



## ¿Quién dirige la política exterior estadounidense?\*

Soeren Kern \*\*

**Tema:** El Presidente George W. Bush ha elegido a los miembros clave de su equipo de política exterior para este segundo mandato

**Resumen:** La composición del nuevo equipo sugiere que los halcones han consolidado su control sobre el poder y que dominarán la maquinaria estadounidense de formulación de política exterior durante los próximos cuatro años. De hecho, Bush ha mantenido en su servicio, en puestos diferentes, a casi todos aquellos cargos partidarios de una línea dura que dirigieron las políticas relativas a Irak durante los últimos cuatro años. Además, el gasto militar en 2005 alcanzará los 500.000 millones de dólares, una cifra prácticamente equivalente a tres cuartas partes del PIB total de España. Y, tras jurar el cargo por segunda vez el pasado 20 de enero, Bush expresó a grandes rasgos, en su discurso inaugural, una nueva visión épica para la política exterior de EEUU, “con el fin último de acabar con la tiranía en nuestro mundo”. Si bien las limitaciones militares y económicas obligarán finalmente a adoptar posturas menos ambiciosas en los próximos cuatro años, no se producirá sin embargo ningún cambio fundamental en el rumbo central de la política exterior estadounidense

### **Análisis:** *Quién sube y quién baja*

Durante el primer mandato de Bush, la política exterior estadounidense fue formulada por ideólogos y estrategias procedentes de tres escuelas principales de pensamiento: realismo, neoconservadurismo y “unipolarismo”.

Los realistas creen en una definición muy estrecha del interés nacional. Sostienen que los objetivos de la política exterior deberían limitarse a hacer frente a amenazas directas para la seguridad nacional y a mantener los intereses económicos de Estados Unidos. Mantienen que, para lograr esto, el objetivo clave de la política exterior estadounidense debería ser fomentar la estabilidad internacional, la cual puede mantenerse solamente mediante un adecuado equilibrio de poder. De hecho, su objetivo es un equilibrio mundial estable y que funcione sobre la base de alianzas previsibles. Consideran también que el carácter interno de un Estado soberano es estrictamente asunto suyo, y que sólo incumben al resto de los Estados las acciones que éste emprenda fuera de sus fronteras. A los realistas no les asusta recurrir a la fuerza militar, pero defienden que dicha fuerza sólo está justificada para hacer frente a un comportamiento agresivo por parte de otro Estado con el fin de alterar un equilibrio del poder previamente estable. Consideran que el emprender una guerra sólo para conseguir “un cambio de régimen” es una idea equivocada, y consideran también que Estados Unidos no puede obligar a otros Estados

---

\* Versión actualizada del ARI Nº 23/2005 publicado inicialmente en inglés con fecha 17/2/2005 y posteriormente en castellano el 24/2/2005

\*\* *Investigador Principal, Estados Unidos y el Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano*

a ser más democráticos. Con anterioridad al 11-S, los realistas (a los que también se les denomina conservadores tradicionales) representaban la escuela de pensamiento de mayor influencia en la política exterior estadounidense.

En contraste, los neoconservadores creen en una definición más amplia del interés nacional. Sostienen que la política exterior abarca más que la estabilidad o la geopolítica. Éstos (en ocasiones también denominados “idealistas”, “moralistas”, “wilsonianos enérgicos” y/o “imperialistas democráticos”) muestran una mayor disposición que los realistas a emplear el poder militar de Estados Unidos para causas tales como extender la democracia y los derechos humanos a todo el mundo. Mientras que los realistas defienden que la política exterior estadounidense debe centrarse en contener los problemas que puedan surgir, aceptando la necesidad de Gobiernos autocráticos en algunas naciones, los neoconservadores creen que uno de los principales objetivos de la política estadounidense debería ser una “destrucción constructiva” destinada a cambiar regímenes (no sólo políticas) en países hostiles. Aunque los neoconservadores siguen la línea de Woodrow Wilson por lo que respecta a su preocupación por exportar la democracia, no comparten sin embargo su fe en las instituciones internacionales; consideran que actuar de forma unilateral resulta mucho más eficaz. De hecho, algunos neoconservadores opinan que Estados Unidos debería emplear de forma unilateral su abrumador poder político, económico y militar para rehacer Oriente Medio a su imagen y semejanza y que hacerlo serviría los intereses de otros países además de los de Estados Unidos. Desde el 11-S, los neoconservadores han venido siendo el motor intelectual de la formulación de políticas estadounidenses por lo que respecta a Irak y el Gran Oriente Medio.

