformaciones mundiales operadas desde los años `70 han sin duda cambiado las fuentes del poder³³. Éste se ha vuelto menos intercambiable, menos tangible y más fungible.

³⁰ Vid. Fukuyama, F.; Wagner, C. S, *Information and biological revolutions: global governance challenges-Summary of a study group*. [informe en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1139/> [con acceso el 12-01-2004].

³¹ Nye J. Jr., *La paradoja...*, op.cit, 14. Teóricos realistas del equilibrio de poder como Kenneth Waltz y Christopher Layne plantean que la difusión gratuita de los avances económico-tecnológicos a otras potencias es una de las causas de la erosión de la hegemonía – junto con los altos costos del hegemon en materia de seguridad por mantener su preeminencia.

³² Sobre cómo estas redes pueden convertirse en amenazas de primer orden a la seguridad internacional, vid. Arquilla, J.; Ronfeldt, D., *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid, 2003.

³³ Ampliamente desarrollado en: Nye, J. Jr., *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires, 1990.

ii) Sistema internacional que resulta del enfrentamiento con tales amenazas

Nye arguye que su país se encuentra en un momento de máximo poder y peligro sin precedentes. Estados Unidos es el mejor dotado en las tres dimensiones del poder: el militar, el económico y el blando.

Si seguimos el esquema de un tablero de ajedrez tridimensional sugerido por Nye para describir la distribución del poder en la era de la información global tendríamos que en el tablero superior el poder militar es unipolar dado que Estados Unidos es el único país que se cuenta con armas nucleares intercontinentales, gigantescas fuerzas terrestres y navales dotadas de tecnología de punta y un potencial de despliegue global. En el tablero intermedio el poder económico es multipolar dado que Estados Unidos debe negociar con sus homólogos, Europa, Japón, China. Por último, en el tablero inferior se encuentran las relaciones transnacionales lugar donde el poder es muy disperso y caldo de cultivo de las nuevas amenazas³⁴.

Aún ante un tangible desequilibrio de fuerzas en el sistema mundial, es posible que el poder desigual genere paz y estabilidad³⁵. Sólo depende de un factor: que el país más poderoso tome las riendas del sistema. Ahora bien, ¿de qué manera? En su obra *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*³⁶, reconoce tres tipos de liderazgo: 1) liderazgo hegemónico (dirigir o mandar), 2) liderazgo unilateral (ser el primero), 3) liderazgo no hegemónico o multilateral (inducir a terceros a subirse al carro triunfal)³⁷. Es el tercer tipo el más recomendable para evitar la erosión del poder norteamericano, para lograr la legitimidad traducida en beneficios/costos mutuos y en la definición de intereses globales y para impedir, de esta manera, la formación de una contra-coalición.

³⁴ Nye, J. Jr., *La paradoja del....*, op. cit., 66-67.

³⁵ En este punto diverge con la postura neorealista sobre que la actual preponderancia de Estados Unidos hará surgir una coalición compensatoria que acabe limitando y socavando el poder estadounidense, restableciendo el equilibrio en la balanza del poder. Christopher Layne arguye que aunque los hacedores de política norteamericana se han convencido a sí mismos que USA es un hegemón benigno, no existe este tipo de criatura en la política internacional porque un hegemón representa una amenaza a la seguridad de los otros simplemente por ser demasiado poderoso. Vid. Layne, Ch., "Offshore Balancing Revisited". *The Washington Quarterly* (Spring 2002). Por su parte, Nye sigue la línea del politólogo Robert Gilpin y del economista Charles Kindleberger, promulgadores de la teoría de la estabilidad hegemónica. Asimismo coincide con Mastanduno en que aun cuando no se puede esperar que la hegemonía estadounidense se conserve para siempre, la duración de la misma dependerá, al menos en parte, de la habilidad y recursos de los funcionarios de la política exterior. Vid. Mastanduno, M., "Preserving the Unipolar Moment, Realist Theories and US Grand Strategy After the Cold War". *International Security*, XXI-4 (1997), 49-88.

³⁶ Keohane, R.; Nye, J. Jr., *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, 1988.

³⁷ Es este tipo de hegemonía la comúnmente adjudicada a la administración de Bill Clinton. Éste gestionó que el Congreso aprobara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado con Canadá y Méjico por su predecesor; logró la incorporación de su país a la Organización Mundial del Comercio; presidió la incorporación a la OTAN de los primeros países de Europa del Este y fortaleció la integración de la región Asia-Pacífico mediante el APEC; Washington fue participante clave en la negociación del Protocolo de Kyoto y participó en las negociaciones que llevaron al establecimiento de la Corte Penal Internacional. Vid. Eguizábal, C., "Unipolaridades". *Foreign Affairs en español*, III-2 (abril-junio 2003), [revista en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11288/cristina-eguizabal/unipolaridades.html>> [con acceso el 12-10-2003].

Tras advertir la gran e histórica³⁸ polémica entre aislacionistas e internacionalistas estadounidenses, se muestra proclive por el bando de los segundos en su versión multilateral -por oposición a la unilateral muy criticada del actual gobierno de Bush.

iii) Medios con los que enfrentarse a tales riesgos y valoración de su importancia a disposición de USA

¿Cómo llevar a cabo el liderazgo no hegemónico o multilateral? ¿Cuánto y qué tipo de poder desigual es necesario y tolerable y durante cuánto tiempo?.

En primer lugar, cabe aclarar que una política de multilateralismo no significa socavar la posibilidad de acciones unilaterales en situaciones claves en las cuales intereses vitales de la nación se hallen involucrados. Sin embargo, es necesario adoptar un concepto amplio y previsor del interés nacional para que éste pueda incorporar los intereses comunes globales, dentro de los cuales se encuentra la lucha contra las nuevas amenazas. Para ello se requiere una simbiosis de liderazgo y cooperación a través de la utilización del poder blando como medio de captación de aliados a las coaliciones. ¿Dónde ejercerlo? Pues fundamentalmente en los regímenes internacionales³⁹, liderando con participación.

La utilización del poder blando procede dado que la ausencia de principios bélicos en las democracias modernas implica que el uso de la fuerza requiera una elaborada justificación moral para obtener el apoyo popular –excepto en los casos en que esté en juego la mera supervivencia. Nye detecta tres tipos de países en el mundo actual: los Estados pobres, preindustriales, que a menudo son restos caóticos de imperios caídos; los Estados industriales en proceso de modernización, como India y China; y las sociedades post industriales que prevalecen en Europa, América del Norte y Japón. El uso de la fuerza es común en el primer tipo de país, se sigue aceptando en el segundo, pero es mal tolerado en el tercero. Michael Doyle señala que en Estados Unidos y en menor grado, en otros estados liberales la política pública deriva su legitimidad de su concordancia con los principios liberales dado que de otra manera, las políticas fallan al no poder sostener un apoyo público en el largo plazo⁴⁰.

Por lo tanto, si bien la fuerza militar sigue constituyendo un recurso potencial y real de poder del que dispone USA, éste no siempre resulta ser el más recomendable. La

³⁸ Desde el mismo día en que Estados Unidos de América se proclamó como nación independiente, ha existido una continua polémica en torno a cómo relacionarse con el resto del mundo. Por un lado, los realistas, quienes argumentaban que la nación debía de dar el ejemplo sin moverse de su sitio, sin recurrir al imperialismo moral a menos que fuese estrictamente necesario, y que el resto de naciones seguiría su ejemplo; por el otro, los liberales para quienes la extrapolación de los principios y valores fundacionales al resto de la comunidad de naciones era una cuestión indispensable.

³⁹ Keohane y Nye definen “regímenes internacionales” como: acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia. Keohane, R.; Nye, J. Jr., *Poder e interdependencia...op. cit.*, 19. Por otra parte, se ha logrado un amplio consenso en la definición de regímenes internacionales como principios, reglas, normas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas de un área de relaciones internacionales.

