

Estados Unidos: el ocaso de la política exterior neoconservadora

Boris Yopo Herrera

Transformar el mundo, usando el poder incontrarrestado de Estados Unidos en la post Guerra Fría. Este era, ni más ni menos, el objetivo de los ideólogos neoconservadores de la política exterior norteamericana, y la oportunidad para implementar este diseño fue el contexto generado por los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, y la ulterior guerra de Irak, que serviría como «catalizador» del nuevo momento que comenzaba en este esfuerzo por reordenar las relaciones de poder a nivel internacional.

Algunos de los miembros fundadores de este movimiento eran «ex trotskistas» que habían girado a la derecha durante la Guerra Fría, desilusionados por la evolución que habían tomado los «socialismos reales» y por el creciente «liberalismo» que comenzaba a imperar en la sociedad norteamericana de los años sesenta, marcada por las revueltas estudiantiles y la opo-

sición a la guerra en Vietnam. Entre los representantes más destacados de esta corriente, cabe mencionar entre otros a Paul Wolfowitz, ex Secretario Adjunto de Defensa y hoy Presidente del Banco Mundial, Richard Perle, ex alto funcionario de la Administración Reagan, William Kristol, editor de la revista conservadora *Weekly Standard*, y Charles Krauthammer¹, columnista de la revista *Time* y del periódico *Washington Post*.

Es interesante destacar que los impulsos de este grupo por hacer una «revolución mundial» (ahora de corte conservador) no se extinguieron totalmente, y como señaló con ironía un miembro de esta corriente al apoyar las políticas de la administración Bush, el contexto post 11 de septiembre tal vez era la única oportunidad histórica para realizar el antiguo sueño de «cambiar el mundo». En efecto, hasta ese entonces, los llamados «neocon-

¹ Kirkpatrick, David, «War Heats Up in the Conservative Fol», *The New York Times*, 22 de agosto, 2004.

servadores» cumplían una función marginal en la formulación de la política exterior norteamericana, lo que se percibe claramente en el programa y discursos del entonces candidato George W. Bush, o de sus asesores más inmediatos, como Condeleezza Rice, que en un artículo en *Foreign Affairs* del año 2000 hace un planteamiento más enmarcado en el «realismo tradicional» que en esta opción «transformadora» que comienza a imponerse con fuerza después de los atentados a las torres gemelas en el 2001².

La estrategia neoconservadora adquirió un peso central en la política exterior norteamericana.

Fue este evento el que abrió una ventana de oportunidad para que estos grupos comenzaran a ejercer una influencia ahora decisiva, que ya se percibía en 2002, y que encuentra su momento culminante en la intervención militar en Irak a mediados del 2003. Los «neoconservadores» ven esta intervención como una reivindicación de su estrategia de eliminar a adversarios que atentan contra los intereses norteamericanos a nivel global, promoviendo al mismo tiempo nuevos liderazgos surgidos de procesos democráticos que debían garantizar la estabilidad y la implementación de políticas convergentes con las de Estados Unidos, en diversas «zonas calientes» que amenazan la estabili-

dad internacional. La creciente pérdida de influencia del Secretario de Estado Colin Powell, como queda acreditado en múltiples artículos y dos importantes obras recientes, el giro de la entonces Consejera de Seguridad Nacional, Condeleezza Rice, hacia posiciones más cercanas a los «neoconservadores», y el cuasi monopolio en las decisiones claves de la política exterior que adquieren el vicepresidente, Dick Cheney, y el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, demuestran como la estrategia neoconservadora, materializada a nivel internacional a través de la llamada «Doctrina Bush» (que en su acepción original considera las guerras preventivas, cambios coercitivos de régimen y otras acciones unilaterales como caminos legítimos para asegurar los intereses norteamericanos en el mundo) había adquirido un peso central en la formulación y ejecución de la política exterior norteamericana hacia fines del primer mandato del presidente de Estados Unidos³.

Un autor, Stephen Sestanovich, describió a esta nueva doctrina como «el maximalismo norteamericano», actuar primero, y buscar legitimidad y respaldos políticos después. Era el momento estelar del «unilateralismo global», en un contexto en que había apoyo interno, la nueva amenaza «real» del terrorismo, y las capacidades militares para actuar decisivamente contra los principales adversarios de Estados Unidos en el escenario global. Sin embargo, a poco andar el optimismo ini-

² Rice, Condoleezza, «Promoting the Nacional Interest», *Foreign Affairs*, N°1, 2000.