Por su parte, los “unipolaristas” propugnan el liderazgo mundial de Estados Unidos y son partidarios de evitar el surgimiento de un contrapeso al dominio estadounidense (incluida Europa). Saben que el poder será ejercido por alguien y apoyan una gran estrategia de supremacía estadounidense a nivel mundial construida sobre la base de un poder militar indiscutible para mantener la *Pax Americana*. Desdeñan el “poder blando”, que consideran carece de credibilidad política si no está respaldado por un “poder duro”. De hecho, afirman que el poder militar otorga credibilidad al resto de las fuentes de poder, motivo por el cual se muestran partidarios de grandes aumentos en el presupuesto estadounidense de defensa. Aunque están a favor de que Estados Unidos muestre su poderío militar para hacer frente a amenazas para la seguridad nacional del país, se diferencian de los neoconservadores en su profundo escepticismo por lo que respecta a la construcción de naciones y la reconstrucción del mundo a imagen y semejanza de Estados Unidos. Y aunque a veces apoyan de palabra los principios wilsonianos, en la práctica consideran que el extender la democracia no entra dentro de las obligaciones de Estados Unidos y que lo más probable es que no funcione. Tras el 11-S, los “unipolaristas” dirigieron la revolución de Bush en materia de política exterior estadounidense, la cual reserva a EEUU el derecho a emprender guerras preventivas, tal y como queda articulado en la importante Estrategia de Seguridad Nacional de 2002.

Durante su primer mandato, Bush intentó limar las diferencias filosóficas existentes entre sus asesores en el seno de la Administración, procedentes de estas tres escuelas de pensamiento (descartando completamente la escuela internacionalista liberal). Los realistas, por ejemplo, ejercieron una influencia dominante en política exterior estadounidense por lo que respecta a China, Pakistán, Rusia y Arabia Saudí, pero los neoconservadores y los “unipolaristas” (conocidos de forma conjunta como los “halcones”) fueron los principales impulsores del cambio de régimen en Afganistán e Irak. Con todo, una vez finalizadas las hostilidades militares a gran escala, los halcones empezaron a dividirse en varias facciones en torno a los ambiciosos planes de los neoconservadores para la reconstrucción de Oriente Medio (de hecho, el establecimiento de la democracia no fue el motivo impulsor de las intervenciones militares en Afganistán

e Irak). Los conflictos resultantes de estas diferencias ideológicas internas contribuyeron a algunas de las dificultades existentes para discernir el rumbo de la política de seguridad nacional estadounidense.

Para su segundo mandato, Bush ha señalado que pretende dotar a su agenda de política exterior de una mayor armonía, dando prioridad a la lealtad con respecto a la ideología. De hecho, el Presidente ha elegido a los miembros más leales de la Casa Blanca para dirigir los principales elementos de formulación de políticas de seguridad nacional. Aun así, cabe preguntarse cuál es el rumbo que Bush escogerá para la política exterior estadounidense en los próximos cuatro años.

En sus discursos inaugural y del Estado de la Unión, el Presidente dio la impresión de ser el “neoconservador jefe” cuando definió una agenda de política exterior extremadamente ambiciosa para la nación. Sin embargo, tras esta gran retórica se encuentran las limitaciones económicas y militares que pueden terminar forzando un enfoque más realista. De hecho, algunos analistas consideran que el Presidente se sirvió de estos dos discursos para intentar establecer un equilibrio de poder entre halcones y realistas. Al afirmar que “la supervivencia de la libertad en nuestro país depende cada vez más del éxito de la libertad en otros países”, Bush vinculó el objetivo neoconservador de extender la democracia con el objetivo realista de aumentar la seguridad nacional, y al declarar que “los intereses vitales de EEUU y nuestras creencias más profundas son ahora una misma cosa”, el Presidente afirmó en efecto que la política de los halcones llevaría a alcanzar el objetivo de los realistas.

### **Diez personas que influirán en la política exterior estadounidense en los próximos cuatro años**

#### *El Presidente George W. Bush*

En su primer discurso de política exterior, en noviembre de 1999, Bush declaró que “un Presidente debe ser un realista con la vista despejada”. Y durante un debate de campaña con el entonces Vicepresidente Al Gore en octubre de 2000, declaró: “No creo que nuestras tropas deban emplearse para la denominada construcción de naciones”. Es más, Bush afirmó que llevaría a cabo una “política exterior humilde”. Pero el 11-S supuso una transformación y Bush respondió declarando un cambio radical en las normas del juego internacional.

En su discurso del Estado de la Unión de enero de 2002, Bush declaró a Irak, Irán y Corea del Norte como parte de un “Eje del Mal”. En marzo de 2003 su concepto de acción preventiva unilateral se había convertido en una realidad clara y patente al invadir Irak las tropas estadounidenses. Y en enero de 2005 Bush declaró: “Es la política de Estados Unidos buscar y respaldar el crecimiento de instituciones y movimientos democráticos en toda nación y cultura”.