⁴⁰ Doyle, M., *Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs*. Nueva York, 1983.

potencia hegemónica no puede dejar pasar por alto el otro recurso que tiene a disposición: su poder blando.

iv) Percepción de USA sobre su papel en el sistema internacional y su posterior modo de actuación

Tras observar los lineamientos y discursos de los principales asesores de la administración Bush se concluye que USA es visto como un país que ejerce un tipo de hegemonía benigna y por tanto no es esperable que una coalición de estados busque contrabalancear su incuestionable y superior poder. Eso sí, ante los elevados costos de mantener y velar por el orden y la seguridad del sistema se siente en todo su derecho de decidir por sí sólo en las cuestiones en que crea deba de hacerlo al ver su interés nacional involucrado.

En su crítica a la administración republicana de Bush, Nye señala que: “La arrogancia, la indiferencia ante la opinión de terceros y la política nacional de mentalidad estrecha que defienden los nuevos unilateralistas constituyen una forma segura de debilitar nuestro poder blando”⁴¹. Además, el que la diplomacia norteamericana sea unilateral y arrogante no impedirá que otros países y agentes no nacionales emprendan acciones que constriñan su libertad de acción. Determinados aliados pueden subirse al tren estadounidense para los grandes asuntos de seguridad al tiempo que forman coaliciones para equilibrar el comportamiento estadounidense en otras áreas como el comercio o el medio ambiente. Michael Mastanduno argumenta que Estados Unidos en las relaciones con otras potencias ha estado jugando al mismo tiempo un *hardball económico* y un *softball de seguridad*. En otras palabras, su política exterior económica ha generado un ambiente de competencia para con las demás potencias, a la vez que su política exterior de seguridad ha procurado tranquilizar, comprometer y brindar reaseguro a las potencias del sistema con el objetivo de no provocar un contra-balance a su poder⁴².

Según Nye, los asesores neoconservadores de Bush están realizando cálculos equivocados al centrarse demasiado en la utilización del poder duro para que otras naciones hagan su voluntad y prestan muy poca atención al uso del poder blando, siendo este último el que ayudará a prevenir que los terroristas recluten partidarios dentro de la moderada mayoría. Además, es el poder blando el que ayudará a lidiar con las cuestiones globales que requieren de una cooperación multilateral entre estados. Por eso es tan importante que Estados Unidos asimile y aplique su poder blando y como manifiesta abiertamente su nueva obra *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004) pretende ser la guía.

En definitiva, el hecho de que otros países se unan o no para equilibrar el poder de USA dependerá de cómo se comporte USA y del poder potencial de los posibles contrincantes.

v) Percepción de la UE sobre su papel en el sistema internacional y posterior modo de actuación

⁴¹ Nye, J. Jr., *La paradoja del....*, op. cit., 33.

⁴² Vid. Mastanduno, M., “Preserving the...”, op.cit.

Europa unida se presenta como lo más semejante a un igual de Estados Unidos y de hecho ha limitado bastante el poder estadounidense con su influencia en la Organización Mundial del Comercio imponiéndose con éxito a las sanciones comerciales contra Cuba e Irán. Su papel en el Fondo Monetario Internacional y el valor que ha adquirido el euro también son muestra de ello. Asimismo, los europeos parecen estar preocupados por la política de Bush en Medio Oriente y su incondicional apoyo a Israel en desmedro de los palestinos. Tras los atentados del 11 de septiembre y la respuesta norteamericana en Afganistán, la Unión Europea acordó su propia definición de terrorismo y se negó a extraditar a acusados de terrorismo vinculados a Bin Laden y a Al-Qaeda a menos que el gobierno de Washington renunciase a aplicar la pena de muerte.

Sin embargo, el grado de unidad europeo presenta ciertas inquietudes en función del fuerte sentimiento de arraigo nacional en las identidades de los países que se han integrado. Los intereses nacionales no siempre parecen coincidir. Ejemplo de ello ha sido la diferente postura tomada por grupos de países europeos ante su adhesión o no a la coalición norteamericana en la reciente intervención en Irak⁴³.

Otro punto a considerar sobre el supuesto de que la UE se convirtiera en un adversario estratégico global de USA radica en la naturaleza de la Alianza Atlántica. Entre quienes prevén una creciente erosión de los vínculos encontramos nuevamente a los neo-realistas como Kenneth Waltz y Stephen Walt para quienes la ausencia de una amenaza –otrota la Unión Soviética- reduce la cohesión de la alianza. Ante tal pronóstico, Samuel Huntington entre otros se ha empeñado en encontrar un enemigo que sustituya al anterior para evitar el debilitamiento de la Alianza. Y lo ha logrado. Tras el fin de la Guerra Fría, la OTAN⁴⁴ ha redefinido sus funciones y no hay evidencia concreta que demuestre su fin. Al contrario, sigue siendo un ámbito de cooperación que Europa no pretende abandonar⁴⁵. La amenaza, en vez de situarse al este de Occidente, ahora se sitúa al sur y por qué no decir, en todas partes.

Robert Kagan

⁴³ Esther Barbé señala que los “europeos de siempre” han dejado de ser aliados especiales cuya seguridad estaba plenamente garantizada por USA, al mismo tiempo que Washington se embarca en la tarea de diseñar un nuevo mundo, libre de la “amenaza combinada de radicalismo y tecnología (islamismo y armas de destrucción masiva), según recoge la Doctrina Bush. Frente a dicha constatación es que las actitudes europeas han sido variadas, hecho visible en la fractura de la unanimidad en relación a la actuación frente a la guerra en Irak. Vid. Barbé, E., “La vieja Europa en un nuevo mundo”. *Foreign Affairs en español*, III-2 (abril- junio, 2003), [revista en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenepessay11287/esther-barbe/la-vieja-europa-en-un-nuevo-mundo.htm>> [con acceso el 15-11-2003].

⁴⁴ En la Cumbre de Roma de 1991 la OTAN se transforma de alianza defensiva en organización denominada de seguridad y deja de circunscribirse a un determinado límite territorial tal como quedó evidenciado en su intervención en los Balcanes. Además, la nueva ampliación, decidida en Praga en 2002, ha supuesto el ingreso de 7 estados ex comunistas de Europa Central y Oriental (Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia).

⁴⁵ Cuando en 1999 la UE acordó crear una fuerza de 60.000 efectivos para una intervención en caso de crisis (Fuerza Europea de Reacción Rápida), y Francia intentó crear una estructura independiente, capaz de organizar a las tropas, que habría duplicado la capacidad de la OTAN, los demás países europeos no lo aceptaron. Éstos querían garantizar que la nueva fuerza no hiciera nada para debilitar la OTAN y el compromiso estadounidense.

i) Percepción de las amenazas y de los riesgos para la estabilidad y la hegemonía estadounidense

Tras el fin de la Guerra Fría, se creía que la fuerza militar quedaría relegada por otras variables del poder⁴⁶ como la económica, la científico-tecnológica... Siguiendo a Luttwak⁴⁷, si antes el estadista consultaba los mapas y planes estratégicos de su Estado Mayor para planificar su acción internacional, ahora recurría a la balanza internacional de pagos y al índice Nikkei. Por tanto, conceptos clásicos durante los últimos cincuenta años como seguridad nacional e interés estratégico tenían que ser revisados a la luz de nuevos fenómenos como el cambio climático, la explosión demográfica, la globalización⁴⁸... Ahora, el MITI japonés y su planificación de la actividad económica japonesa demostraban ser tan peligrosas para la hegemonía estadounidense como fue la Flota de Alta Mar alemana de Von Tirpitz.