³ Harper, Stefan y Clarke, Jonathan, *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge University Press, 2004.

cial de los formuladores de política en la Casa Blanca demostró graves carencias de análisis y previsión, y tres años después, contrariamente a lo anunciado por los estrategas de Washington, Irak se encuentra en una situación de cuasi guerra civil, y convertida en un centro de operaciones y reclutamiento de terroristas que operan en el Medio Oriente⁴.

Un retiro de las tropas causaría el colapso del régimen protegido por Estados Unidos.

Una deficiente planificación estratégica, un mal diagnóstico de la realidad socio-cultural local, la ausencia de apoyo internacional significativo a esta operación, y la insuficiencia de tropas para la magnitud del desafío, explican el caótico estado en que se encuentra este país, lo que contrasta con las declaraciones iniciales de Donald Rumsfeld y otros altos funcionarios, que habían pronosticado una rápida estabilización y retiro de las tropas norteamericanas. Sin embargo, a más de tres años del inicio de la guerra, las bajas de soldados norteamericanos se acercan a las tres mil, además de otros miles de heridos y mutilados, y sin perspectivas próximas de un retiro de tropas, que causaría el colapso inmediato del régimen protegido por Estados Unidos.

Por otra parte, los recientes resultados electorales en Irán, Palestina y Egipto, revelan que la presencia militar norte-

americana en la región ha sido un catalizador para grupos y corrientes fundamentalistas que rechazan los valores occidentales y un entendimiento con Israel. Paradojalmente, la promoción de la democracia en una región convulsionada y sin tradición liberal ni instituciones democráticas, está generando liderazgos antinorteamericanos, escenario no previsto por el optimismo que impregnó a los neoconservadores después del 2001.

No es casual entonces que a las críticas del sector conservador tradicional, que tiene serios reparos a las ideas «neoconservadoras» de transformar el mundo mediante la introducción forzada de la democracia desde el exterior, y que ya vienen escuchándose desde hace algún tiempo en las opiniones del ex Secretario de Estado Henry Kissinger, y del influyente columnista del *Washington Post*, George Will, entre otros, se sumen ahora las del destacado académico Francis Fukuyama, que en un reciente artículo en *The New York Times* decide disociarse públicamente del movimiento neoconservador, señalando que este se encuentra indeleblemente asociado a los conceptos de «unilateralismo, cambios coercitivos de régimen y hegemonía norteamericana en el mundo»⁵.

Es interesante destacar en todo caso que un reciente libro muestra que las críticas implícitas de Kissinger a los «neoconservadores», no han sido obstáculo para que este se constituya en asesor extraoficial de primer nivel del Presidente Bush.

⁴ Wright, Robin, «Iraq Occupation Erodes Bush Doctrine», *Washington Post*, 28 de junio, 2005.

⁵ Fukuyama, Francis, «Alter Neoconservatism», *The New York Times*, 19 de febrero, 2006.

Su principal consejo en este período ha sido que Estados Unidos no debe retirarse ahora del conflicto, puesto que ello representaría una importante pérdida de credibilidad y un nuevo triunfo para los adversarios del país, similar a lo acontecido en Vietnam hace treinta años, lo que ha llevado a muchos críticos a señalar que el ex Secretario de Estado busca reparar ahora lo que considera un error estratégico de proporciones cometido en la entonces guerra en el sudeste asiático⁶.

Una importante mayoría de la opinión pública no apoya la estrategia seguida en Irak.

Por cierto, todo este debate está impregnado por el ambiente público imperante hoy en Estados Unidos, pues una importante mayoría de la opinión pública no apoya ahora la estrategia seguida en Irak, y la aprobación del electorado al presidente se encuentra en sus índices más bajos desde que asumió el poder. Este deterioro en buena medida guarda relación con los malos resultados en Irak y también, con la constatación creciente por la opinión pública de que los argumentos usados inicialmente para invadir Irak no tenían respaldo ni fundamento sólidos. La propia Comisión Presidencial del 11 de septiembre concluyó sus trabajos señalando que no había armas de destrucción masiva, y que nunca se pudo comprobar vínculos entre el régimen de Saddam

Hussein y grupos terroristas como Al Qaeda⁷.