En un artículo publicado en *Foreign Affairs* en enero de 2005, el historiador de Yale John Lewis Gaddis describe la doctrina emergente de Bush como “un pensamiento de libre mercado aplicado a la geopolítica: al igual que la eliminación de limitaciones económicas permite perseguir los intereses personales de forma automática para promover un interés colectivo, la desintegración de un antiguo orden internacional impulsaría el surgimiento de otro nuevo, de forma más o menos espontánea, basado en un deseo universal de seguridad, prosperidad y libertad”.

Pero la experiencia posterior a la guerra en Irak ha subrayado las dificultades que plantea el intentar impulsar cambios políticos en otros países. De hecho, algunos realistas prominentes han ridiculizado la idea de que Irak pueda llegar a ser un Estado democrático en un futuro próximo. Un comentarista conservador afirmó con ironía que

“tan sólo tres personas separan a Irak del éxito democrático; por desgracia, esas tres personas no son otras que George Washington, James Madison y John Marshall”. Señal de que puede que se produzca un cambio en este segundo mandato hacia un enfoque más gradual es el hecho de que Bush admitiese que el fomento de la democracia es una obligación “generacional” que requiere paciencia y un compromiso a largo plazo.

En cualquier caso, el curso de este segundo mandato de Bush permanecerá invariable con respecto al primero: seguirá estando basado en la premisa de dirigir al resto del mundo, más que en reaccionar ante el mismo.

#### *Natan Sharansky*

Sharansky es un neoconservador. También es un Ministro del Gabinete israelí de línea dura y el autor de un importante libro titulado *The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror*. Este libro inspira la nueva visión de política exterior estadounidense revelada por Bush en su discurso inaugural del 20 de enero. De hecho, un Bush sin pelos en la lengua declaró: “Si quieren hacerse una idea de lo que pienso en materia de política exterior, lean el libro de Natan Sharansky”.

La tesis principal de Sharansky es que el cambio democrático lleva a la paz. En su libro afirma que “mientras que la mecánica de la democracia hace que éstas sean intrínsecamente pacíficas, la mecánica de las tiranías hace a los regímenes no democráticos intrínsecamente beligerantes”. Defiende que las relaciones internacionales deberían basarse en una claridad moral que distinga entre “sociedades libres” y “sociedades del miedo”. Según Sharansky, un antiguo disidente de la Unión Soviética, los países tiránicos exportan violencia, guerra y terror para reforzar su control en casa, mientras que las democracias no emprenden guerras las unas contra las otras. Así, considera que es importante extender la democracia y derrocar a los regímenes totalitarios de todo el mundo, incluido el mundo árabe. Su libro entra de lleno en el debate sobre política exterior estadounidense existente entre los idealistas que creen en extender la libertad por todo el mundo y los realistas que buscan la estabilidad y prefieren alianzas con gobernantes fuertes.

Las opiniones de Bush con respecto a la democracia no son meramente retóricas. El Presidente ha llegado a declarar: “Sentí que este libro confirmaba lo que yo creía. Esa forma de pensar es parte de mi ADN presidencial”. Como poco, la promesa de Bush de “buscar y respaldar el crecimiento de instituciones y movimientos democráticos en toda nación y cultura” afianzará la posición de los partidarios de una línea dura como Cheney y Rumsfeld, que consideran que el uso de la fuerza militar es la única opción para acabar con estos regímenes tiránicos. Esto significa que la Casa Blanca seguirá viendo los intereses nacionales desde una perspectiva amplia.

#### *El Vicepresidente Richard Cheney*

Cheney es un “unipolarista”. También es uno de los leales de Bush. De hecho, como segundo al mando, Cheney deriva su poder de su lealtad al Presidente. A menudo caracterizado como “el poder tras el trono” en la Administración Bush, Cheney ha sido uno de los vicepresidentes más activos e influyentes de la historia de Estados Unidos. Como principal vínculo entre la Casa Blanca y el Pentágono y el Departamento de Estado, Cheney es el asesor *de facto* en materia de seguridad nacional. También es uno de los principales arquitectos de la Doctrina Bush.

Tras la caída del Muro de Berlín, Cheney (en aquel entonces Secretario de Defensa del Presidente George H.W. Bush) intentó formular una respuesta a las nuevas realidades impuestas por la caída del comunismo en Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética, lo cual quedó finalmente plasmado en un documento clasificado conocido como *Defence Planning Guidance* (DPG). Redactada por el entonces

Subsecretario estadounidense de Defensa, Paul Wolfowitz, la principal tesis de esta DPG de 1992 era: "Nuestro principal objetivo es impedir el resurgimiento de un nuevo rival". Sin embargo, tras su filtración a la prensa se produjo una gran polémica y Bush decidió no aplicarlo en los últimos días de su Presidencia. Bajo el mandato de Bill Clinton, que entró en la Casa Blanca en enero de 1993, la postura estadounidense en materia de seguridad nacional siguió siendo de contención, como llevaba siéndolo desde 1947.