La realidad ha demostrado ser otra. La guerra⁴⁹ y en general toda la gama de conflictos armados siguen siendo uno de los principales factores de inestabilidad del planeta, si bien con los atributos añadidos de las transformaciones surgidas de la mundialización. Entre una de estas novedades hay que destacar la progresiva privatización del conflicto armado, que surge del fortalecimiento de organizaciones terroristas y la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta circunstancia es impulsada por el creciente número de “Estados fallidos” (*failed States*) que proporcionan indirectamente buena parte de las necesidades logísticas a los terroristas y “Estados canallas” (*rogue States*) que se implican consciente y activamente con las actividades de aquellos, las cuales conforman una amalgama de actos de violencia dados a conocer como “guerra asimétrica”⁵⁰. Uno de los escenarios de mayor riesgo e inestabilidad es que lleguen a manos de los

⁴⁶ Para los aspectos del poder y sus variados índices, vid. Sodupe, K., *La estructura de poder del sistema internacional. Del fin de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*. Madrid, 2002, 96-104.

⁴⁷ Edward N. Luttwak ha llegado a proclamar que hemos pasado de una era geopolítica a otra geoeconómica (“From Geopolitis to geoeconomics”. *The National Interest*, verano de 1990). En esta nueva etapa de la evolución de las formas de rivalidad entre Estados, “la penetración de mercados apoyada por el Estado sustituye las bases militares, las guarniciones en suelo extranjero y la influencia diplomática”. Luttwak, E. N., *Turbocapitalismo: quiénes ganan y quiénes pierden en la globalización*. Barcelona, 2000, 171. También puede apreciarse la impronta geoconómica en una de las últimas obras de Robert Gilpin, *El reto del capitalismo global. La economía mundial en el siglo XXI*. Madrid, 2003. Al respecto, si bien Nye reconoce que el poder económico es hoy más importante que antaño, tanto por el aumento relativo del precio de la fuerza militar como por la importancia de los intereses económicos en la escala de valores de las sociedades posindustriales, sostiene que la geoconomía no ha sustituido a la geopolítica dado que ignorar el papel de la fuerza y la importancia de la seguridad sería como ignorar el oxígeno. Vid. Nye Joseph, Jr., *La paradoja del...*, op. cit., 28-29.

⁴⁸ Según Paul Kennedy, “podemos aceptar como cierto que en cualquier parte del planeta se entenderá como una amenaza a la seguridad nacional todo aquella que ponga en peligro la salud, el bienestar económico, la estabilidad social y la paz política del pueblo”. Cit. en Szafranki, R., “When waves collide: future conflict”. *Joint Forces Quarterly*, Primavera de 1995, 77.

⁴⁹ Sobre la guerra “posmoderna”, vid. Kaldor, M., *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, 2001 y Adams, J., *La próxima guerra mundial. Los ordenadores son las armas y el frente está en todas partes*. Barcelona, 1999.

⁵⁰ Aunque es dable recordar que estos conceptos y sobre todo realidades no son del todo desconocidas para un atento observador de la historia de la guerra de guerrillas y en general del fenómeno de la insurgencia, tal y como nos recuerda W. Laqueur. Laqueur, W., *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*. Barcelona, 2003, 8.

terroristas materiales con los que construir WMD (armas de destrucción masiva) o estas mismas, a través de los intermediarios que supondrían los “Estados canalla”.

El paradigma estatocéntrico continuará teniendo vigencia si bien no con toda la fuerza de antaño. Estados Unidos aunque cuente en el horizonte con la posibilidad del enfrentamiento con rivales de “potencia comparable”⁵¹ (China sobre todo⁵²), tendrá en el afianzamiento de la estabilidad en ciertas regiones “calientes” y estratégicas del planeta (que los expertos señalan como Corea del Norte, Irak, Asia Central, los Balcanes, Mar de China) la causa del desgaste de la mayor parte de su potencial militar.

Ante esta perspectiva, Estados Unidos y la Unión Europea divergen. Es la falta de una cultura estratégica común lo que pone en peligro la causa de Occidente y sus valores (democracia parlamentaria, mercado libre, cultura secular...). La UE no se levanta como un nuevo rival para Washington pero que tanto por su actual acervo diplomático (modelado por las experiencias de la Guerra Fría y en donde predominaba la persuasión, la negociación paciente y el desarrollo socio-económico), como por su falta de recursos militares y de una política común y efectiva de seguridad y defensa, el resultado es un enfoque de la actuación internacional alejado de la realidad y que demuestra su debilidad en este mundo todavía anclado en la Historia. Y una Europa débil hace más débil a Estados Unidos.

ii) Sistema internacional que resulta del enfrentamiento con tales amenazas

El escenario internacional es de naturaleza bipolar. Por un lado una zona posmoderna, una zona kantiana en el sentido de que se ha logrado el sueño del filósofo de Königsberg de una “paz universal”. Esta zona estaría formada por los países propiamente occidentales y los del resto del planeta que han aceptado sus valores y han conseguido unas tasas de desarrollo material y político aceptables. En esta región del planeta se habría hecho realidad la aseveración de Fukuyama del fin de la Historia.

Pero en contraste, la otra mitad del globo continuaría en la lucha y agonía del devenir histórico⁵³. El conflicto sería su norma y el discurso de la globalización no sería más que retórica⁵⁴. Sería el mundo de Hobbes, el mundo de la ley de la selva.

⁵¹ Vid. Klare, M. T., “La nueva estrategia militar de Estados Unidos”, en Albiñana, A. (ed.), *Geopolítica del caos*. Barcelona, 1999, 36-41.

⁵² Vid. Munro, R. H.; Bernstein, R., *The coming conflict with China*. Nueva York, 1998. En la década de los ochenta y principios de los noventa se suponía principalmente que el peligro vendría de Japón, vid. Friedman, G.; Lebard, M., *The coming war with Japan*. Nueva York, 1991.

⁵³ Sin olvidar, como señalan otros autores, de la multiplicación de “zonas grises”, de regiones donde se extienden actividades ilegales como el tráfico de drogas, armas y personas por medio del acuerdo entre las instituciones gubernamentales y elementos privados. Es, según Manuel Castells, la “conexión criminal global”.

⁵⁴ Tal y como señala Robert D. Kaplan: “Accedemos a un mundo dividido en dos. Una parte del globo está habitada por el Último Hombre de Hegel y Fukuyama, sano, bien alimentado y mimado por la tecnología. La otra parte, más extensa, está habitada por el Primer Hombre de Hobbes, condenado a una vida que es “pobre, sucia, brutal y corta”. Aunque ambas partes estarán amenazadas por la presión medioambiental, el Último Hombre será capaz de contenerlas; el Primer Hombre, no”. Vid. *La anarquía que viene*. Barcelona, 2000 (este libro tiene una historia parecida a los otros dos aquí comentados. De

La supervivencia, dentro de esta dinámica, dependerá de la capacidad de adaptación y flexibilidad. Si bien se puede criticar al actual gobierno estadounidense por su unilateralismo y predisposición al uso de la fuerza (que Kagan con acierto nos recuerda que se inicia en la era Clinton)⁵⁵, todo esto no es más que su actitud pragmática, su “sano realismo”, al reconocer que no se puede actuar de la misma forma ante los problemas arancelarios con la UE que frente a la amenaza nuclear de Corea del Norte.

Por tanto, es un sistema internacional dado al conflicto pero también a la negociación⁵⁶. Ambas realidades son posibles y por tanto, la división del trabajo se hace inevitable. Teniendo en cuenta la disparidad de potencialidades en materia militar que existe entre USA y la UE, así como la necesidad de reconducir dentro del capitalismo global y al orden democrático a los países y regiones que amenacen la estabilidad mundial, tarea esta última donde la UE cuenta con mayores recursos, se impone que Estados Unidos sea quien aporte la decisiva acción diplomática y militar mientras que la UE debería dedicar su mayor empeño a las labores de reconstrucción⁵⁷.

iii) Medios con los que enfrentarse a tales riesgos y valoración de su importancia a disposición de USA

Robert Kagan recoge la frase de un diplomático: “cuando se tiene un martillo, todos los problemas empiezan a parecer clavos”. La por ahora incontestable hegemonía militar de Estados Unidos le proporciona tanto los medios como la justificación para su particular estilo de resolución de crisis internacionales.