En el segundo mandato del Presidente Bush, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, consciente del difícil momento por que atraviesa la política exterior del gobierno, y de las repercusiones internas de esta, ha buscado «desmilitarizar» a la opinión pública y poner más énfasis en los aspectos políticos de la estrategia seguida por la Casa Blanca, mediante una nueva «diplomacia transformacional». El eje discursivo de esta mantiene el énfasis en la expansión de la democracia, señalando que «la experiencia nos enseña que hoy importa más el tipo de régimen que la distribución internacional del poder» (rechazando así el argumento central del realismo clásico de su máximo exponente, Henry Kissinger).

Posteriormente, el propio Presidente Bush defendió su política en Irak sosteniendo que a largo plazo lo que traerá estabilidad mundial es la expansión de la democracia. Por cierto, esta tesis no es nueva, y ya el filósofo Immanuel Kant en su tratado sobre la «Paz Perpetua» habla de que las repúblicas (donde los ciudadanos pueden expresarse) son menos propensas a las guerra que las monarquías. Diversos estudios realizados en las últimas décadas demuestran que países con democracias «consolidadas» efectivamente han eliminado los conflictos bélicos entre ellas (el caso de Europa por ejemplo). Sin embargo, «imponer» la democracia por la fuerza puede tener efectos contrapro-

⁶ Woodward, Bob, *In State of Denial: Bush at War*, Nueva York, Simon y Schuster, 2006.

⁷ Garton Ash, Timothy, «The Sobering of America», *The Guardian*, 30 de junio, 2005.

ducentes para la estabilidad interna e internacional, a menos que exista un proceso previo a nivel de la sociedad civil que sustente las libertades y pluralismo alcanzados a través de una nueva institucionalidad.

Como se ha visto recientemente en el Medio Oriente, en algunas ex repúblicas soviéticas, o en América Latina, liderazgos mesiánicos y autoritarios han aprendido a usar los procesos eleccionarios para afianzar formas de gobernabilidad que violan la esencia de la democracia. Además, un gobierno impuesto «desde afuera» probablemente carecerá de la legitimidad necesaria para asegurar la estabilidad en un contexto de polarización y convulsión sociales. Esta política presenta también un dilema a los socios y amigos de Estados Unidos, pues la promoción de la democracia (objetivo en que coincide la comunidad democrática de naciones) puede implicar «condicionalidades» importantes a la soberanía.

La pregunta es en qué casos y en qué condiciones e institucionalidad internacional debe ampararse un «cambio de régimen», especialmente cuando en Estados Unidos se debate hoy la búsqueda de «mecanismos alternativos» de intervención, una suerte de «multilateralidad selectiva», que muchas veces podría llegar a constituir un intervencionismo unilateral por otros medios. De aquí entonces el rechazo que la Doctrina Bush ha despertado en importantes socios de Estados Unidos, como la Unión Europea y otras agrupaciones regionales en América Latina, África y el Medio Oriente.

El gobierno de Bush ha debido recurrir a la cooperación internacional para enfrentar un conjunto de desafíos externos.

Sin embargo, más allá de analizar las intenciones y declaraciones del equipo que ha manejado la política exterior de la Casa Blanca, hay que considerar las restricciones, contrapesos y costos que ya ha experimentado esta política, y que dificultan de manera importante su continuidad hacia el futuro. Como lo ha señalado el destacado analista internacional, Fareed Zakaria, el gobierno de Bush ya ha debido recurrir a la cooperación internacional para abordar un conjunto de desafíos internacionales, como la lucha contra el terrorismo, la proliferación nuclear en Corea del Norte e Irán, o la estabilización de Irak y Afganistán, o para promover un nuevo diálogo en el Medio Oriente.

Lo que han descubierto los «neoconservadores» es que aun para una «hiperpotencia» (como llaman los franceses a Estados Unidos), la magnitud y complejidad de los desafíos actuales es tal, que sin una cooperación sostenida de otros países gravitantes en la escena internacional las posibilidades de éxito se reducen considerablemente. Este fenómeno ya había sido pronosticado hace algunos años por el conocido historiador Paul Kennedy, en su tesis de la «sobre-extensión imperial», y que describe bien el actual dilema que enfrenta una superpotencia que a pesar de sus capacidades objetivas de poder, no logra hoy, unilateralmente, materializar en

resultados el ejercicio de esta política en diversos temas que afectan la agenda internacional.