Aunque la contención y la disuasión se emplearon con eficacia contra la Unión Soviética durante la Guerra Fría, el 11-S convenció a Cheney de las limitaciones de estas estrategias al tratar con organizaciones terroristas. De hecho, a principios de 2002, la Casa Blanca comenzó a perfilar una nueva y agresiva estrategia de seguridad nacional basada en una versión renovada de la DPG de 1992. Su principal premisa era que Estados Unidos debería reestructurar el entorno estratégico internacional, incluyendo el derecho a actuar de forma unilateral con medios preventivos cuando fuese necesario. Esta filosofía se convirtió en la política oficial con el documento de Estrategia de Seguridad Nacional de 2002.

De todos los asesores del Presidente, Cheney ha adoptado, de forma continuada, el enfoque de línea más dura con respecto a la amenaza planteada por el terrorismo. Considera que Estados Unidos debe hacer frente a los terroristas en el exterior antes de que éstos ataquen en Estados Unidos y no cree que exista ninguna otra alternativa posible al uso de la fuerza o de acciones encubiertas contra los regímenes tiránicos. Debido a que Irán se encuentra en el foco de dos de los aspectos que más preocupan a Estados Unidos desde el punto de vista de la seguridad nacional, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, Cheney se muestra inflexible con respecto a Teherán. Y si Estados Unidos vincula directamente a Siria (cuyo Gobierno, junto con el de Irán, lleva décadas siendo acusado de respaldar el terrorismo) con el asesinato del antiguo Primer Ministro libanés Rafik Hariri, perpetrado el pasado 14 de febrero, el mensaje de Cheney a Damasco será claro: "Vosotros sois los siguientes".

#### *El Secretario de Defensa Donald Rumsfeld*

Rumsfeld es un "unipolarista". Comparte la misma visión estratégica que Cheney; ambos otorgan máxima importancia a la supremacía militar estadounidense y muestran un profundo escepticismo hacia la idea de tener que adaptarse a las exigencias de otros países. Rumsfeld desconfía ideológicamente de una mayor integración europea, ya que considera que la motivación de la misma es el deseo de socavar la hegemonía estadounidense. De hecho, Rumsfeld y Cheney se oponen a las crecientes ambiciones de Europa en el escenario internacional y están decididos a complicar la construcción de una política exterior y de seguridad común europea. Esto explica en gran medida por qué la Casa Blanca se muestra ambivalente respecto a los esfuerzos diplomáticos europeos en Irán, que carecen de credibilidad si no participa en ellos EEUU. Rumsfeld y Cheney consideran que el fracaso de la UE en el tema de Irán pondrá aún más de manifiesto la asimetría transatlántica en materia de poder político y militar y evidenciará las limitaciones del "poder blando" europeo. Por este motivo, tanto Rumsfeld como otros halcones de la Administración se oponen también a que Alemania obtenga un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En la Conferencia de Munich sobre Política de Seguridad celebrada el pasado 12 de febrero, Rumsfeld desestimó una propuesta del Canciller alemán Gerhard Schroeder de que Europa tuviese más peso en la formulación de políticas trasatlánticas. Rumsfeld, que acuñó la expresión "la misión define la coalición" con anterioridad a la guerra en Irak dirigida por Estados Unidos, dejó claro que este principio seguía rigiendo sus ideas en materia de seguridad estadounidense. Rumsfeld reiteró su preferencia por trabajar con determinadas naciones en Europa, y afirmó que los futuros conflictos serían tratados mediante coaliciones *ad hoc* más que por la OTAN, ya que esta institución, debido a su

tamaño y lentitud, a veces resultaba poco útil a la hora de tener que hacer frente a amenazas de rápido avance.

Con anterioridad al 11-S Rumsfeld estaba muy ocupado poniendo a punto el enorme y conservador estamento militar estadounidense para poder hacer frente a las nuevas amenazas del siglo XXI (y mantener a las fuerzas armadas estadounidenses como las más poderosas del mundo con diferencia), una promesa clave de la campaña de Bush en 2000. Un elemento esencial de su estrategia era reajustar la doctrina militar estadounidense reduciendo sustancialmente las tropas de tierra de la época de la Guerra Fría y reemplazándolas por unidades de combate más pequeñas y flexibles que pudiesen ser desplegadas rápidamente en cualquier lugar del mundo.