Aunque en los ochenta el historiador Paul Kennedy avisase del *imperial overstretching*⁵⁸, la realidad es que el Pentágono, que durante años había hecho descansar su estrategia en la superioridad de su arsenal estratégico sobre los países del

artículo con gran impacto, publicado en 1994 en *The Atlantic Monthly*, a best-seller y objeto de debate internacional, tal y como ocurre con el *Choque de Civilizaciones* de Samuel P. Huntington).

⁵⁵ Iniciativas tales como la NMD (National Missile Defense) y la transformación de los medios, objetivos y organización de las fuerzas armadas estadounidense (por medio de la Quadraennial Defense Review de 1997), efectivamente se consolidan durante los años de gobierno Clinton.

⁵⁶ Tal y como avisaba el historiador de la Guerra Fría John Lewis Gaddis, vamos a vivir en un mundo de impulsos de cooperación y competición, de integración y fragmentación, un mundo “fragmentado”. La constancia de la fricción así como del acuerdo será una de las tónicas del nuevo siglo. James Rosenau también propone el término “fragmentación” como resultante de las dinámicas descentralizantes de la fragmentación y las dinámicas centralizantes de la integración que caracterizan el orden global emergente post- Guerra Fría.

⁵⁷ Si bien hay que puntualizar que, para Henry Kissinger, éste será el primer sistema internacional en el que habrá una nutrida representación de potencias no occidentales (China, Rusia, India, Japón), potencias que no tienen una experiencia y un pasado común y que les familiarice con una serie de conceptos y mecanismos (“equilibrio de poder”, “hegemonía”, “seguridad colectiva”) sí familiares para los Estados occidentales (también estos tienen que enfrentarse con unas problemas cuya escala y complejidad nunca antes habían conocido). De este desfase podría surgir una mayor tensión. Vid. Kissinger, H., *Diplomacia*. Barcelona, 2000, 20-24.

⁵⁸ Vid. Kennedy, P., *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona, 1994. Esta teoría viene a decir que a mayor extensión del poder de un “hegemón”, mayor número de compromisos militares, que vienen a consumir la vitalidad de su economía. Esto es el inicio de un bucle de retroalimentación, de un círculo vicioso que le va debilitando hasta su caída final.

Pacto de Varsovia (a los que se les reconocía en cambio la superioridad en los arsenales de armas convencionales), vino a desarrollar en la década de los ochenta y noventa las bases de la RMA⁵⁹ (*Revolution in Military Affairs*) que le proporcionarían una ventaja absoluta en los campos de batalla clásicos.

Esta transformación en la doctrina, la organización y los medios con los que hacer la guerra que cuenta Estados Unidos⁶⁰ le ha permitido afrontar la prueba del conflicto bélico con unas garantías en cuanto a seguridad de sus soldados y efectividad de sus acciones que ningún otro país posee⁶¹.

De esa forma, Washington se siente más seguro si la mesa de negociaciones no da resultado. La historia de la guerra en estos últimos años ha conocido uno de sus mayores hitos, el conflicto de Kosovo, que ilustra con claridad este nuevo paradigma⁶²: fue la primera guerra ganada desde el aire y sin ninguna pérdida para el bando ganador⁶³.

Ante esto y las particularidades del nuevo sistema internacional, el gobierno estadounidense hace bien en hacer descansar su política exterior en la fuerza, vistos los peligros y la falta de condiciones en los que pueda ser efectivo el uso de las artes diplomáticas⁶⁴.

iv) Percepción de USA sobre su papel en el sistema internacional y su posterior modo de actuación

⁵⁹ Una buena introducción a la historia, teoría y consecuencias de este fenómeno, y de la mano de uno de sus principales expertos, es O'Hanlon, M. *Tecnological Change and the future of warfare* [libro en línea]. Disponible desde Internet en: <http://brookings.nap.edu/books/0815764391/html/index.html> [con acceso el 31-10-2003].

⁶⁰ Y que ha supuesto para el actual secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, más de un choque con el sector más conservador de la cúpula del Pentágono. No sólo por cuestiones meramente teóricas sino más mundanas e inmediatas como la política de adquisición de sistemas de armas (el buque DD-21, el vehículo artillado Crusader, el avión Joint Strike Fighter...).

⁶¹ Ésta sería para Kagan otra de las razones por las que a los europeos les cuesta aplicar la política del *big stick*: su atraso en materia militar implica una mayor exposición de sus tropas y por tanto, un mayor número de bajas, resultado que la sociedad europea no quiere contemplar.

⁶² Aunque fue la primera guerra de la OTAN, de hecho en su mayor parte fue otro conflicto más estadounidense. Existe un relato de la misma (también trata Bosnia) así como sus implicaciones para el devenir del enfrentamiento bélico, realizado por uno de los comandantes en pugna: Clark, W., *Waging modern war*. Nueva York, 2001.

⁶³ Sohr, R., *Claves para entender las guerras*. Barcelona, 2003, 163.

⁶⁴ Sin embargo, ésta es una visión que ignora la complejidad de las misiones y enemigos con los que tendrían que enfrentarse unas fuerzas armadas convencionales. Pongamos por ejemplo las tareas de mantenimiento de paz, cuya naturaleza mixta entre lo policial y militar ha hecho a algunos expertos reclamar la validez como modelos a seguir de cuerpos de seguridad tales como la Guardia Civil española (también la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la RUC británica...). Vid. Ortega, A., *Horizontes cercanos*. Madrid, 2000.

Estados Unidos es el “hegemón” que proporciona la estabilidad y orden necesarios al sistema internacional. La combinación de su poderío militar, diplomático, económico y cultural le asegura tal puesto⁶⁵.

Este país, por lo tanto, es a quien le corresponde marcar las directrices de comportamiento en la arena internacional y quien conforma las pautas de evolución del mismo, si es preciso *manu militari*. Desde Washington se decide cómo llevar a cabo la progresiva transición (si es posible) de las zonas de ley hobbesiana al mundo posmoderno y en todo caso, proteger a este último de los embates de aquellas asegurando la posibilidad de acceso y control de los recursos materiales, de los mercados, de los puntos estratégicos... que sean imprescindibles para aquel⁶⁶.

Estados Unidos, según expresión del propio Kagan, sigue enfangado en la historia. A causa de la variedad de sus compromisos, tiene que responsabilizarse de todas las esferas y zonas de actuación en la que se ha dividido el planeta. Si bien ha disfrutado del “momento unipolar” que le tocó vivir tras el derrumbe de la Unión Soviética, ahora el regreso de la Historia en su versión más dura y competitiva⁶⁷, le impele a usar todos los recursos a su alcance⁶⁸: tanto los propios del “poder blando” pero sobre todo los del “poder duro”.

Washington tiene que al menos defenderse porque sin él el mundo civilizado y posmoderno que conocemos caerá⁶⁹. La contradicción que alberga la sociedad en la que vivimos es que lo que la hace ser tal como es, la incapacita para enfrentarse con las amenazas que pueden acabar con ella.

⁶⁵ Estados Unidos es para el politólogo y antiguo consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski, “la primera potencia global”. Vid. Brzezinski, Z., *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, 1998, 31-38.

⁶⁶ Esta nueva política a lo Peary (en el caso de los mercados) o a lo Cecil Rhodes (en el caso de las materias primas), que viene funcionando con notable fuerza desde hace más de una década, ha provocado una redefinición de la política de seguridad estadounidense, con sus consiguientes efectos en la política exterior de Washington. Vid. Klare, M. T., *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona, 2003, 22-28.

⁶⁷ El reiterado empleo de términos como “European Troika” (Francia, Alemania, Rusia), “Special Relationship” (Rusia y Alemania), “Strategic Triangle” (Rusia, China e India) y “Strategic Partnership” (Rusia y China) en los círculos estadounidenses encargados de la planificación estratégica reflejan la variedad y los nexos ya existentes entre los potenciales rivales de Estados Unidos. Y no olvidemos lo dicho en anteriores páginas sobre los “Estados canallas”, la proliferación de armas de destrucción y el terrorismo global, tema éste último desarrollado por Fernando Reinares en *Terrorismo Global*. Madrid, Taurus, 2003.

⁶⁸ Unos recursos cuyo modo de empleo ha oscilado, como hemos comentado en otra parte del trabajo, y al menos en el terreno discursivo y retórico, entre una práctica cínica y descarnada del poder y otra idealista y “filantrópica”: “... las concepciones americanas de la política exterior responden a la vieja disputa entre experimento y destino, entre los Estados Unidos considerados como una nación entre muchas, sujeta como todas las otras a impulsos angélicos y ansias depredatorias; y los Estados Unidos concebidos como una nación elegida, designada por la providencia para redimir a un mundo caído”. Schlesinger Jr., A. M., *Los ciclos de la historia americana*. Madrid, 1988, 67.

⁶⁹ Es curioso el comprobar cómo uno de los estrategas de mayor renombre de Estados Unidos y que ya fue citado anteriormente, Edward N. Luttwak, iniciase sus estudios en esta materia con un análisis de la Gran Estrategia del Imperio Romano y en especial del Bajo Imperio (*The Grand Strategy of the Roman Empire: from the first century A. D. to the third*. Baltimore, 1979).

Estados Unidos, por su naturaleza plural, tanto de país que encabeza el proceso mundializador, y por tanto heraldo de la era poscapitalista, así como de potencia al estilo clásico que impone la ley y el orden por todo el planeta, es la mejor capacitada para acometer las disfunciones que puedan surgir en todos los niveles de la existencia de un mundo global⁷⁰.

v) Percepción de la UE sobre su papel en el sistema internacional y posterior modo de actuación

Donde Estados Unidos ve “Estados canallas”, la UE ve “Estados fallidos”. Las amenazas a la estabilidad internacional provienen de desajustes estructurales como la degradación del medio ambiente, la polarización económica y social, la explosión demográfica... más que de elementos plenamente identificables con entes estatales. Los peligros no tienen rostro ni voluntad.

Esto no fue siempre así. Europa fue la región donde nacieron y se aplicaron conceptos tales como *real politics*, *match politik* y *raison d’Etat*. El poder en su versión más clásica y “hard”. Todos ellos⁷¹ claramente compatibles con la actitud beligerante, inflexible y poco respetuosa con la legalidad internacional que desde Bruselas se achaca a Washington. El por qué de esta transformación de talante es que si en 1805 la *Enterprise* era una fragata (ni siquiera un navío de línea) que con otras seis constituía casi por entero la flota estadounidense, hoy en día USA tiene junto a la *Enterprise* otros once portaaviones nucleares, únicos en el mundo, y sólo son una parte de su armada, sin igual en ningún país.

De ahí que el poder de Washington obliga a que Bruselas se refuerce en su debilidad, intente hacer de la falta una virtud. La *hyperpuissance*⁷² que es Estados Unidos obliga a que la UE se refugie en su punto fuerte: las relaciones económico-comerciales, donde el volumen de su actividad dentro del conjunto planetario la convierten en uno de los grandes. De la misma forma que la preponderancia militar de USA la hacía proclive a emplear la fuerza como salida a todos los problemas, la fortaleza mercantilista europea la convierte en una partidaria del uso del dinero y la negociación como puntos de apoyo con los que desbloquear las situaciones conflictivas.

⁷⁰ Y garantizar que se produzca con éxito el paso a una especie de gobernanza planetaria. Estados Unidos, entonces, sería “la primera, única y verdadera superpotencia global”. Brzezinski, Z., *El gran tablero...*, op. cit., 217.

⁷¹ Un clásico de la historia de las Relaciones Internacionales y que se ocupa de las consecuencias prácticas de estos planteamientos, es Taylor, A. J. P., *The struggle for mastery in Europe: 1848-1918*. Oxford, 1954.

⁷² Sobre los celos que causa en Francia la incontestada hegemonía de Estados Unidos, tenemos el siguiente libro de quien acuñó el concepto que justifica esta nota a pie de página: vid. Vedrine, H., *Face a l’hyper-puissance*. París, 2003.

Sin embargo, la UE a pesar del carácter incompleto, desequilibrado de su poderío, se resiste a ser esa “partida de hombres buenos” de Estados-voluntarios que acompañe a ese “sheriff a pesar suyo”⁷³ que es USA, el nuevo gendarme mundial.

Factores culturales (el orgullo de ser la cuna de la civilización occidental) y políticos (el haber disfrutado del paraguas militar estadounidense durante la Guerra Fría)⁷⁴ explican esta actitud. Sin embargo, no se podrá mantener por mucho tiempo a causa de lo acuciante de los retos a los que tiene que enfrentarse la sociedad occidental⁷⁵ y el progresivo deterioro de la base productiva europea (su inviable por más tiempo economía de corte keynesiano, el envejecimiento de su mano de obra, las cargas impositivas que supone el Estado del Bienestar, etc.).

IV. “AL OTRO LADO DEL ESPJEO”. LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y EL DEBATE ENTRE LOS *POLICY MAKERS*

Las espectaculares victorias que los ejércitos israelíes en los años sesenta consiguieron contra sus vecinos árabes llevaron a ciertos sectores de este país a creer que la llegada del Mesías estaba cercana⁷⁶. En el caso estadounidense, la sorprendente y aplastante derrota de la URSS, así como el triunfo sin paliativos en conflictos menores que Washington ha emprendido a lo largo de los noventa, parece que también ha tenido el mismo efecto entre los círculos de poder que rondan la Casa Blanca. Estados Unidos es el único modelo a seguir y la nación elegida⁷⁷ que está predestinada a llevar a cabo la utopía globalizadora⁷⁸.

⁷³ Haas, R. N., *The reluctant sheriff. The United States after the Cold War*. Nueva York, 1997. Richard N. Haas es un alto ejecutivo del *Council of Foreign Relations* y fue asesor del gobierno de Bush padre.

⁷⁴ Aunque ese “paraguas” implicaba el uso de armas nucleares tácticas para frenar el avance blindado soviético antes de que llegasen a los puertos del Canal y taponasen la llegada de refuerzos estadounidenses. Sobre estas cuestiones, vid. Freedman, L., *La evolución de la estrategia nuclear*. Madrid, 1992, 461-465.

⁷⁵ Una visión global y reciente de estos problemas está disponible en Homer-Dixon, T., *El vacío de ingenio. ¿Podremos resolver los problemas del futuro?*. Madrid, 2003.

⁷⁶ Vid. Hobsbawm, E. J., *Entrevista sobre el siglo XXI*. Barcelona, 2004, 42-43.

⁷⁷ Vid. Pfaff, W., “El resurgimiento del ‘destino manifiesto’ “. *Política exterior*, XVI-86 (marzo-abril 2002), 85-96. La nación americana se adjudicó a sí misma un rol especial y único en la comunidad de naciones. Parte de esta conciencia ha consistido en una percepción de excepcionalidad: la sensación de que los Estados Unidos son un lugar distinto - y moralmente superior- a todos los demás. De allí que surja el imperialismo moral, como un intento por norteamericanizar al mundo exportando las instituciones y pautas de comportamiento político norteamericanas. El carácter mesiánico impreso en la política exterior de Estados Unidos ha llevado a algunos autores a hablar de una especie de "fundamentalismo norteamericano". Explica Johan Galtun que desde la llegada del Mayflower y la fundación de la colonia de Plymouth en 1620, la expresión “La Nueva Israel de Dios” aparece con frecuencia en la historia de los Estados Unidos. Entendido así, Estados Unidos no puede dejar de luchar hasta conseguir la capitulación incondicional del país rebelde, si no se convertiría en un país ordinario, sería como cualquier otra nación involucrada en un conflicto por objetivos menos nobles que el de arreglar al mundo. Para cumplir con este deber, Estados Unidos no solamente tiene el derecho, sino hasta el deber de tener un arma final y no en igualdad de condiciones con cualquier otro país, sobre todo con ningún país malo. Aceptar la igualdad de condiciones sería aceptar la igualdad moral entre el bien y el mal, entre Dios y el Diablo. En definitiva, la premisa de la imagen teológica es que hay alguien en este mundo capaz de conceder y quitar la gracia divina. En términos diplomáticos esto se traduce en el *reconocimiento diplomático* y en términos económicos en la *situación de nación más favorecida*. El reconocimiento no siempre tiene el mismo valor: cuando viene de Washington es cuando más peso tiene, puesto que, según la metáfora básica, es el

Hasta entonces, el gobierno estadounidense vivía a la sombra del fantasma de Vietnam. Su fracaso en el sudeste asiático implicó una serie de reformas y cambios en sus fuerzas armadas pero también en su orientación estratégica y modos de actuación en política exterior. La concreción de estas transformaciones sería la “doctrina Powell”, que, en una reedición de las tradicionales prácticas de la política exterior norteamericana⁷⁹, propugnaba la intervención en conflictos puntuales, siempre y cuando se diera una aplastante superioridad por parte de USA y donde existiese una madura *estrategia de salida* que impidiera que la intervención estadounidense se estancara, facilitando así la pronta retirada de las fuerzas estadounidenses una vez alcanzados los objetivos y evitando que renaciese la “úlcerita vietnamita”.

Pero tras 1989, estas preocupaciones desaparecieron⁸⁰. La primacía estadounidense en el tablero multidimensional del ajedrez geoestratégico, en la síntesis de los ámbitos militar, económico y político⁸¹, han conferido a este período de tránsito de un siglo a otro y de una era a otra de unas características particulares de gran relevancia. El más importante de todos estos rasgos, es el nacimiento de la primera superpotencia global.

Revisando su historia, podríamos afirmar que desde sus orígenes los dirigentes de Estados Unidos han tenido confianza en el destino como potencia hegemónica del país⁸². Pero tal objetivo se ha visto marcado por una oscilación pendular entre unos imperativos de actuación de corte realista, hobbesiano y otros de orientación liberal, de raíz kantiana⁸³.

Aun en los discursos de los más duros unilateralistas como C. Rice se detectan elementos de lo más kantianos: “USA puede ejercer el poder sin arrogancia y procurar sus intereses sin intimidación ni bravuconería. Cuando lo haga, en concierto con quienes comparten sus valores básicos, el mundo se tornará más próspero, democrático

representante de Dios en la comunidad de naciones. Vid. Galtung, J., *Fundamentalismo USA, Fundamentos teológico-políticos de la política exterior estadounidense*. Barcelona, 1999.

⁷⁸ Para una devastadora y lúcida crítica de este planteamiento, vid. Gray, J., *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Barcelona, 2000, 131-170. Vid. Pérez Serrano, J., "Globalización y pensamiento único. La utopía perversa", en Encuentro Fin de Siglo. Latinoamérica: Utopías, realidades y proyectos. Salta, 2001, 51-70; y "Claves para la construcción de una historia crítica del mundo actual", en *ibid.*, 361-389.

⁷⁹ Vid. Pérez Serrano, J., “De la ‘Guerra de las Galaxias’ a la diplomacia del marco. Elementos para una nueva geopolítica europea”. *Trivium. Anuario de Estudios Humanísticos*, 8 (1996), 113-156.

⁸⁰ Dado que en la estructura unipolar, las restricciones internacionales son relativamente menores de lo que fueron durante el orden bipolar, la política de intervención de USA ha sido más fortuita y episódica. Los funcionarios se han preocupado menos por los costos de credibilidad y el prestigio en intervenciones menos exitosas como en Somalia o en Haití.

⁸¹ Así como en el cultural o en el más amplio y difuso del “poder blando”. Según palabras de Irving Kristol, “nuestros misioneros viven en Hollywood”. Kristol, I., “The emerging american imperium”. *The Wall Street Journal*, 18 de agosto de 1997.

⁸² “Estoy persuadido de que nunca antes hubo ninguna Constitución tan bien calculada como la nuestra para la expansión imperial y el autogobierno” (Thomas Jefferson). Un análisis de los condicionantes institucionales en la proyección exterior estadounidense en Negri, A.; Hardt, M., *Imperio*. Barcelona, 2002, 155-165.

⁸³ Henry Kissinger personifica (y disecciona) estas tendencias respectivamente en las figuras de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson. Vid. Kissinger, H., *Diplomacia...*, op. cit., 27-67.

y pacífico. Este ha sido el papel especial de USA en el pasado y debe volver a serlo ahora que entramos en el nuevo siglo”⁸⁴.

Durante la Guerra Fría, la bipolaridad se tradujo en la puesta en marcha por una parte, de medidas dirigidas al equilibrio de poder, contención y disuasión y por otra, de un conjunto de actuaciones encaminadas a la colaboración entre democracias de mercado por medio de acuerdos económicos y políticos de variada índole⁸⁵.

Algo similar acontece durante la administración Clinton. Ésta, intuyendo la renuencia pública y del Congreso a que USA jugase el rol de policía del mundo, y marcado por los recuerdos de Vietnam, sugirió que, si no estaban en juego intereses vitales, la fuerza se usaría sólo multilateralmente. Además, la retórica pública recalcó la necesidad de pasar de la “contención” a la “extensión” de la democracia, los derechos humanos, y el libre mercado en todo el mundo. Sin embargo, su política no estuvo a salvo de significativas contradicciones en cuanto a los valores liberales pregonados. En mayo de 1994, la administración Clinton dio marcha atrás en la prioridad que le había otorgado a los asuntos sobre derechos humanos en su política con China a fin de facilitar su integración al sistema económico y político internacional y concederle el status de nación más favorecida. Esta política denominada *comprehensive engagement*, fue la en su momento sugerida por Joseph Nye, entonces Secretario Adjunto de Defensa quien afirmaba: “...para que la seguridad y la prosperidad de hoy se mantengan en los próximos veinte años, USA debe seguir comprometido en Asia, comprometido con la paz de la región y dedicado a fortalecer alianzas y amistades (...) Es una equivocación describir a China como un enemigo (...) una estrategia de contención sería difícil de revertir. La enemistad se volverá una profecía autocumplida”⁸⁶.

Podría decirse que son los atentados del 11-S los que causan un auténtico y constatable golpe de timón a las relaciones exteriores de los gobiernos estadounidenses, siendo su principal preocupación la amenaza terrorista y que tal circunstancia supone un elemento distorsionador⁸⁷ para una justa apreciación de si tenemos una “revolución copernicana” en materia estratégica por parte de la administración Bush⁸⁸.

Creemos que esta deriva en la dirección por parte de Estados Unidos de los asuntos de política internacional es un fenómeno de mayor consistencia y con raíces más hondas. Un fenómeno que aunque indirectamente guarda relación con la aparición del *terrorismo definitivo* de Jessica Stern, en sí no es más que la respuesta a cómo gestionar y consolidar, según dijimos desde un principio, la posición de supremacía de USA en el mapa geoestratégico global. Es a este desafío al que atienden los *think tanks* y *policy*

⁸⁴ Vid. Rice, C., “La promoción del interés nacional”. *Foreign Affairs en español*, I-1 (2001), 127-146.

⁸⁵ Ikenberry, G. J., “La ambición imperial de Bush”. *Foreign Affairs en español*, II-3 (2002), [revista en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9937/g-john-ikenberry/la-ambicion-imperial-de-estados-unidos.html>> [con acceso el 20-12-2003], 2-4.

⁸⁶ Vid. Nye, J. jr., “The Case for Deep Engagement”. *Foreign Affairs*, LXXIV-4 (1995).

⁸⁷ “Los atentados terroristas del 11 de septiembre provocaron una reconsideración de la política interior y exterior de Estados Unidos en una escala presumiblemente comparable al cambio experimentado por la política de ese país en los primeros tiempos de la guerra fría”. Armacost, M. H., “La política exterior de EEUU después del 11-S”. *Política exterior*, XVI-86 (marzo-abril 2002), 73.

⁸⁸ Y en especial su doctrina de “ataque preventivo”. Vid. Heisbourg, F., “A work in progress: the Bush doctrine and its consequences”. *The Washington Quarterly*, XXVI-2 (spring 2003), 75-88.

makers estadounidenses. Los atentados del 11 de septiembre no son más que el emblema y la fecha de inicio de esa nueva era, de ese nuevo “siglo americano”⁸⁹.

En contraposición, C. Layne argumenta que el 11 de septiembre ha acentuado lo que denomina *la paradoja del poder de USA* que resulta del hecho que la hegemonía que detenta es un arma de doble filo: por un lado, provoca seguridad -se acepta la primacía como factor garante de la estabilidad regional y global-; por el otro, provoca resentimiento y temor a la utilización unilateral y desenfrenada de su poder. En consecuencia, afirma, la guerra contra el terrorismo es un interludio en la política internacional y no el anuncio de una hegemonía global eterna basada en la aceptación de su primacía. Este politólogo realista es un claro referente de los críticos de la teoría de la estabilidad hegemónica y de la estrategia de preponderancia proponiendo en vez una estrategia de independencia o de balance desde afuera –*offshore balancing*– distribuyendo responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad a potencias regionales; todo esto para amortiguar el tránsito hacia la multipolaridad fruto del equilibrio de poder que sobrevendrá.⁹⁰

El gobierno de Bush pretende tener como resultado el fin de la ambivalencia y del uso indistinto de iniciativas hobbesianas y kantianas, realistas y liberales – aun cuando ambas sigan presentes a nivel discursivo. Se apuesta decisivamente por la primera de estas tradiciones de su política exterior. Unilateralismo, militarización de la política exterior⁹¹, rechazo de las leyes e instituciones que conforman la sociedad internacional si éstas suponen un menoscabo al interés nacional, búsqueda del consenso entre los poderosos y no de la comunidad internacional⁹²...

En concreto, esta política gira en torno a siete principios que pasamos a enumerar: a) mundo unipolar dominado por Estados Unidos; b) la principal amenaza proviene de los grupos terroristas y los Estados-canallas; c) doctrina del ataque preventivo como sustituta de la de la disuasión; d) limitación del derecho de soberanía; e) unilateralismo y marginación de las leyes e instituciones internacionales si éstas perjudican a Estados Unidos; f) Estados Unidos tiene el deber de golpear militarmente con rapidez y

⁸⁹ Esta expresión de la hegemonía estadounidense, fruto de la caída de sus antiguos rivales (URSS) y de la debilidad de sus posibles sustitutos (UE, China, India), dio lugar, ya a principios de los noventa, a un texto clarificador en cuanto a las intenciones futuras por parte de Estados Unidos para el futuro del orden mundial. Vid. Krauthammer, C., “The unipolar moment”. *Foreign Affairs*, LXX-1 (1990/1991), 23-33.

⁹⁰ Vid. Layne, Ch., “Offshore Balancing...”, op. cit.

⁹¹ Donde el Pentágono y los mandos de las fuerzas armadas estadounidenses tendrían una capacidad de decisión mayor que la que habían disfrutado en anteriores etapas de su historia. Para una panorámica del generalato estadounidense durante el mandato de Bush padre y por tanto en el inicio del despliegue de sus responsabilidades y poderes, vid. Woodward, B., *Los comandantes*. Barcelona, 1991.

⁹² Esto se condice con los pronunciamientos de la actual Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice antes de ser designada para ocupar tal cargo: “Es seguro que con un gobierno republicano la política exterior será más internacionalista pero ésta se desarrollará a partir del terreno firme del interés nacional, no de los intereses de una comunidad internacional ilusoria (...) La desatención actual de las FFAA pone en riesgo su capacidad de mantener la paz. (...) USA debe dirigirse con firmeza y decisión a regímenes como los de Corea del Norte. En eso ha fallado el gobierno de Clinton, amenazando a veces con hacer uso de la fuerza para luego retroceder, como ocurrió en el caso de Irak (...) La motivación de Irán no es simplemente perturbar el desarrollo de un sistema internacional basado en los mercados y la democracia, sino sustituirlo por otro: el Islam fundamentalista”. Vid. Rice, C., “La promoción...”, op.cit.

contundencia, sin que sea necesario esperar el concurso o la aprobación de los aliados y g) la estabilidad internacional no es un fin en sí mismo (si se frena la amenaza china pagando como precio la convulsión del sudeste asiático, se hará)⁹³.

Esta nueva política no sólo se materializa en conferencias, discursos⁹⁴ y escritos de opinión. También en documentos oficiales⁹⁵ que avalan e impulsan esta nueva óptica sobre el mundo y cómo sobrevivir en él.

Por tanto, la actuación y los presupuestos teóricos de la actual administración estadounidense guardan un claro parecido con el punto de vista defendido por Robert Kagan en contraste con Joseph Nye: son los Estados-canallas y los grupos terroristas el verdadero enemigo y no la “conexión criminal” de la globalización (léase narcotráfico, tráfico de armas y personas, mafias, etc.)⁹⁶; es Estados Unidos quien debe enfrentarse a tal desafío recurriendo a las fuerzas de las armas y no con los recursos del “*soft power*” y la política de la construcción de Estados; y todo ello hay que hacerlo unilateral y decisivamente sin esperar el visto bueno de sus aliados ni del resto de la comunidad internacional. Asimismo, el consenso entre los grandes sólo se logrará siempre y cuando estos acepten la preeminencia de Washington⁹⁷.

Puede que, como dijimos con anterioridad, en los años de gobierno de Clinton (quien fue el presidente norteamericano que de lleno entró en las problemáticas resultantes del mundo de la post-guerra fría), encontremos precedentes de hechos y situaciones que marcan el actual rumbo de Bush en política internacional: la implantación de la RMA a través de la QDR de 1997⁹⁸; la aparición de nuevos peligros que amenazaba el paraíso

⁹³ Ikenberry, G. J., “La ambición imperial...”, op. cit., 6-12. Rice señalaba a China como una amenaza potencial a la estabilidad de la región del pacífico asiático por lo que el objetivo era hacer que para Corea del Norte y China fuera inconcebible emplear la fuerza o al menos que debieran de tener en cuenta el poderío militar norteamericano en sus cálculos estratégicos. Vid. Rice, C., “La promoción...”, op.cit.

⁹⁴ De gran impacto mediático fue el discurso pronunciado por George Bush hijo ante la Asamblea de las Naciones Unidas el 12 de septiembre de 2001, en el que anunció la existencia del llamado “eje del mal”.

⁹⁵ Vid. Gobierno de los Estados Unidos de América, *The National Security Strategy of the United States of America* (septiembre 2002), [documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>> [con acceso el 20-12-2003].

⁹⁶ Esta selección de amenazas durante los mandatos Clinton ha generado una intensa ola crítica y revisionista entre los círculos intelectuales conservadores de Estados Unidos, al considerar que si se hubiera prestado más atención al terrorismo integrista islámico y en especial a Al-Qaida, quizás el 11-S no hubiera tenido lugar. Vid. Minister, R., *Losing Bin Laden: How Bill Clinton's Failures Unleashed Global Terror*. Nueva York, 2003.

⁹⁷ El ejemplo más ilustrativo de esta actitud es China. Aquí tenemos las palabras del por entonces candidato Bush el 23 de septiembre de 1999 en Citadel, colegio militar de Carolina del Sur: “la política de USA hacia China requiere de un fuerte realismo (...), China es un rival, no un socio estratégico”. Cit. Scobell, A.; Wortzell, L. M., “China’s response to a firmer America”, en *China’s growing military power: perspectives on security, ballistic missiles and conventional capabilities*. Carlisle Barracks, 2002, 8.

⁹⁸ Vid. Cohen, W. S., *Report of the Quadrennial Defense Review* (mayo 1997), [documento en línea]. Disponible desde Internet en: <<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/>> [con acceso el 15-09-2002].

de la posmodernidad⁹⁹; las intervenciones sin mandato de la ONU ni consenso de la comunidad internacional¹⁰⁰...

Pero la modernización de las fuerzas armadas apuntaba a la remodelación de los cuerpos convencionales que tendrían que servir en una nueva y amplia gama de misiones más propias de las tareas de mantenimiento de la paz y reconstrucción que del campo de batalla; que estos nuevos peligros resultaban de la inadaptación a la aldea global, a la democracia de mercado y a la confección de Estados artificiales y sin ninguna clase de futuro durante la Guerra Fría y que aunque se aceptaban las intervenciones unilaterales como dijimos anteriormente en áreas y momentos clave, éstas debían ser acompañadas de la búsqueda del consenso de la comunidad internacional y de las grandes potencias.

Por tanto, al igual que se pueden establecer matizaciones y elementos de fricción entre los discursos de Nye y Kagan¹⁰¹, éstas también son aplicables a las políticas llevadas a cabo por las administraciones Bush y Clinton, estableciéndose un bucle de retroalimentación entre ideas y acciones. El poder refuerza los argumentos de unos así como los argumentos refuerzan el poder de los otros.

Aclaremos que Nye y Kagan no son voces aisladas. Son, como dijimos, miembros de unas instituciones de recursos humanos y materiales mucho más amplios, los *think tanks*, que desde sus dubitativos inicios en Estados Unidos a finales del siglo XIX, se han elevado por lo menos hasta la categoría de consejeros y acompañantes de los gobiernos de la nación más poderosa por ahora que existe sobre el planeta. En el caso de Joseph Nye, el *Center for Strategic and International Studies*, vinculado al partido demócrata y del que forman parte antiguos miembros de administraciones de dicho partido como William S. Cohen o Zbigniew Brzezinski. Robert Kagan forma parte del *Carnegie Endowment for International Peace*, de orientación conservadora y ligado a los republicanos. La publicación de sus respectivos libros goza de éxito y fama por el momento en que salieron a la luz. En los pródromos a la guerra de Iraq, planteaban cuestiones de actualidad: las relaciones USA-UE, la actuación de Estados Unidos frente a la ONU, el cómo responder al desafío del terrorismo global, cómo debería gastar Washington sus recursos de hiperpotencia...

Pero en realidad estos textos van más allá de Iraq y de la actual administración Bush. Por una parte, bucean en los principios que tendrían que regir la acción exterior de Estados Unidos, según la escuela (realista clásica o realista estructural) a la que pertenecen cada uno de los autores y sobre todo, a la orientación política que siguen. Y por otra, ejemplifican el cómo de la intervención de esos “intermediarios de ideas” que son los *think tanks*, el cómo las labores prescriptivas y de reflexión se convierten en acción: una labor de sondeo en la prensa especializada y general, el paso a libro, el uso de sus ideas en discursos gubernamentales o manifestaciones de la oposición, la

⁹⁹ En 1993 el propio Clinton reconoció que “el colapso del comunismo ha hecho aparecer nuevos peligros y viejos rencores” (Clinton, B., “Renovemos América”, en *Anuario El Mundo 1994*. Madrid, 1994, 189).

¹⁰⁰ Kosovo, los bombardeos sobre Iraq y Sudán...

¹⁰¹ Aunque ambos persigan el objetivo común de la preeminencia de Estados Unidos en la era de la globalización.

divulgación de sus planteamientos en círculos de expertos y profesionales por medio de una gira de conferencias, etc. Todo ello en unos momentos en que la atención informativa proporcionaba el adecuado caldo de cultivo para la expansión de sus ideas y se aproximaban otras crisis de igual o mayor tamaño¹⁰², donde las cuestiones que en tales acontecimientos serán fundamentales han encontrado su campo de ensayo en el contencioso acerca de la intervención estadounidense contra Sadam Hussein que hemos querido ilustrar contraponiendo las tesis de Nye y Kagan: poder duro frente a poder blando, unilateralismo versus multilateralismo, prevención contra disuasión, las relaciones USA-UE, los límites de la intervención militar, las verdaderas amenazas de la era de la globalización.

V. CONCLUSIONES

Estados Unidos es el primer imperio global con conciencia de sí mismo y que cuenta con los conocimientos proporcionados por las ciencias sociales y en especial las Relaciones Internacionales como una herramienta más para su hegemonía. Así, a los medios militares, recursos económicos, alianzas diplomáticas e influencias culturales, se une el arsenal intelectual estadounidense de discursos, proyectos y análisis que proporcionan los *think tanks* y sus portavoces más destacados, los *policy makers*.

Henry Kissinger ha dicho: “Los hombres de Estado serán juzgados por la historia en función de su habilidad para asumir los cambios y sobre todo, por su capacidad para preservar la paz”. Que es el momento de empezar a tomar decisiones de gran trascendencia para el futuro de la Humanidad, asediada por grandes peligros¹⁰³, creemos que nadie lo pone en duda.

Pero, ¿quién avisa de tales cambios, qué ideas son juzgadas como imprescindibles para mantener (o no) la paz? Este trabajo ha intentado brevemente esbozar cómo trabajan y quiénes son los que proyectan, “al otro lado del espejo”, la imagen de este mundo convulso (apartado 1). Como el personaje del cuento, estos aprendices de brujo responden a las preguntas de su señor y son, en cierta forma, responsables de las decisiones de aquel. Se ha dicho que pensar es empezar a comprender como comprender es empezar a actuar. Y ellos lo hacen.

Hemos analizado las obras y pensamiento de dos destacados e influyentes protagonistas del debate teórico sobre la política exterior estadounidense y el sistema internacional en el que se inserta (apartado 2). Puede que la percepción sobre el ambiente en el que se generaron sus trabajos se enfoque en demasía sobre Iraq y la llamada “guerra contra el terrorismo”. Pero nos hemos esforzado para ver cómo sus ideas tejen un tapiz más amplio de conclusiones y cálculos conexos entre sí (apartado 3); y que arrastran las explicaciones de acontecimientos pasados a nuestro presente y es posible, siempre hablamos de lo posible al referirnos al porvenir, que también lo hagan con los indicios

¹⁰² Sirvan de ejemplo Taiwán, Corea del Norte, Irán, los territorios palestinos...

¹⁰³ McNeill, J. R.; McNeill, W. H., *Las redes humanas. Una historia global del mundo*. Barcelona, 2004, 369.

de nuestro futuro. El que éste sea de una forma u otra dependerá, como siempre ha sido, de los seres humanos. La Historia continúa¹⁰⁴ porque jamás dejará de estar abierta.

¹⁰⁴ Pérez Serrano, Julio, "La Historia continúa". *Historia Actual On-Line*, 1 (2003), [revista en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.hapress.com/haol.php?a=n01a08>> [con acceso el 31-03-2004]