Pese a sus capacidades objetivas, la superpotencia no puede materializar unilateralmente una serie de desafíos.

Por ejemplo, solo en Afganistán e Irak hay más de 180 mil tropas norteamericanas, cuya estadía en terreno ha debido prolongarse por los graves problemas que plantean las insurgencias en ambos escenarios de conflicto, lo que hace materialmente inviable que este país se embarque actualmente en conflictos nuevos que puedan surgir. Esto sin considerar que desde un superávit de 236 mil millones de dólares hace cuatro años, hoy la economía norteamericana tiene un déficit fiscal de más de 400 mil millones de dólares, lo que aumenta las presiones para reducir los gastos, incluyendo los de defensa. Todo esto genera un escenario que Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations de Nueva York, ha llamado una «América más contenida, donde las guerras a elección serán menos posibles y probables»⁸.

Cabe destacar además, como ya se indicó, que las críticas a la actual conducción de la política exterior provienen no solo de la oposición demócrata, que ha denunciado a la actual administración de haber «alienado» la simpatía y el apoyo internacionales recibidos por Estados Unidos después de los atentados del 11 de

septiembre del 2001, y de haber generado a través de su desacertada estrategia en Irak un escenario de seguridad adverso para Estados Unidos al cabo de cinco años de política «antiterrorista». Esta ha producido más bien un efecto inverso al buscado: un incremento importante en el reclutamiento de extremistas dispuestos a actuar contra este país en diversas partes del globo.

Analistas conservadores que se enmarcan en la escuela realista de las relaciones internacionales, como John Mearsheimer y otros, han criticado también la «distracción» que ha implicado la guerra de Irak y la lucha contra el terrorismo, cuando según la opinión de estos, Estados Unidos tiene adversarios de mayor magnitud como China, Irán o Corea del Norte, cuyas acciones han sido desatendidas en estos años, pero que plantearán un claro desafío para la estabilidad global en las próximas décadas. Mearsheimer, por ejemplo, señala que el verdadero rival de Estados Unidos en el siglo XXI es la creciente proyección de China como nuevo centro de poder en la política mundial, mientras que Kissinger, en un reciente artículo en el diario *Washington Post* señala que la verdadera prueba de las intenciones chinas será si sus capacidades crecientes las usará para favorecer una política de cooperación con Estados Unidos en el manejo de los principales desafíos que enfrenta el continente asiático, o si usará este poder para excluir gradualmente a este país de tales asuntos⁹.

⁸ Haas, Richard, «The World on his Desk», *The Economist*, 6 de noviembre, 2004.

⁹ Kissinger, Henry, «China: Containment Won't Work», *The Washington Post*, 13 de junio, 2005.

La principal potencia debe ejercer un liderazgo eficaz para garantizar la estabilidad.

Lo cierto es que si algo ha caracterizado el mundo de la post-post Guerra Fría es la creciente dispersión del poder y la complejización de la agenda a nivel internacional, lo que exige realizar un trabajo concertado que combine bien las dimensiones duras del poder con la capacidad para persuadir a otros actores para desarrollar políticas que sean convergentes con los intereses de la que actualmente es la única superpotencia global. Es esto lo que los neoconservadores no fueron capaces de entender, de ahí que su «unilateralismo primario» resultase ineficaz para abordar desafíos que trascienden las capacidades individuales de los países de hoy, incluyendo los de mayor poder mundial en el siglo XXI.

Un analista llamó a esto alguna vez la «paradoja del poder irrealizado», y como señala Michael Mandelbaum en su libro *The Case for Goliath*, lo que necesitaría imperiosamente Estados Unidos en los próximos años es asegurar la estabilidad de largo plazo antes que su supremacía unilateral comience a decaer. En este sentido, el único camino posible es fortalecer las alianzas e instituciones globales que puedan suplir los «bienes públicos» hasta ahora razonablemente garantizados por este país en el concierto mundial¹⁰. El actual momento internacional requiere, en

realidad, que la principal potencia ejerza un liderazgo eficaz para garantizar la estabilidad y la solución de los principales problemas que subyacen las grandes crisis vividas en los últimos años.