De hecho, Rumsfeld declaró que los 500.000 millones de dólares de presupuesto de defensa para el ejercicio fiscal 2006 reflejan los esfuerzos de transformación del ejército hacia un cuerpo expedicionario más ágil y letal. El elemento central de la reestructuración militar reformaría las fuerzas estadounidenses para otorgar menor importancia a las guerras convencionales y más a la lucha contra la insurgencia, las redes terroristas, los Estados fallidos y otras amenazas no tradicionales. Esta evolución de las estrategias reduciría los fondos destinados a los principales programas de armas como cazas y portaaviones y los destinaría al reclutamiento de más fuerzas especiales de elite entrenadas para recabar información y combatir el terrorismo.

Muchos neoconservadores han chocado con Rumsfeld porque el hecho de no haber enviado suficientes tropas de tierra tras la invasión de Irak ha supuesto un fuerte golpe a la viabilidad de su plan de democratizar Oriente Medio. De hecho, Rumsfeld y Cheney tienen poco interés tanto en despliegues a largo plazo de un gran número de efectivos como en la construcción de naciones. Pero el hecho de que Bush invitase a Rumsfeld a permanecer en el Gabinete (Rumsfeld ofreció su dimisión en dos ocasiones) significa que éste sigue contando con la confianza del Presidente y continúa firmemente a cargo del Pentágono.

#### *La Secretaria de Estado Condoleezza Rice*

Rice es uno de los leales de Bush. Debido a su estrecha relación con éste como asesora de seguridad nacional, en el Departamento de Estado dispondrá de línea directa con la Casa Blanca. Pero su lealtad hacia el Presidente significa también que no estará dispuesta a enfrentarse a Cheney y Rumsfeld. Esto significa que aunque Rice esté prometiendo una nueva era de diplomacia, no realizará cambios estratégicos en la política exterior de su país.

Antes del 11-S Rice era una realista. En enero de 2000, en calidad de asesora principal de política exterior del entonces candidato Bush, Rice explicó en detalle en un artículo publicado en *Foreign Affairs* cómo sería la política exterior de Bush. En él declaró que la verdadera preocupación de Estados Unidos debía ser “la política del poder, las grandes potencias y el equilibrio del poder”. Tras el 11-S, sin embargo, su postura pasó a acercarse más a la línea dura de Cheney (de un papel más dominante de Estados Unidos en el mundo), llegando a declarar: “Creo que el 11 de septiembre fue uno de esos grandes terremotos que clarifican y definen. Los acontecimientos han adquirido ahora un relieve mucho más definido”. De hecho, declaró también que la cualidad histórica del 11-S había sido “un movimiento de placas tectónicas en la política internacional” y que “era importante intentar aprovecharlo y posicionar los intereses y las instituciones estadounidenses y todo eso antes de que la situación se volviese a solidificar”. Como resultado, la filosofía de Rice pasó a acercarse más a la de los halcones.

Sin embargo, Rice sigue siendo un enigma. Como artífice de la política exterior de línea dura de Bush durante su primer mandato (contribuyó a la redacción de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002), se ha puesto de parte de los “unipolaristas”. Pero también se identifica con la visión del mundo de los neoconservadores, afirmando: “No puede haber una ausencia de contenido moral en la política exterior estadounidense. Y es más, el pueblo norteamericano no aceptaría dicha ausencia. Los europeos se ríen de esto y nos llaman ingenuos, pero nosotros no somos europeos; somos estadounidenses y tenemos unos principios diferentes”. Y también mostró una buena dosis de realismo durante su visita a Europa, al afirmar que “este es el momento de la diplomacia”. De hecho, su testimonio en sus audiencias de confirmación indica que suscribe la visión neoconservadora de transformar Oriente Medio, pero dando mayor énfasis al diálogo con los aliados de Estados Unidos; Rice declaró: “Nuestra interacción con el resto del mundo debe ser una conversación, no un monólogo”.

A pesar de declaraciones públicas conciliatorias de que Europa cuenta y de que Estados Unidos la respeta, las diferencias transatlánticas en cuanto a Irán, Irak y China son profundas y no es probable que Rice sea capaz de resolverlas. De hecho, el mensaje subyacente en su discurso del 8 de febrero en París es que Europa debería aceptar la invitación estadounidense de apoyar la gran estrategia de Estados Unidos. Esto significa que, aparte de una mejora en el tono, se producirán pocas modificaciones en la política exterior estadounidense. Por lo tanto, parece improbable que se produzca un acercamiento transatlántico durante el segundo mandato de Bush.

#### *Subsecretario de Estado Robert Zoellick*

Zoellick es uno de los leales de Bush. También es un diplomático experimentado y un hábil negociador comprometido con la hegemonía de Estados Unidos en el mundo.

Rice escogió cuidadosamente a Zoellick para ser su ayudante, un puesto que implica asegurarse de que la vasta burocracia del Departamento de Estado implemente fielmente las políticas de la Casa Blanca. Algunos halcones temen que Zoellick, que tiene fama de ser un realista a favor del equilibrio del poder, pueda actuar entre bambalinas para debilitar los esfuerzos del Presidente de realizar una guerra agresiva contra el terrorismo. Sin embargo, sus defensores afirman que uno de sus atributos más importantes es su lealtad a los Presidentes a los que ha servido. En cualquier caso, su éxito dependerá en última instancia de lo bien que se lleve con Cheney y Rumsfeld, dos actores tenaces y más experimentados que Zoellick o Rice.

Su fama de realista deriva de su papel en la consecución de la reunificación de Alemania durante la Administración de George H.W. Bush en octubre de 1990. Sin embargo, Zoellick es un halcón más lúcido de lo que a menudo se le considera. En 1998, por ejemplo, se unió a un grupo de partidarios de línea dura en materia de política exterior cuando envió una carta al Presidente Bill Clinton advirtiéndole de lo siguiente: “Si Sadam Husein adquiere la capacidad de producir armas de destrucción masiva, lo que con casi total seguridad será capaz de hacer si seguimos por el mismo camino que hasta ahora, la seguridad de las tropas estadounidense en la región y la de nuestros amigos y aliados como Israel y los Estados árabes moderados, así como una parte significativa del suministro mundial de petróleo, se verán en peligro”. Los signatarios instaron a Clinton a hacer del objetivo de “derrocar a Sadam Husein y a su régimen” el principal objetivo de la política exterior estadounidense.

Además, Zoellick fue uno de los primeros asociados de Bush en introducir el concepto del “mal” en la construcción de su política exterior. En un artículo publicado en *Foreign Affairs* en 2000, Zoellick declaró: “Por último, una política exterior republicana moderna reconoce que aún existe el mal en el mundo: gente que odia a EEUU y las ideas que representa.

Estados Unidos debe permanecer vigilante y tener la fuerza para derrotar a sus enemigos”.

Zoellick ha sido ampliamente publicitado como favorito para suceder a James Wolfensohn como próximo presidente del Banco Mundial. Pero al abandonar su puesto de Representante de Comercio (*US Trade Representative*) para ocupar el cargo de ayudante de Rice, Zoellick optó por dar un paso atrás en su carrera. Esto desencadenó una tormenta de especulaciones en Washington en torno a que de hecho Zoellick estuviese siendo promocionado para reemplazar a Rice en un futuro no muy lejano. El nombre de Rice ya está sonando como el peso pesado que los Republicanos necesitan para derrotar a la Senadora demócrata Diane Feinstein en California cuando vuelva a presentarse para su reelección el año próximo. Rice tiene fuertes raíces californianas, y aparte de la tradicional base republicana en dicho estado, podría suponer un duro rival para Feinstein en la lucha por el voto femenino y afroamericano.

#### *Asesor de Seguridad Nacional Stephen Hadley*

Hadley es un neoconservador. También es uno de los leales de Cheney. Tras cuatro años como Asesor Adjunto de Seguridad Nacional, reemplaza a Rice como asesor principal del Presidente en materia de seguridad nacional. Hadley formó parte de un grupo de asesores de política exterior constituido de forma flexible y conocido como “los Vulcanos”, que aconsejaron al candidato Bush en 2000 y constituyeron una parte fundamental del equipo de transición presidencial tras su victoria electoral.

Hadley contribuyó a un informe titulado *Rationale and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control* que sirvió de base para la *Nuclear Posture Review* (NPR) de enero de 2002. La NPR proporciona un marco para la formulación de una estrategia nuclear estadounidense para el mundo posterior a la Guerra Fría. Entre otros aspectos, propugna el uso preventivo de armas nucleares “capaces de destruir búnkeres” para privar a las naciones rebeldes de cualquier arma de destrucción masiva, tales como arsenales de armas químicas o biológicas. Como precursora de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, la NPR establece que “en ciertas circunstancias pueden ser necesarias serias amenazas nucleares para disuadir a alguno de estos posibles adversarios”.

Las competencias y el papel del Asesor de Seguridad Nacional cambian de Administración en Administración. Los críticos acusaron a Rice durante el primer mandato de no conseguir coordinar las visiones, a veces discrepantes, de Cheney, Rumsfeld y Powell. Pero al igual que Rice, no es probable que Hadley se aparte de las preferencias de Cheney y Rumsfeld. De hecho, el discreto Hadley ha declarado que cree que la política debe tener sus raíces en los valores propugnados por el Presidente, no en el perpetuo toma y daca de los debates entre agencias. Esto significa que Hadley apoyará fielmente las políticas de seguridad nacional de la Administración.