Contrariamente a lo que algunos puedan creer o querer, un Estados Unidos cuya política exterior vuelva al «aislacionismo» del pasado generaría mayores grados de desorden e inestabilidad mundial, pues no hay nada más peligroso que los escenarios de «vacío de poder» en momentos de grandes cambios y reacomodos del sistema internacional. Pero para que este liderazgo sea efectivo se requiere en primer lugar legitimidad, es decir, que los demás actores gravitantes en la escena internacional perciban el despliegue de las principales iniciativas norteamericanas en el mundo como algo necesario y concorde con sus propios intereses. Y esto solo es posible, cuando se concuerdan políticas y estrategias en ámbitos multilaterales que son las que confieren legitimidad global y legal a lo que se pretende hacer.

En caso contrario, continuará produciéndose lo que Robert Pape ha llamado *soft-balancing* contra Estados Unidos, esto es, países que se conciertan para usar mecanismos institucionales, económicos y diplomáticos con el fin de debilitar las políticas impulsadas por este país a nivel global¹¹. El gran internacionalista Stanley Hoffmann escribió hace años un libro titulado *Primacía u Orden Mundial*, en que

¹⁰ Mandelbaum, Michael, *The Case for Goliath: How America Acts as the World Government of the XXI Century*, Nueva York, Public Affairs, 2005.

¹¹ Pape, Robert, «Soft Balancing Against the United States», *International Security*, N° 1, 2005.

expone las opciones norteamericanas en el mundo. El dilema sigue muy vigente el día de hoy, y aunque los reveses recientes han obligado a la administración Bush a introducir cambios importantes en la política exterior en su segundo mandato, los conflictos burocráticos al interior del gobierno y la continuidad en sus cargos de altos personeros responsables de la política actual refleja que, en realidad, se ha producido un reacomodo a una nueva realidad adversa, y no un cambio de «paradigma» para entender los desafíos que enfrenta el único imperio «realmente existente» en el mundo de la post Guerra Fría.

Lo sucedido el año pasado en las Naciones Unidas, cuando Estados Unidos, en una «extraña alianza» con sus más encarnados rivales, logró que se desmantelaran secciones importantes del documento sobre reformas globales propuesto por el Secretario General, Kofi Annan, demuestra que en la Casa Blanca, la «aversión» a asumir compromisos internacionales sigue estando muy presente, más allá del duro aprendizaje de los neoconservadores sobre un mundo que quisieron transformar pero, cuyos matices y complejidades nunca lograron entender, ni sobre el tipo de liderazgo que se requiere para que el poder duro que detenta Estados Unidos actualmente alcance resultados concretos.

Otros imperios y potencias coloniales ya aprendieron de la historia y de experiencias pasadas acerca de los riesgos y costos de la «sobre-extensión imperial». De ahí por ejemplo, la reticencia inicial de varias potencias europeas a la intervención norteamericana en Irak, pues si al-

guna enseñanza sacaron estos países de sus experiencias coloniales es que resulta más fácil entrar en un país que consolidar una presencia militar y retirarse tempranamente (y a bajo costo) de escenarios de conflicto donde se desconocen las claves socioculturales básicas del lugar o región.

En un contexto internacional variado e interdependiente como nunca antes, Estados Unidos tendrá que hacer también el mismo ejercicio de reacomodo a la difícil realidad de un mundo en que el ejercicio desnudo del poder puede ser cada vez más irrelevante y peligroso frente a las amenazas antiguas y nuevas existentes en un orden internacional de transición incierta. Desde luego, como dice, Richard Haass, se reducen las opciones de «hacer guerras a elección», pero además, sin un nuevo consenso bipartidista en política exterior y sin un trabajo permanente de consulta y negociación con países amigos, la hegemonía norteamericana será cada vez más problemática y difícil.

Por cierto, esta no es la aproximación que favorecen los «neoconservadores», cuya influencia fue significativa en el período 2001-2005, pero los problemas externos enfrentados por Estados Unidos en los últimos años y los cambios en la opinión pública respecto del papel de este país en el mundo, dejan escaso margen para continuar por la misma senda. Los resultados electorales del próximo período debieran ratificar lo anterior, y por tanto también el continuo declive de esta corriente en la política exterior norteamericana.