#### *Director de Inteligencia Nacional: John Negroponte*

Negroponte es uno de los incondicionales de Bush. También es uno de los diplomáticos con más poder e influencia en los Estados Unidos. Como primer Director Nacional de Inteligencia (DNI), Negroponte será el principal asesor del Presidente en cuestiones de inteligencia y su misión será la de coordinar 15 agencias de inteligencia altamente competitivas en la mayor reestructuración de los servicios de inteligencia nacionales desde que se redactaron las leyes referentes al espionaje norteamericano en 1947.

Durante décadas, comités del más alto nivel han abogado por la creación de un único y poderoso director que supervise el conjunto de los servicios nacionales de inteligencia. Sin embargo, la propuesta no prosperó hasta que fue recomendada por el comité nacional que investigó el 11-S y que reveló los profundos fallos existentes en unos



servicios de inteligencia anclados en una mentalidad de Guerra Fría. El objeto del nuevo cargo es evitar una repetición de los fallos que precedieron al ataque del 11-S y que llevaron a las exageraciones sobre los programas de armas de Sadam Husein. De hecho, el DNI tendrá la tarea de reorganizar el enorme aparato nacional de captación y análisis de inteligencia a fin de convertirlo en la punta de lanza de la guerra contra el terrorismo.

Negroponte ha servido a todos los presidentes desde John F Kennedy y, tras más de 40 años en el Gobierno, comprende perfectamente los mecanismos del poder en Washington. Esta experiencia será fundamental en un cargo entre cuyas prioridades inmediatas está la de mediar en las luchas de poder burocráticas entre la CIA, el FBI y el Pentágono. En la nueva estructura Negroponte tendrá autoridad sobre la CIA, pero su reto más difícil será el de demostrar a Rumsfeld que la última palabra en cuestiones de inteligencia la tiene el DNI.

El Pentágono consume aproximadamente el 80% de los 40.000 millones de dólares de presupuesto de inteligencia, y Rumsfeld (un hábil operador burocrático) desconfía del poder que pueda tener el DNI sobre las operaciones de inteligencia militar. Sin embargo, Negroponte ha recibido el poder más importante que puede otorgar un Presidente: el poder sobre el presupuesto. De hecho, la descripción del cargo realizada por Bush recalca su poder: "Las personas que controlan el dinero, las personas que tienen acceso al Presidente generalmente son muy influyentes". Y prosiguió: "Y por eso John Negroponte tendrá mucha influencia". Este es un gran paso adelante para los servicios de inteligencia norteamericanos.

#### *El Presidente del Banco Mundial Paul Wolfowitz*

Wolfowitz es un purista neoconservador. También es un intelectual de la política exterior al que no le asusta desafiar el status quo. De hecho, los neoconservadores han sido capaces de dominar la agenda de política exterior estadounidense gracias en gran medida a su peso intelectual. Mientras que los realistas adoptan un enfoque de política exterior caso por caso, Wolfowitz y otros gurús neoconservadores han conseguido aventajarles articulando una visión del mundo de línea dura y altamente coherente que, entre otras cosas, ha redefinido cómo América se relaciona con el mundo.

Con la propuesta de Wolfowitz como próximo jefe del Banco Mundial, Bush ha indicado que pretende conmocionar al mundo de la política de desarrollo internacional con la misma filosofía neoconservadora que ha transformado la política exterior norteamericana. Por ejemplo, los neoconservadores creen que la ayuda internacional al desarrollo debería estar más estrechamente relacionada con la reforma de la gobernabilidad y la promoción de la democracia, más que el mero alivio de la pobreza dejando a los regímenes autoritarios en sus lugares. Es más, los neoconservadores se comprometen a propugnar una liberalización y desregulación del mercado porque creen que la buena política económica hace mucho más por sacar a la gente de la pobreza que la ayuda al desarrollo.

Wolfowitz, que se espera suceda el 1 de junio al Presidente del Banco Mundial saliente, James Wolfensohn, intentará también reformar la institución para asegurar que va a servir más adecuadamente a los intereses de Estados Unidos. Estos intereses incluyen reestructurar y reducir la burocracia disfuncional del banco, restaurando una mejor orientación de éste.

Wolfowitz intentará también mejorar la forma en la que se gasta el dinero del Banco Mundial a base de exigir nuevas rendiciones de cuentas a los gobiernos que reciben ayuda. Wolfensohn intentó premiar a los países que terminan con la corrupción y asegurar que una menor proporción de la ayuda que reciben se pierde en la mala administración. Estas normas estrictas para conseguir que a los gobiernos se les puedan

pedir cuentas del dinero que reciben eran “elementos esenciales de la agenda de desarrollo económico”, según dijo Wolfowitz.

Wolfowitz, considerado uno de los miembros más idealistas del grupo de intelectuales neoconservadores que abogan por la democratización del mundo árabe, cambiará con toda seguridad la naturaleza del debate relacionado con la política de desarrollo sobre la base de que la democratización es una parte fundamental de la modernización. De hecho, la misma visión del mundo que guió a Wolfowitz en su labor de poder duro en el Pentágono, le guiará en su trabajo de poder blando en el Banco Mundial.

#### *El Embajador de EEUU ante las Naciones Unidas John Bolton*

Bolton es el neoconservador de los neoconservadores. Es también un firme unilateralista y uno de los críticos americanos de la ONU que más abiertamente ha expresado sus opiniones. Con la designación de Bolton como próximo Embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, Bush está enviando un mensaje muy claro de que, para sobrevivir, la organización necesita una gran sacudida.

Enviando a Bolton a la ONU y a Wolfowitz al Banco Mundial, la administración Bush sigue definitivamente una estrategia integral dirigida a forzar la “accountability” y la transparencia en instituciones multilaterales clave, con el fin de mejorar su capacidad de apoyar los objetivos de política exterior de Estados Unidos. De hecho, la idea de enviar a Bolton a Naciones Unidas fue sobre todo de Cheney, lo que significa que la Casa Blanca está con seguridad decidida a impulsar una reorganización esencial de Naciones Unidas, y no simples medidas cosméticas de reforma.

El fin de cualquier reorganización de este tipo, sin embargo, será mejorar la utilidad de Naciones Unidas como instrumento de gobernanza americana y no dar un papel más importante a la ONU. Es muy poco probable que Bolton, por ejemplo, apoye la reforma del Consejo de Seguridad. De hecho, quiere que los miembros permanentes actuales conserven su derecho de veto. “El deseo de dar remodelar ahora el Consejo de Seguridad para que se adapte a modelos teóricos de política global contemporánea, no debería restar importancia a nuestra capacidad actual de hacer que el consejo funcione de forma efectiva, al menos en ciertas circunstancias”, ha dicho Bolton. En una entrevista radiofónica en el año 2000, Bolton expresó su deseo de que Estados Unidos tuviera una posición de supremacía dentro de Naciones Unidas cuando dijo que “si fuera responsable de volver a diseñar el Consejo de Seguridad hoy, tendría un miembro permanente, ya que ése sería el reflejo real de la distribución del poder en el mundo”.

Bolton decepcionará a aquellos que definen el “multilateralismo” no en la forma tradicional de alianzas o coaliciones voluntarias sino como algo que solo puede hacerse a través de Naciones Unidas. En 1997, Bolton escribió que la ONU “puede ser un instrumento útil en la caja de herramientas de la política exterior norteamericana. La ONU debería utilizarse cuándo y dónde decidamos a favor de los intereses nacionales de Estados Unidos. No para justificar teorías académicas o modelos abstractos”.

De hecho, Bolton centrará probablemente sus esfuerzos en reformas de tipo administrativo y financiero para hacer Naciones Unidas más eficiente de manera que pueda responder mejor a los objetivos de la política americana. Es más, Bolton, que en 1991 representó un papel fundamental en el Departamento de Estado en el asunto de la revocación de la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que equiparaba sionismo a racismo, forzará probablemente una sacudida de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, entre cuyos miembros están algunos de los países con niveles más altos de violación de derechos humanos.

En el plano nacional, la designación de Bolton también tiene sentido político, ya que sus opiniones sobre la ONU coincidirán con las de la mayoría de la opinión pública norteamericana. Y, por su experiencia en el gobierno, que se extiende a lo largo de tres mandatos republicanos, Bolton es de los pocos políticos capaces de convencer a la mayoría republicana del Congreso de que merece la pena mantener Naciones Unidas. Y esto, en su momento, será bueno para la ONU.

**Conclusiones:** Bush ha dado a entender que piensa tomar las riendas del aparato de seguridad nacional. Su equipo de política exterior en este segundo mandato es históricamente uno de los más coherentes desde un punto ideológico y todos sus componentes son extremadamente leales al Presidente. Esto significa que aunque pueda haber alguna mejora en la forma de la diplomacia estadounidense, no se producirá ningún cambio fundamental en su dirección estratégica en los próximos cuatro años.

*Soeren Kern*

*Investigador Principal, Estados Unidos y el Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano*