

¿ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA? CUATRO MOMENTOS DE LA DOCTRINA EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE.

Juan Tovar Ruiz

Investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Asimismo, ha sido investigador visitante en la Universidad de Georgetown –Washington DC-. Sus principales líneas investigadoras están relacionadas con la teoría de las Relaciones Internacionales y las cuestiones de seguridad internacional, particularmente, con la teoría de la paz democrática y su aplicación política por las Administraciones de Clinton y Bush. Estas líneas investigadoras abarcan, además, la política exterior de Estados Unidos, las relaciones transatlánticas y las cuestiones doctrinales en la política exterior estadounidense y española. Ha publicado sobre estas cuestiones en revistas y think tanks como *Relaciones Internacionales* (donde además ha coordinado un número sobre política exterior española), *Foreign Affairs Latinoamérica*, *Política Exterior* o el Real Instituto Elcano.

ABSTRACT.

Las doctrinas o estrategias en política internacional constituyen uno de los elementos de mayor interés para la disciplina de las relaciones internacionales como punto de conexión entre la teoría y la práctica. El análisis de cuatro de las grandes doctrinas de la política exterior estadounidense –dos de ellas realistas como las de Truman o Nixon y dos idealistas como las de Clinton o Bush hijo- y su desarrollo histórico, lleva a la conclusión de que las mismas son capaces de modificar la realidad y crear instrumentos duraderos para aplicar a contextos muy diferentes, llegando incluso a la actualidad – ej. contención, teoría del dominó o “vietnamización”-. Debe tenerse en cuenta sin embargo la necesidad de que las mismas respondan a criterios de pragmatismo y flexibilidad, prudencia y autorrestricción y acepten los límites institucionales o morales de las sociedades sobre las que se asientan.

PALABRAS CLAVE: Doctrina, pensamiento estratégico, teoría del dominó, doctrina de la contención, vietnamización.

INTRODUCCION.

El presente trabajo va a tratar sobre la cuestión de la doctrina en política internacional. En este artículo entenderemos la doctrina como aquellas estrategias u orientaciones en política internacional derivadas de una de las grandes teorías de las relaciones internacionales que, como bien afirman algunos autores, no solo sirven para explicar la realidad sino también para determinar la relación que tendrá el estadista con el mundo que le rodea. En este sentido, el propio autor realista John J. Mearsheimer lo confirma cuando sostiene que el discurso de Bill Clinton o Madeleine Albright “demuestra que las teorías generales sobre como funciona el mundo juegan un importante rol en como los líderes políticos identifican los fines que buscan y eligen los medios para conseguirlos” (Mearsheimer, 2001). Las diferentes concepciones del mundo servirán para explicar las doctrinas o estrategias que los estadistas o líderes políticos van a utilizar para desarrollar sus proyectos; abarcando una doble dimensión tanto descriptiva como prescriptiva.

No todas las teorías tienen una aplicación práctica clara. En este sentido, tanto el realismo como el liberalismo en sus diferentes variantes se han mostrado como las alternativas prácticas más evidentes. No ocurre así con otros planteamientos críticos como el posmodernismo o el constructivismo; más útiles a la hora de plantear una modificación de la realidad que para trabajar dentro de ella como hace el realismo político (Wendt, 1999). En este sentido y de cara al presente trabajo serán particularmente importantes, por la enorme tradición que han tenido en la política exterior estadounidense, las corrientes del realismo político –exógena y entendida como la búsqueda del interés nacional de forma prudente- y la del idealismo wilsoniano –endógena y con su doble dimensión de “hacer el mundo seguro para la democracia” y utilización del multilateralismo, el derecho internacionales y las instituciones internacionales para condicionar el comportamiento de los Estados hacia la paz o hacia la guerra- (Nye, 2004). Partiendo de esta idea, el presente trabajo pretende utilizar algunos elementos de carácter constructivista¹ –en lo que respecta al análisis de discursos y documentos, concepción de las teorías como ideología, interacción entre los actores e influencia de la doctrina en la construcción de realidades en cada momento concreto- (Wendt, 1992) y muy especialmente realista –en lo que respecta a la dimensión consecuencialista de la política, a la no deseabilidad de la utopía, a una concepción del mundo donde los Estados seguirán siendo los principales actores y a la necesidad de tener en cuenta tanto los intereses materiales como las relaciones de poder- en la conformación de las estrategias y el análisis de su eficacia a la hora de relacionarse con el mundo e incluso transformarlo (Mearsheimer, 2001).

Con estos instrumentos se pretende analizar comparativamente cuatro de las doctrinas más destacadas históricamente de la política exterior estadounidense. Las doctrinas Truman, Nixon, Clinton y Bush –hijo- para determinar una serie de objetivos condicionados previamente por la necesidad de negar que este sea un estudio historiográfico y el importante papel de la experiencia ya que estas doctrinas no surgirían “como Atenea de la cabeza de Zeus” (Rehnsen, 2007). El primero de estos objetivos es el de determinar si las doctrinas han sido un mecanismo eficaz para los citados Estados a la hora de relacionarse con el mundo en un contexto de realidades complejas y cambiantes, contribuyendo a su modificación. El segundo objetivo es el de determinar rupturas y continuidades entre las diferentes doctrinas para ver hasta que punto y dada la diferencia de contextos históricos entre cada una de ellas y la tendencia a tratarlas como una suerte de comportamientos estancos; han influido unas en otras y han transmitido conocimientos e instrumentos a otras posteriores a la hora de relacionarse con el mundo en situaciones históricas completamente diferentes. El tercer objetivo es el de establecer los límites que la doctrina encuentra, derivados tanto de aspectos relacionados con la realidad –relaciones de poder, intereses vitales o estratégicos- como de los procesos de toma de decisiones y las restricciones institucionales existentes.

No debemos olvidar el complejo sistema de equilibrios interno de la Administración Estadounidense a la hora de tomar decisiones. En este sentido, las diferentes Agencias Federales –Departamento de Estado, de Defensa, de Comercio, etc.- compiten entre ellas y dentro de ellas a la hora de elegir una determinada opción que pueda influir en los objetivos internacionales de la Administración; que el consejo de Seguridad Nacional es el encargado de coordinarlas y relacionar a las mismas con la propia

¹ No se pretende en este trabajo hacer un análisis constructivista en su conjunto.

presidencia y que el presidente tiene un enorme poder –por ejemplo definiendo las doctrinas o impulsando la acción política exterior o su papel de Comandante en Jefe– pero es limitado y no omnipotente. De igual modo, el Congreso tiene facultades sancionadoras y puede ejercer sus limitaciones sobre la política internacional desarrollada por la Administración de turno y los think tanks y grupos de interés privado también tienen un destacado papel en el citado proceso –máxime ante la ausencia de interés en ciertos temas por parte de la Administración– (Brown y Snow, 2000).

Es esencial, tal y como ha quedado reflejado en los objetivos planteados, encontrar las potencialidades y límites que afectan a las cuestiones doctrinales en un mundo que sigue planteando importantes desafíos estratégicos y que no ha perdido apetito político y electoral por las mismas –como la Estrategia de Seguridad Nacional Estadounidense de mayo de 2010 o la que coordina en España Javier Solana demuestran–.

I-LA DOCTRINA TRUMAN.

Para poder analizar la doctrina Truman y sus diferentes elementos es necesario tener en cuenta el complejo contexto histórico en el que se originó y que permitiría explicar como un presidente de sólidas convicciones wilsonianas, como era Harry Truman, pondría las bases de una estrategia asentada sobre los principios del incipiente realismo político estadounidense tras la II Guerra Mundial (Bostdorff, 2008). La creación de organizaciones internacionales como la propia ONU y su Consejo de Seguridad habían llevado nuevamente a la esperanza de que el rol que las mismas iban a jugar, podría condicionar el comportamiento de las grandes potencias hacia la paz, en una forma que su predecesora de los años 30 no consiguió lograr. Sin embargo esta esperanza, nuevamente acabaría demostrándose equivocada y los equilibrios de poder subsiguientes marcarían el camino para una nueva competición entre grandes potencias. En este camino hacia la Guerra Fría, destacaron una serie de hitos que acabarían produciendo como resultado el nacimiento de la doctrina Truman (Spalding, 2006).

Un primer hito sería el discurso lanzado por Stalin de 9 de febrero de 1946, defendiendo la necesidad de revigorizar el Estado soviético y afirmando la superioridad de su organización frente a otro tipo de Estados; discurso percibido en Occidente como amenazador y demagógico. Un segundo hito –una consecuencia de los hechos, tanto como una creación de realidades *per se*– sería la redacción del famoso Telegrama Largo, elaborado por George F. Kennan a 22 de febrero de ese mismo año. Estos planteamientos se clarificarían y expondrían en el famoso artículo de *Foreign Affairs*, en el que se presentaría como Mr X, y que algunos consideran el artículo más importante de toda la Guerra Fría (Muravchik y Walt, 2008).² Un tercer hito sería el apoyo de la Unión Soviética a diferentes facciones o grupos revolucionarios en diversos puntos estratégicos como Irán –donde además existían intereses petrolíferos–, Turquía o Grecia; que acabaría con las percepciones estadounidenses de una posible convivencia con la Unión Soviética (Kennan, 1947). La aparición del Informe Clifford-Elsey, leído por Truman el 24 de septiembre de 1946, contribuiría desde el punto de vista de los procedimientos de toma de decisiones a la adopción de dicha estrategia (Spalding, 2006), (Jones, 1989), (Jeffery, 2009).

² Esbozando la famosa doctrina de la contención, tendente a contener a la Unión Soviética en puntos de interés estratégico aprovechando, asimismo, el afloramiento de las debilidades internas de la misma.

El famoso discurso del presidente Truman de 12 de marzo de 1947 donde se recoge la adopción de la doctrina Truman ha sido considerado tradicionalmente el punto central de la misma, aunque la elaboración de la estrategia se deba, principalmente, a las aportaciones de Kennan y otros miembros de la Administración. En el mismo es destacable la relevancia que otorga a la situación de un “gobierno griego pequeño y pobremente equipado”, impopular pero amenazado por el extremismo y el caos y la ayuda solicitada por un Imperio Británico sometido a liquidación; poniéndose a sí mismo como garante de la libertad de otras naciones a través de una retórica wilsoniana que establece la necesidad de elegir “entre la libertad y la tiranía”. Truman destaca que el mundo no es estático y que el statu quo no es sagrado, pero no pueden aceptar cambios aplicados mediante la coerción y por ello Estados Unidos será garante de lo recogido en la Carta de Naciones Unidas. Como colofón al presente discurso el presidente estadounidense anuncia la concesión de 400 millones de dólares por un periodo que finalizaría el 30 de junio de 1948, calificándolo como “inversión en la libertad y la paz mundial”. Asimismo, el apoyo de la libertad se manifiesta en la idea de que los regímenes totalitarios ganan en aquellos momentos en que las promesas de la libertad se hundan y que ayudando a que estas puedan desarrollarse se les combatiría mejor. El punto central recogido en esta doctrina, por tanto, sería la necesidad de contener el avance del comunismo en aquellos puntos que tuviesen un interés estratégico para Estados Unidos, de forma similar a lo planteado por Kennan en su famoso artículo.

La cuestión que plantea si la doctrina de la contención del presidente Truman refleja la estrategia originalmente esbozada por Kennan o resulta una manifestación de los equilibrios internos y las preferencias del presidente Truman, está aún sometida a debate. Pese a que la mayoría de los estudios académicos reconocen la enorme relevancia de Kennan –particularmente tras la publicación de “Las fuentes del comportamiento soviético”-, dado su carácter del intelectual –o más bien de actor peculiar, a medio camino entre el diplomático y el intelectual- que aportó a la opinión pública detalles de la estrategia a desarrollar; no faltarían evidencias que plantean que Kennan no tuvo la relevancia práctica que tradicionalmente se habría asumido (Ninkovich, 1994). Asimismo es destacable la preponderancia en los procesos de toma de decisiones internos del propio presidente Truman y de otros miembros de su Administración como el general Marshall –segundo secretario de Estado de Truman- o Dean Acheson –como su segundo en aquel momento-; lo que reduciría la relevancia práctica del citado autor, convertido, subsiguientemente, en un crítico realista de la política exterior estadounidense³ (McGhee, 1990).

En lo que respecta al papel del idealismo wilsoniano, la dicotomía moral entre estados totalitarios –en este caso comunistas- y democracias liberales o pueblos libres, es una de las constantes del famoso discurso de Truman. El presidente Truman, de sólidas convicciones wilsonianas, decía no hacer distinción entre regímenes autoritarios fuese español, húngaro, alemán, ruso, chino, coreano u otro e hizo pública su opinión en más de una ocasión (Ninkovich, 1994). Por otro lado destacados documentos como el NSC 68 –Resolución del Consejo de Seguridad Nacional 68-, recogían esta visión dicotómica del mundo que, pese a lo que se podría considerar, iba a tener un enorme éxito de cara al futuro viendo algunas de las doctrinas de Administraciones posteriores como las de

³ Criticado a su vez por otros destacados realistas, como el comunicador Walter Lippmann en su conocida obra sobre la Guerra Fría.

Reagan, Clinton o Bush hijo, que envolvieron su política en retórica wilsoniana (Spalding, 2006).

La diferencia con algunos de sus sucesores, sin embargo, estaría marcada por la enorme prudencia demostrada por el presidente Truman, que nunca permitió que esta visión degenerase en “cruzadas por la democracia” o un apoyo incondicional a gobiernos no comunistas, permitiendo que la estrategia estadounidense se desarrollase de forma selectiva y flexible –pese a las críticas que se le realizaron en casos como el de la caída de la China nacionalista- (Ninkovich, 1994). Es interesante además plantear que una buena parte de los idealistas wilsonianos del momento –entre ellos el secretario de Comercio Wallace- fueron unos críticos acérrimos de la citada doctrina, entendiendo que la misma conducía a un conflicto armado con la Unión Soviética y la compararon con la doctrina Monroe, alegando que se trataba de una estrategia “imperialista y equivocada” –en marcado contraste con lo que sucedería tras la Guerra de Irak- (Spalding, 2006). Esta puede ser una de las mayores demostraciones de que Truman pareció haber atemperado sus convicciones idealistas con unas buenas dosis de pragmatismo realista en la aplicación de su propia estrategia.

Otra de las teorías que guiaron y conformaron la citada doctrina sería la archiconocida teoría del dominó, que planteaba la posibilidad de que en una determinada región la caída de uno de los Estados clave en manos del comunismo podría conducir a un efecto parecido al de las fichas del dominó cuando caen y arrastrar a otros en su caída; esta teoría, es atribuida al secretario de Estado con Eisenhower, John Foster Dulles. En realidad la primera referencia a esta teoría se recoge en una Conferencia de Prensa del 11 de mayo de 1953 y sería utilizada como una suerte de justificación para la aplicación de la doctrina de la contención más allá de la propia doctrina Truman (Ninkovich, 1994). De hecho, la teoría del dominó seguiría siendo aplicada en momentos muy posteriores al desarrollo de la estrategia de Eisenhower, tal y como veremos en el caso de la doctrina Nixon. Hay autores que incluso remontan su origen a etapas muy anteriores, como las de los presidentes Theodore Roosevelt y William Taft (Ninkovich, 1994). En cualquier caso, el temor a que la caída de Grecia y otros Estados aparentemente amenazados por la Unión Soviética provocase un efecto de este calibre condicionaría la aparición de la citada doctrina.

Una vez vistos los rasgos y características de la doctrina Truman, es necesario observar cuales fueron sus consecuencias prácticas y su aplicación estratégica a la realidad del momento. En primer lugar, la necesidad de contener la expansión del comunismo–y siempre bajo la inspiración y el espíritu de la doctrina Truman- llevaría al establecimiento de diferentes instituciones, consideradas de una importancia esencial en el ámbito de la seguridad internacional si utilizamos una perspectiva histórica. Entre ellas destacarían la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte, piedra angular de las relaciones transatlánticas durante mucho tiempo, el Consejo de Seguridad Nacional, El Departamento de Defensa, el Plan Marshall –donde intervino el propio Kennan-, o, indirectamente, la propia Unión Europea (Spalding, 2006). Un segundo aspecto sería el de su aplicación estratégica y la consiguiente interacción con la Unión Soviética. Los resultados de la intervención y de la asistencia estadounidense en Grecia no tardarían demasiado tiempo en aparecer; en 1949 quedaban menos de 2.000 efectivos en las guerrillas comunistas, respecto de los 38.000 existentes anteriormente y serviría de precedente para la intervención y asistencia estadounidense en otros Estados a lo largo de la Guerra Fría (McGhee, 1990). En la propia Europa, el puente aéreo sobre

Berlín pronto seguiría a la intervención en Grecia. De igual forma, la asistencia a Turquía y a Irán abrió la estrategia estadounidense hacia el Próximo Oriente –segundo punto estratégico del momento tras Europa -y preparó futuras doctrinas que influirían en la zona –como las de Richard Nixon o Jimmy Carter- y muy pronto la seguiría el conflicto de Corea y la apertura del Extremo Oriente para esta política, asegurando la permanencia de Corea del Sur en el Bloque Capitalista (Jones, 1989).

Sin embargo, esta estrategia de contención también produjo otras consecuencias no tan deseables. Por un lado, la Unión Soviética –que desde 1947 ya disponía de armas nucleares- percibió la política estadounidense como potencialmente hostil hacia ella y entró en el juego de poder de las grandes potencias, imitando la conducta estadounidense en sus zonas de influencia; algo que quizá una estrategia más prudente como la propuesta por Kennan hubiese evitado (Bostdorff, 2008). Asimismo, la citada estrategia, hizo que Estados Unidos –interpretando cuestionablemente sus intereses estratégicos más inmediatos- se embarcase en una cuestionable y cuestionada intervención en un lejano país del Extremo Oriente llamado Vietnam, que hasta el momento quedaba lejos de las prioridades estadounidenses más inmediatas.

II-LA DOCTRINA NIXON.

Si la doctrina Truman había supuesto la aparición del pensamiento estratégico estadounidense durante la Guerra Fría, sirviendo de precedente para futuras estrategias estadounidenses; la doctrina Nixon, en cambio, supondría un punto de inflexión en relación a la política internacional desarrollada por las Administraciones previas. En cierto sentido, la aparición de la doctrina Nixon debería mucho al contexto histórico en el que se desarrollaron las acciones en política internacional de su inmediato predecesor, Lyndon B. Johnson, y su desafortunada intervención en el famoso conflicto de Vietnam; asentado sobre la base del temor a un efecto dominó en el Extremo Oriente que propagase aún más el comunismo y a una situación geopolíticamente inestable en Europa –por la decisión del gobierno De Gaulle de retirar a Francia de la estructura de mando de la OTAN-. Por ello, el compromiso con el lejano país asiático parecía verse como una forma de demostrar el liderazgo y la credibilidad estadounidense en la lucha contra el comunismo a nivel internacional (Ninkovich, 1994).

Este conflicto; impopular tanto entre los aliados de Estados Unidos como entre la propia opinión pública estadounidense, sería la principal herencia que dejaría en esta materia a su sucesor y marcaría de forma importante su presidencia. Hay autores que han clasificado la doctrina Nixon en dos fases, la de Enunciación -1969-1973- y la de implementación -1973-1976- (Litwack, 1984). Es este, el contexto en el que se produciría el famoso discurso de 3 de noviembre de 1969 del presidente estadounidense sobre la “Vietnamización” –punto central de la fase de Enunciación-, uno de los documentos más relevantes sobre la doctrina Nixon. En este discurso, tras exponer algunas de las cifras más relevantes -30.000 muertos y 540.000 soldados presentes allí-, sostiene la necesidad de combatir en el campo de batalla, pero también de abrir negociaciones con el enemigo y de “ayudar a combatir” -no de combatir- por los aliados. En este sentido expresará los tres puntos principales que vendrían a conformar su famosa doctrina y que dejarían atrás la más primitiva “doctrina Guam”, anunciada en la citada isla, que si bien algunos consideran una versión primaria de la posterior

doctrina, establecía las bases para una contención similar a la de sus predecesores (Ravenal, 1989).

El primero de estos puntos será el respeto por parte de Estados Unidos de todos los compromisos adquiridos en los tratados. El segundo la posibilidad de proporcionar un escudo para todos aquellos países libres amenazados por una potencia nuclear, siempre y cuando se juzgue que aquel Estado tiene un interés vital o estratégico para Estados Unidos. El tercero será que en caso de agresión Estados Unidos proporcionará toda la ayuda necesaria al Estado agredido, que deberá asumir el peso central en su defensa. Considerando que la defensa de la libertad no es solamente un asunto estadounidense, propone “vietnamizar” la búsqueda de la paz y las negociaciones que conducirían a ella. De esta forma estarían armando y equipando mejor al ejército de Vietnam del Sur, en tanto que retiraban tropas americanas –unas 60.000 para finales de ese mismo año-. Si no se anunciaba un calendario definitivo para la retirada de tropas era, según Nixon, porque se esperaba a obtener avances en tres frentes distintos. Estos tres frentes serían 1- el de las negociaciones en París, 2- el nivel de actividad enemiga y 3- el progreso en el entrenamiento de las fuerzas de Vietnam del Sur.

¿Qué se puede deducir de este discurso? Frente a sus predecesores y la tendencia a involucrarse en conflictos armados para sostener a gobiernos en lucha contra el comunismo –no necesariamente democráticos, tal y como vimos en el caso de la doctrina Truman-, Nixon anuncia únicamente la asistencia y apoyo de Estados Unidos pero no la intervención directa. El fracaso de Vietnam permitiría configurar la dimensión regionalista y multilateralista que se ha atribuido a la política internacional de la Administración Nixon –haciendo que los equilibrios de poder regionales recayesen sobre Estados clientelares como Indonesia, Brasil o Irán-; a los que apoyaría en su lucha contra el comunismo. Todo ello en el seno de una estrategia tendente a fomentar la estabilidad y el equilibrio de poderes –entendido como Statu-Quo-, en un mundo cuyo centro podría ser afectado por los acontecimientos geopolíticos que se desarrollasen en la periferia del sistema. A esto se añadiría –con la misma justificación- la famosa distensión, establecida supuestamente en aras de una coexistencia pacífica con las grandes potencias comunistas China o la Unión Soviética –evitando la destrucción mutua-, en un momento histórico en el que las percepciones sobre el poder americano habían alcanzado un claro cariz pesimista; resultado del fracaso de las políticas de contención universal que habían sostenido las Administraciones previas (Ravenal, 1989).

En el reconocimiento de estas realidades y en el desarrollo de su estrategia, no intervino únicamente el propio presidente Nixon, sino que en los procesos de toma de decisiones internos destacaría otra gran figura que, eventualmente, se convertiría en otro de los grandes mitos de la política internacional estadounidense durante la Guerra Fría; Henry A. Kissinger. Destacado intelectual y académico procedente de la Universidad de Harvard, sería un protegido del rival de Nixon en las primarias del partido republicano; Nelson Rockefeller (Litwack, 1984). Con todo, el presidente Nixon –en contra de lo que el propio Kissinger pensaba y pese a la negativa visión inicial que había tenido del primero- le nombraría su consejero de Seguridad Nacional. Es decir, la figura interna con mayor cercanía al presidente estadounidense de la Administración. Muy pronto y de cara a los citados procedimientos internos, sería el propio Kissinger quien parecía tener en exclusiva la llave de acceso al presidente en temas internacionales; quien únicamente despacharía esos asuntos con él. De hecho, las consiguientes reformas en el Consejo de

Seguridad Nacional articularían un aparato enormemente centralizado bajo el llamado *Senior Review Group* y una serie de comités especializados, de los que saldrían la mayor parte de las decisiones en temas de política exterior y de seguridad, vaciando competencias de los Departamentos de Estado y Defensa –a lo que no sería ajena la aversión de Nixon y Kissinger por la denominada “burocracia”, que conformaba el Departamento de Estado- (Litwack, 1984).

La tensión y el conflicto entre la estrategia de la distensión y la propia doctrina Nixon no fue tan fácil de evitar como se pensó en un principio y, ocasionalmente, los equilibrios de poder fueron dañados. Con todo, Estados Unidos, merced a su nuevo entendimiento con China y al reconocimiento de los “intereses legítimos” de la misma, logró evitar que la Unión Soviética ocupase el espacio que ellos dejaban en su progresiva retirada. En cambio, el patrocinio sobre las conversaciones de paz para la unificación de las dos Coreas no llegaron a ningún resultado positivo. La consecuencia más importante de la aplicación de la citada doctrina fue la generalización de la “vietnamización”, con la consiguiente obligación de que los citados Estados –aún con el apoyo estadounidense-, pudiesen asumir la seguridad nacional por sí mismos (Nam, 1986). Esto, sin embargo provocó críticas de destacados académicos, que veían que los aliados tradicionales en regiones como Asia –y particularmente Japón, Taiwán y Corea del Sur- comenzaron a dudar del compromiso estadounidense como puso de manifiesto Thomas Schelling (Laird, 1972).

Como de costumbre la realidad es mucho más compleja de lo que las críticas iniciales parecieron plantear. Los resultados de la doctrina Nixon no fueron, en realidad, sino una conjunción de éxitos o fracasos que influyeron en la realidad del momento. Entre sus haberes destacaron la tan necesaria distensión que por fin se producía entre Estados Unidos y la Unión Soviética –además de los acuerdos de desarme y las medidas contra la proliferación nuclear-, poniendo fin a un conflicto peligroso y en buena medida, inútil y contraproducente como resultado de una política de contención universal sin medida alguna que no distinguía entre intereses vitales de los de otra índole, asegurando la tan necesaria prudencia y autorrestricción (Ninkovich, 1994). De igual forma se produjo una racionalización del gasto militar en tiempos de crisis –particularmente tras la Guerra del Yom Kippur-, alcanzándose en 1971 el límite más bajo desde 1951 –un 7 % del PIB- (Litwack, 1984) y se planteó una alternativa más racional a la intervención directa en otros Estados con la denominada “vietnamización”. Se desarrolló por primera vez una estrategia multipolar asentada sobre equilibrios de poder regionales, avanzándose parcialmente desde la concepción bipolar de Administraciones anteriores. Finalmente la atracción y el reconocimiento de China demostró ser un éxito diplomático incuestionable que permitió la diversificación de la estrategia estadounidense, redujo los costes de la política de contención y mantuvo una relativa estabilidad en el Lejano Oriente (Nam, 1986).

Los fracasos en la doctrina se producirían, principalmente, como resultado de las contradicciones entre la estrategia de la distensión y la contención –así como entre la estrategia y los medios utilizados- que todavía inspiraba, en cierta medida, la doctrina Nixon. Un ejemplo fue la falta de prudencia y autorrestricción demostradas –irónicamente por el realismo confeso tanto de Nixon como de Kissinger- tanto en los famosos bombardeos de Camboya como en el apoyo a los golpes de Estado fomentados en determinados Estados del Cono Sur o la falta de previsión demostrada por Kissinger en el enfrentamiento del Yom Kippur, la Guerra entre Pakistán y la India o la

intervención soviética y cubana en Angola; lo que puso en cuestión que el sistema multipolar de equilibrios de poder regionales y globales creado por Kissinger fuese capaz de conseguir la estabilidad pretendida (Litwack, 1984). Además, el desarrollo de una política internacional, cuya justificación no se asentaba en principios morales tuvo el grave riesgo de que una opinión pública que podría oscilar entre el aislacionismo o el compromiso wilsoniano con los valores y libertades –ambas posturas, con larga tradición en la política estadounidense-, tal y como los entendía el pueblo americano se opusiesen a una política de este tipo y dada la naturaleza democrática de Estados Unidos, pudiesen llevarla a pique, tal y como sucedió.

Las críticas a una política considerada escasamente moral y ausente de la propia tradición estadounidense se produjeron tanto a la izquierda como a la derecha de Ford – sucesor de Nixon tras el caso Watergate- y Kissinger. Los republicanos de la facción de Ronald Reagan reclamaban una política internacional más enérgica frente a la Unión Soviética, asentada sobre la base de la moralidad (Mann, 2004), en tanto que el candidato demócrata Jimmy Carter defendía un mayor compromiso con los derechos humanos y la lucha contra la pobreza (Litwack, 1984). Sus respectivas políticas exteriores, sin embargo, quedarían condicionadas por la tensión entre la competición geopolítica frente a la URSS y su discurso moralista. Ambos se verían obligados a apoyar a gobernantes autoritarios, manteniendo la política heredada de Nixon y Kissinger hasta la caída del Sha u otros dictadores como Ferdinand Marcos de Filipinas (Nam, 1986) (Mann, 2004) (Traub, 2007). La verdadera transición a una política wilsoniana, tendría que esperar hasta la caída de la Unión Soviética y el advenimiento del “Nuevo Orden” que la Administración de Bush padre enunció pero no aplicó.

III- LA ADMINISTRACIÓN CLINTON.

La caída de la Unión Soviética configuró un orden mundial completamente distinto. Por primera vez, Estados Unidos se encontró con que era la potencia global dominante de forma indiscutible y que sus ideales y valores podrían ser expandidos sin que ningún poder rival pudiese hacerle sombra. La competición entre superpotencias y el equilibrio bipolar dejaron paso a un mundo unipolar, en el que una Rusia debilitada y una China sometida a reconversión no eran todavía rivales para un Occidente victorioso (Brzezinski, 2007). Se esperaban pues nuevas doctrinas que se ajustasen a la realidad del momento –una en la que ya no era necesario apoyar a autócratas para garantizar la supervivencia del sistema-. Asimismo, la propia realidad internacional, materializada en fenómenos como la famosa Tercera Ola (Huntington, 1991) –que podría suponer una cierta resurrección de la famosa teoría del dominó- y la aportación de nuevas perspectivas teóricas –Fin de la Historia (Fukuyama, 1989), paz democrática (Doyle, 1983)- abrían nuevas perspectivas para la acción política.

Para entender la política internacional de la Administración Clinton y la doctrina que lleva su nombre, hay que remontarse a una campaña electoral en la que los éxitos en política internacional de Bush padre no supusieron grandes bazas frente a un candidato demócrata que esgrimía la situación interna y, particularmente, las cuestiones económicas como base de su crítica a la Administración previa. El candidato presidencial, Bill Clinton, no era ningún especialista en política internacional si lo comparamos con un Bush padre, que fue durante varios años embajador en China con Nixon y vicepresidente con Reagan y contó con la colaboración de destacados especialistas como James Baker o Brent Scowcroft (Brzezinski, 2007). La política

internacional no sería una prioridad hasta que los acontecimientos comenzasen a exigirlo (Brzezinski, 2007).

Si un contexto internacional nuevo había puesto las bases para un nuevo cambio en la política internacional desarrollada por su predecesor; la experiencia y la interacción también tendrían un profundo efecto con uno de los grandes fracasos para la política internacional de los años 90: Somalia. El incidente del llamado Black Hawk derribado condicionaría el cambio que se produciría en la política exterior estadounidense (Wheeler, 2000). El 21 de septiembre de 1993, Anthony Lake consejero de Seguridad Nacional de Clinton lanzaría un discurso en la Universidad John Hopkins, en el que se recogerían algunos de los puntos centrales de la política internacional de la nueva Administración, que integrarían la doctrina Clinton. Entre ellos destacarían la necesidad de expandir la democracia liberal como forma de gobierno –sobre la base de la tesis de la paz democrática, que plantea que las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas y no patrocinan el terrorismo-, por la fuerza si fuese necesario, y de la economía de mercado en todo el mundo. Asimismo se planteaba la necesidad de contener a aquellos Estados autocráticos que supusiesen una amenaza para el nuevo orden mundial –caso de Irán, Irak o Corea del Norte-. Uno de los aspectos más destacados de semejante estrategia sería el del nuevo unilateralismo americano, recogiendo que, frente a lo que había ocurrido anteriormente, Estados Unidos actuaría de forma unilateral cuando fuese necesario para poder hacer avanzar tales objetivos (Lake, 1993).

Estos planteamientos serían repetidos por el presidente Clinton en diferentes discursos como los del Estado de la Unión o ante Naciones Unidas, de 27 de septiembre de 1993 y 26 de enero de 1994. Por primera vez parecía posible realizar una política clara y coherente de expansión de la democracia, en un sentido wilsoniano, refrendado por la perspectiva científica, aportada por los autores teóricos de la paz democrática que planteaban que expandir la democracia era una forma de proporcionar estabilidad, seguridad y prosperidad al sistema de Estados (Russett, 1993), (Rummel, 1997). Este idealismo wilsoniano, sostenido sobre una base teórica cosmopolita que apelaba a la globalización (Brzezinski, 2007), era más fuerte en su dimensión de “hacer el mundo seguro para la democracia” que en la referida al multilateralismo, aunque esta dimensión nunca llegar a abandonarse completamente. La primera ocasión que la Administración Clinton tendría para aplicar su doctrina sería el supuesto de Haití. Un golpe de Estado encabezado por el general Cedrás, derrocó al presidente electo, Bertrand Aristide, provocando una catástrofe humanitaria concretada en la famosa “crisis de los refugiados”, materializada en miles de balsaeros que llegaban a las costas estadounidenses, obligando a la Administración Clinton a tomar cartas en el asunto. Muy pronto y en aras de la invocada política de expandir y defender la democracia en el Hemisferio Occidental, con la consiguiente amenaza de intervención directa en Haití, la Administración Clinton obligó al general Cedrás a exiliarse y Aristide pudo ser reinstaurado en la presidencia de Haití. Estos hechos conducirían al primer traspaso democrático y pacífico de gobierno en la historia haitiana y al establecimiento de un protectorado, que tenía entre sus bases la construcción de una democracia segura, estable y próspera (Niblack, 1995).

El éxito inicial obtenido serviría de acicate para seguir con esta política que según el vicesecretario de Estado Strobe Talbott, promovía al mismo tiempo intereses e ideales (Talbott, 1996). No sería el último caso en el que la Administración Clinton intervendría

invocando los valores como guía de su política internacional. Las guerras que acabaron desintegrando la antigua Yugoslavia y, particularmente, las intervenciones desarrolladas en Bosnia y Kosovo supusieron un paso más en esta estrategia. En la primera de ellas, las negociaciones de paz de Dayton y el subsiguiente protectorado internacional sobre la base de dos entidades autónomas; la república bosnio-croata y la república Srpska –o serbia- condujo a un nuevo intento de construcción de instituciones democráticas a través de la citada figura (Holbrooke, 1999), (Boyd, 1998). En el caso de Kosovo –nuevamente sobre la base de principios humanitarios como la protección de la población albanokosovar frente a Serbia-, condujo a una serie de bombardeos en Serbia –sin apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por la amenaza de veto ruso- que nuevamente llevaron al establecimiento de un protectorado asentado sobre las bases de la construcción de instituciones democráticas, convivencia entre diversos grupos étnicos y prosperidad económica (King y Mason, 2006). La citada intervención prepararía el terreno para las futuras guerras desarrolladas por la Administración Bush, cuya fundamentación no es tan lejana como se quiere hacer creer. La propuesta de la secretaria de Estado durante su segundo mandato, Madeleine Albright, de creación de una Comunidad de Democracias, supondría una constatación más de los fundamentos de una doctrina novedosa en sus planteamientos, pero relativamente incoherente a la hora de ser llevada a la práctica.

IV-LA ADMINISTRACIÓN BUSH.

A primera vista, una vez proclamada la victoria del candidato republicano a la Casa Blanca y la derrota del demócrata Al Gore, el recorrido iniciado en 1993 por una política internacional de inspiración moralista y orientación wilsoniana parecía acabada. Pero como siempre, la historia da lugar a sorpresas y el inesperado 11 de Septiembre dio al traste con todas las expectativas iniciales de la nueva Administración republicana (Traub, 2008). Si George W. Bush realizó una campaña en la que se arremetió contra los procesos de construcción estatal, en la que se apostaba –tal y como constaba en su famoso análisis de *Foreign Affairs* Condoleezza Rice- por un nuevo sistema de equilibrios de poder para relacionarse con una China emergente y una Rusia reinventada tras el ascenso al poder de Putin o a contener a estados “canalla” como Irán o Irak (Rice, 2000); el 11 de septiembre daría lugar a una nueva política internacional.

Esta política internacional, revolucionaria y novedosa, según el profesor Nye combinaría dos corrientes relevantes de la política internacional estadounidense; el idealismo wilsoniano en lo que respecta a las políticas de expansión de la democracia como eje del discurso y estrategia –particularmente apoyadas por el sector neoconservador de la Administración- y elementos jacksonianos, en lo que respecta al unilateralismo y el uso de la fuerza. Entre las primeras figuras destacarían figuras relevantes como el vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz, Lewis Libby, Elliot Abrams y otros. Entre las segundas el secretario de Defensa Donald Rumsfeld o el vicepresidente Dick Cheney. También destacaría un grupo menos influyente que ha sido tradicionalmente vinculado con el realismo político entre los que destacarían el secretario de Estado Collin Powell y su segundo Richard Armitage o, inicialmente, la consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice –probablemente la más cercana a Bush- (Nye, 2004). Esta conjunción de miembros sería particularmente relevante a la hora de analizar los procesos de toma de decisiones en la Administración Americana, caracterizada en su primer mandato por el conflicto existente entre los Departamentos de Estado y Defensa o la enorme influencia de los neoconservadores (Muravchik y

Walt, 2008). La intervención en Afganistán, en reacción a los ataques del 11 de Septiembre, no se incorporo a esta estrategia wilsoniana inicialmente. Las elecciones que se celebraron originalmente, fueron organizadas a propuesta iraní e implementadas con anterioridad a la adopción de la misma. La incorporación de Afganistán al proyecto neoconservador de expansión de la democracia ser realizaría ex-post (Dobbin, 2008).

La compleja doctrina Bush, que aparecería por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional de marzo de 2002, no sería sino una combinación de los elementos ya citados. De esta forma, en ella se combina una estrategia de expansión de la democracia a nivel global con el unilateralismo, diversos elementos hegemónicos y la guerra preventiva –que algunos autores han identificado con el neorrealismo ofensivo, pese a que Mearsheimer ha sido uno de los grandes críticos de tal estrategia- (Rehson, 2007). A esto se añade la identificación –en su famoso discurso sobre el Estado de la Unión de 29 de febrero de 2002- de un grupo de Estados a los que se denominó el eje del mal. Entre estos Estados se recogería a antiguos conocidos como Iran, Irak o Corea del Norte, que se ampliaría con la introducción de Cuba o Siria -que inicialmente había colaborado en el conflicto de Afganistán y la lucha contra al-Qaeda-.

De estos Estados, Irak fue el objetivo central de la citada Administración. La motivación de la citada intervención aun está sometida a debate y polémica. La justificación original; la de las armas de destrucción masiva ha sido utilizada por algunos como evidencia del intento a cualquier precio de acudir a la guerra y derribar a Shaddam Hussein. Sin embargo, aunque tal estrategia haya sido exagerada, no quita tampoco que los propios exiliados iraquíes hubiesen manipulado las evidencias (Albright, 2003) ni que el propio Shaddam dijese nunca que él no disponía de tales armas por un posible temor a sus enemigos internos –kurdos, chiíes- o externos –Irán- (Gordon y Trainor, 2006). Parece, en cualquier caso, que tal justificación se usaría como la mejor forma de unir los posicionamientos de todos los miembros de la Administración hacia la misma. Algunos de los críticos de la guerra sostuvieron que el citado conflicto se debió a la cuestión del petróleo. Es atractivo suponer tal hipótesis ante uno de los Estados con mayores reservas petroleras del mundo pero esto no explica que las concesiones a empresas petroleras estadounidenses hayan sido mínimas, recibiendo en su mayor parte las concesiones empresas rusas, chinas o europeas –que fueron los Estados más críticos con la citada intervención-.⁴ En este sentido, ni siquiera el control estadounidense para evitar que posibles rivales pudiesen hacerse con ellas parece dar lugar a evidencia empírica alguna de tal actitud. A esto se añade, la afirmación lógica que plantea que las empresas petroleras, cuyo fin es ganar dinero y no provocar guerras, preferían una estabilidad que permitiese hacer fluir el suministro a la inestabilidad post-Shaddam. Como bien dicen Mearsheimer y Stephen M. Walt la lucha de las empresas petroleras era por quitarle las sanciones a Irak y poder obtener contratos (Mearsheimer y Walt, 2007).

En este sentido parece que el mejor argumento –compatible además con su propia doctrina- es el que relaciona el conflicto de Irak con la deposición de Shaddam, el cambio de régimen por la fuerza y la imposición de la democracia liberal como forma de gobierno. Irak sería desde este punto de vista el primer paso del proyecto neoconservador de expansión de la democracia y transformación del Próximo Oriente,

⁴ “US Companies Shut Out as Iraq Auctions its Oil Fields”, *Time*, 19 de diciembre de 2009. “Risk Tolerant China investing heavily in Iraq as US Companies hold back”, *The Washington Post*, 2 de julio de 2010. Son algunos ejemplos de múltiples noticias sobre el tema.

del que se suponía que generaría un efecto dominó en la región –nueva dimensión de aquella teoría proteica que ya vimos- (Choucair, 2006). Para ello el régimen de los protectorados internacionales sería esencial, como lo fue con la Administración Clinton (Tovar, 2009). La explicación además permite compatibilizar la presencia tanto de factores ideacionales como de intereses estratégicos –no hay que olvidar la idea que plantea la paz democrática en relación a la ausencia de guerra entre democracias y su no patrocinio del terrorismo-⁵ al considerarse la democracia un antídoto para la violencia y una forma de asegurar la paz tanto de Estados Unidos como de Israel –aunque este último consideraba mucho más peligroso a Irán-.

En relación a este conflicto, las críticas internas y externas comenzarían muy pronto. Los principales autores realistas –Kenneth Waltz, Stephen M. Walt, John J. Mearsheimer, Jack Snyder entre otros- escribieron una carta al New York Times exponiendo su posicionamiento en contra de la guerra publicada el 26 de septiembre de 2002. Asimismo, destacados políticos realistas –republicanos- como Brent Scowcroft (Mann, 2004) –antiguo mentor de Condoleezza y ex consejero de Seguridad Nacional- y Richard Haass (Haass, 2009) se opusieron a tal política. Las protestas se extendieron a lo largo del globo y países como Francia, Alemania, Rusia o China se opusieron abiertamente a la intervención (Mann, 2004). Con todo, hay autores que han sostenido que las diferencias entre realistas y neoconservadores han sido más epidémicas que reales y que ambos posicionamientos han sido necesarios para la política exterior de dicha Administración (Martínez, 2005). El posterior desarrollo del protectorado y los graves errores cometidos –por ejemplo la disolución del ejército y las instituciones iraquíes- incrementarían las críticas condicionando la salida de muchos de estos neoconservadores –como el mismo Wolfowitz- o del secretario de Defensa Donald Rumsfeld ante una más que evidente debacle geopolítica, cuyos beneficiarios serían Irán o China. Involuntariamente, el conflicto produciría un nuevo ascenso de posiciones realistas y el convencimiento de la ineficiencia del uso de la fuerza en la estrategia de expansión de la democracia (Diamond, 2008). Igualmente resucitaría, de la mano de autores como John Gray, el pensamiento anti utópico (Gray, 2008). La nueva Estrategia de Seguridad Nacional del año 2006, suprimió precisamente algunos de los aspectos más polémicos como la guerra preventiva y acentuó el multilateralismo, si bien siguió manteniendo la estrategia de expandir la democracia, que se intentaría aplicar –con poco éxito- a países como Egipto (Traub, 2008). El discurso inaugural del segundo mandato sería un claro ejemplo del idealismo wilsoniano que guió a la citada Administración con la denominada *Freedom Agenda*.

En este sentido –y pese a la oposición de muchos demócratas y wilsonianos clásicos-, ya hay autores que empiezan a relacionar la estrategia wilsoniana de ambas Administraciones, al tener los mismos fundamentos teóricos (Ikenberry, 2008). La política liberal-demócrata de la Administración Clinton, según ellos, no tenía mucho que envidiar a la política de expansión de la democracia de la Administración Bush –si bien carecía de los elementos jacksonianos a los que hicimos referencia antes-, siendo Kosovo un precedente interesante de posteriores políticas. El origen común en el pensamiento filosófico idealista de la Posguerra Fría, presente en ambas Administraciones hace que las distinciones entre ellas no sean tan exageradas como uno pueda suponer a la luz de las afirmaciones de la ex secretaria de Estado de Clinton en sus memorias (Albright, 2003). Por otro lado, los fracasos en Irak o Afganistán son

⁵ Tal y como recogen los discursos de líderes tan variados que van desde Condoleezza Rice a Anthony Lake.

consustanciales y paralelos al fracaso de los grandes protectorados de la Administración Clinton, que el terremoto haitiano ha puesto otra vez de manifiesto, junto con la polémica independencia kosovar o el eterno y frágil protectorado bosnio. La academia – que antes promovió entusiásticamente las políticas de expansión de la democracia- comienza a ser consciente de que nadie sabe como se construye una democracia, que los procedimientos de construcción estatal son farragosos y enormemente costosos y que no existe voluntad política para continuar con tales políticas ni para asumir los enormes costes de las mismas (Barany y Moser, 2009).

El desastre producido como resultado de las citadas políticas no solo contribuyo en el ascenso de Barack Obama al poder, sino que le ha obligado a seguir una estrategia completamente distinta, sobre la base de un realismo pragmático, nada afecto a esencialismos –no hay mas que ver su Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010- y que, además de las famosas –y polémicas- retiradas de Afganistán o Irak; ha conducido al convencimiento de la ineficiencia de expandir la democracia por la fuerza –optando, en cambio, por el ejemplo y la prudencia jeffersonianas-. La estrategia en Afganistán –espejo de la que Nixon utilizo en su momento- tiende a la “afganización” y a que los aliados asuman la defensa por sus propios medios –con la ocasional asistencia americana-. Su estrategia para combatir el terrorismo en conflictos mas recientes como los de Yemen o Somalia –en los que han tenido un papel esencial los actores locales y los aviones no tripulados- han permitido evitar enfangarse en nuevos conflictos o en ocupaciones costosas e innecesarias (Woodward, 2010). Como acertadamente sostuvo en uno de sus últimos discursos debe dejarse de promover la construcción nacional fuera y comenzar a realizarla dentro como el propio presidente comentó en su discurso semanal de 28 de agosto de 2010.

CONCLUSIONES.

A la vista de las doctrinas analizadas previamente y del desarrollo histórico expuesto, podemos examinar los objetivos y observar los resultados del trabajo ya realizado. De los tres objetivos, debemos responder en primer lugar a la pregunta realizada, que plantea si la doctrina es una forma eficiente de relacionarse con el mundo y conformar la realidad que a uno le rodea. En este sentido la respuesta no puede ser sino parcial y agridulce para el estadista en cada momento concreto. Por un lado debemos reconocer el valor de la doctrina a la hora de clarificar y agilizar la acción política de las diferentes Administraciones estadounidenses. Es bastante evidente que si existe una guía clara o una visión del mundo susceptible de ser aplicada en la práctica, la acción política se verá enormemente estructurada, de forma que una serie de objetivos concretos a plantear puedan ser acometidos con mayor facilidad. Algo que se ha demostrado claramente en la aplicación de doctrinas como las de Truman o Nixon, que llegarían a establecer verdaderas arquitecturas del poder estadounidense a nivel internacional, capaces de funcionar durante mucho tiempo y, en algunos casos, de crear instituciones duraderas y ejemplares –caso del Consejo de Seguridad Nacional estadounidense-. En este sentido la doctrina no solo ha servido para relacionarse de forma efectiva con el mundo, agilizar la acción política e incluso dar un lustre electoral al presidente de turno; sino para conformar la realidad internacional con la creación de alianzas e instituciones profundamente influyentes en el devenir histórico.

Sin embargo y en el mismo sentido, la doctrina también ha mostrado sus límites a la hora de relacionarse con la realidad y un contexto histórico cambiante. En este sentido,

la aplicación de una doctrina Truman de forma flexible, selectiva y pragmática permitió evadir muchos de los potenciales problemas de una contención ilimitada –a la que siempre se opuso Kennan- que conduciría al grave problema del conflicto de Vietnam. En el mismo sentido, la inicial doctrina Guam de la Administración Nixon, con los resultados desastrosos de los bombardeos de Camboya y la escalada inicial en Vietnam hasta la promulgación de la doctrina Nixon propiamente dicha, así como la caída de algunos de sus aliados más importantes como el Sha de Irán o Marcos en Filipinas, pondría eventualmente fin a una estrategia de equilibrios de poder que se mantuvo estable durante mucho tiempo. Las doctrinas más recientes han sido capaces de comprobar estos últimos extremos. De tal forma, tanto la Administración Clinton en Somalia, Haití, Bosnia o Kosovo, así como la Administración Bush en Egipto, Afganistán o Irak descubrieron los límites de una política utópica establecida sobre la base de criterios idealistas que no siempre se asentaban sobre la realidad del momento y condujo a críticas contra la doctrina wilsoniana que las inspiraba.

El segundo objetivo tiene, igualmente, un enorme interés. Tiene mucho sentido plantear la idea de que las doctrinas no sean exclusivamente compartimentos estancos a utilizar por una Administración concreta sino que estarían llamadas a concebir instrumentos que vayan mucho más allá de las circunstancias históricas del gobierno que las creó y puedan condicionar la forma de relacionarse con la realidad de futuras Administraciones. En este sentido, la doctrina de la contención concebida por la Administración Truman resulta un buen ejemplo, dado que estableció y conceptualizó una forma de actuar que sería imitada y utilizada de forma recurrente, no solo por sus inmediatos sucesores, sino por Administraciones mucho más recientes –tal y como se puede ejemplificar en las intenciones de las Administraciones de Clinton o Bush de contener a los diversos estados autocráticos e incluso de aplicar posibles cambios de régimen-. También ha sido defendida por diversos autores y medios críticos de China como estrategia estadounidense a raíz de la visita del presidente Hu Jintao a Estados Unidos en enero de 2011. Por otro lado la teoría del dominó que estuvo presente en las concepciones del mundo de Nixon, Eisenhower o Truman, sigue presente en la actualidad si tenemos en cuenta las intenciones neoconservadores de provocar un efecto dominó que permitiese la transformación del Próximo Oriente, en los temores de la Administración Obama de un Irán que pudiese provocar una carrera nuclear en toda la región o en los medios de comunicación cuando analizaron los efectos de la deposición de Ben Alí en Túnez o Mubarak en Egipto. Asimismo, la estrategia de la “afganización” de Obama no resulta sino una adaptación actual de la estrategia de la “vietnamización” de Nixon, tendente a que el estado sometido a protectorado pudiese asumir su seguridad por sí mismo y facilitar una retirada rápida de las tropas estadounidenses, con mejor o peor suerte para el gobierno clientelar.

La cuestión de los límites de la doctrina es igualmente esencial y necesaria de cara a su tratamiento. El estadista, tal y como hemos visto en la experiencia histórica de cada una de estas estrategias, se ve limitado tanto por la realidad como por las exigencias institucionales y constitucionales internas que constreñirían su acción política. En el primer caso se pueden incluir una gran variedad de elementos que van desde los intereses electorales hasta los intereses materiales -disponibilidad de recursos, poder etc-. Las restricciones internas generales de cada doctrina dependerán del gobierno, la constitución y la fortaleza de las instituciones de cada país en cada momento. En el caso estadounidense, con sus complejos equilibrios de poder y con las enormes competencias que el Congreso y los grupos de interés privado detentan –por no hablar de la

competición de las diferentes agencias federales- hacen que esto se limite todavía más. Si realmente el líder político no hace lo que quiere sino lo que puede –como sostiene Kennan-, este tipo de limitaciones deben considerarse una cuestión esencial si se quiere entender el desenvolvimiento y la aplicación real de la doctrina. Así sucedió en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009, donde un Obama que hubiese preferido un acuerdo mucho más ambicioso; tuvo que adaptarse a los límites impuestos con el congreso y pactar con el grupo de potencias emergentes llamado BASIC.

A la vista de ello, es necesario realizar una serie de recomendaciones, para el mejor funcionamiento de cualquier doctrina o estrategia en política internacional. En primer lugar destacaría la necesidad de que la doctrina a aplicar sea una doctrina flexible y pragmática. Esto implicaría que lejos de asumirla como una guía política a rajatabla, sea matizada por la necesidad política y por las circunstancias de cada momento concreto. Es una realidad que un Estado a la hora de tratar de obtener una serie de intereses vitales o estratégicos, puede necesitar actuar de forma distinta en diferentes casos. Es por ello que la estrategia que se pretenda exponer como guía de la política internacional de un Estado, se sostenga sobre la base de la flexibilidad y no de la rigidez, de lo contrario la estrategia podría convertirse en una carga y perjudicar los intereses de un Estado concreto –como de hecho sucedió con la doctrina “ilimitada” de la contención y el conflicto de Vietnam, una vez quedo fuera de escena el pragmatismo del presidente Truman y la elección de posibilidades-. En segundo lugar, es imprescindible contar con la prudencia y la autorrestricción aplicadas a la doctrina, de forma que la misma haga que el Estado en cuestión se relacione con el mundo, tal y como es, y no como nos gustaría que fuese reconociendo nuestros límites. Hay que recordar la advertencia de que uno debe tener principios sin permitir que estos nos cieguen. En tercer lugar se deberían naturalizar las limitaciones institucionales y morales impuestas a la doctrina y no ver exclusivamente el mundo a través de una doctrina, cuya aplicación esta sometida a requerimientos internos –algo que algunas doctrinas como la de Nixon o las políticas de expansión de la democracia de la Administración Bush no contemplaban-. Asimismo, las inquietudes de la opinión pública deben ser recogidas en la medida de lo posible, de forma que –como a su pesar descubriría Kissinger- la propia opinión pública no pudiese dar al traste con la misma.

Estos tres principios deberían tenerse en cuenta a la hora de lidiar con los problemas que cualquier doctrina o estrategia de seguridad es susceptible de provocar, a efectos de mejorarla. En cualquier caso y, si bien es cierto que el pragmatismo en la elaboración y aplicación de la doctrina será siempre preferible a la aplicación inquebrantable de la misma, esto no quiere decir que la acción política deba quedar al albur de los acontecimientos de cada momento. La doctrina debe entenderse como una guía o planificación asentada sobre una visión del mundo, que permita hacer frente a desafíos esperados e inesperados; pues una aplicación improvisada siempre será menos provechosa a la hora de perseguir los objetivos que una política internacional exige. Un aspecto a tener en cuenta de cara a la aparición de la Estrategia de Seguridad Nacional coordinada por Solana, que podría empezar a poner fin a uno de los ámbitos en que nuestra política internacional ha adolecido de mayores carencias: el del pensamiento estratégico.

Juan Tovar Ruiz es investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

BIBLIOGRAFÍA.

Albright, Madeleine, *Madame Secretary. A Memoir*, Ed. Hyperion, Nueva York, 2003, P. 659.

Barany, Zoltan y Moser Robert G., eds. *Is Democracy Exportable?*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Bostdorff Denis M., *Proclaiming the Truman Doctrine: The Cold War Call to Arms*, Ed. Texas A&M University Press, College Station, 2008, P. 16, 61-90, 142-152, 148-151.

Boyd, Charles G., “Making Bosnia Work”, en *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 1, enero/febrero, 1998.

Brown, Eugene y SNOW, Donald M., *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge*, Ed. Bedford/St. Martin's, Boston, 2000, P. 95-271.

Brzezinski, Zbigniew, *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Ed. Basic Books, Nueva York, 2007, P. 194-198, 25-28, 120-123, 83-92, 28-34.

Diamond, Larry, *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, Ed. Holt Paperbacks, Nueva York, 2008, P. 12-15.

Dobbins, James F., *After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan*, Ed. Potomac Books, Washington, 2008, P. 83-84.

Doyle, Michael W., “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2” en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4, 1983.

Choucair, Julia, “Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una visión crítica”, *Real Instituto Elcano*, ARI 77, 2006, junio.

Fukuyama, Francis, “¿The End of History?”, en *The National Interest*, no.16, (verano, 1989).

Gordon, Michael y Trainor, Bernard, *Cobra II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, Ed. Pantheon Books, Nueva York, P. 118-123.

Gray, John, *La misa negra. Religión apocalíptica y la muerte de la utopía*, Ed. Paidós, Barcelona, 2008.

- Haass, Richard, *War of Necessity. War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars*, Ed. Simon & Schuster Paperbacks, Nueva York, 2009.
- Holbrooke, Richard, *Para acabar una guerra*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, P. 316-466.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Ed. University of Oklahoma Press, Norman, 1991, P. 26-30.
- Ikenberry, John., ed., *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, P. 66-74.
- Jeffery, Judith S., *Ambiguous Commitments and Uncertain Policies. The Truman Doctrine in Greece, 1947-1952*, Ed. Lexington Books, Boston, 2009, P. 17-60.
- Jones, Howard, “A New Kind of War”. *America’s Global Strategy and the Truman Doctrine in Greece*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 1989, P. 17-35, 227-236.
- Kennan, George F., “The Sources of Soviet Conduct”, *Foreign Affairs*, vol. 25, nº 4, Julio, 1947.
- King, Iain y Mason Whit, *Peace At Any Price. How The World Failed Kosovo*, Ed. Cornell University Press, Londres, 2006, P. 1-25.
- Kissinger, Henry, *Does America Need a Foreign Policy?*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2001, P. 17-31 y 283-288.
- Laird, Melvin R. (1972), *The Nixon Doctrine*, Ed. American Enterprise Institute, Washington DC, P. 43-49, 30-34, 59-60.
- Litwack, Robert S., *Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1984, P. 20, 80-150, 49-73, 156-190, 123, 158, 189-190.
- Mann, James, *The Rise of the Vulcans. The History of Bush War’s Cabinet*, Ed. Penguin Books, Nueva York, 2004, P. 56-78, 72-73, 79-88, 127-137, 158-159, 334-340, 342-344.
- Martínez Montes, Luis Francisco, “¿Realistas vs. Neoconservadores? La política exterior de los Estados Unidos en el segundo mandato de George W. Bush, *Cidob d’Afers Internacionals*, nº 69, (mayo 2005) P. 7-20.
- McGhee, George, *The US-Turkish-NATO Middle East Connection. How the Truman Doctrine Contained the Soviet in the Middle East*, Ed. St. Martin Press, Nueva York, 1990, P. 26-30, 33-34.
- Mearsheimer John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Ed. Norton & Co., Nueva York, 2001, P. 9-10 y 1-28.

Mearsheimer, John J. y WALT, Stephen M., *El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos*, Ed. Taurus, Madrid, 2007, P. 411-413.

Morgenthau, Hans, *Truth and Power. Essays of a Decade 1960-70*, Praeger Publishers, Washington, 1970, P. 13-28.

Muravchik, J. y Walt, Stephen M., “The Neocons vs The Realists”, *The National Interest*, 3 de septiembre, 2008.

Nam, Joo Hong, *America´s Commitment to South Korea. The First Decade of the Nixon Doctrine*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1986, P. 109-123, 123-138, 109-116, 139-146.

Niblack, Preston , *The United Nations Mission in Haiti: Trip Report*, Ed. RAND, Santa Mónica, 1995.

Ninkovich, Frank, *Modernity and Power. A History of the Domino´s Theory in the Twentieth Century*, Ed. The University of Chicago Press, Chicago, 1994, P. 133-165, 151-165, 147, 161-163, 166-202, 312-320, XI-XVIII, 1-36, 276-311, 312.

Nye, Joseph S., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004, P. 141, 140-141.

Ravenal, Earl C., *Large-Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent*, Ed. Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1989, P. 15-29, 48-53, 56-64.

Renshon, Stanley A., “The Bush Doctrine Considered” en RENSHON, S.A. y SUEDFELD, P., eds, *Understanding the Bush Doctrine*, Ed. Routledge, Nueva York, 2007, P. 4-7, 13-21.

Rummel, Ruddy J., *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ., 1997.

Russett, Bruce, “The Fact of Democratic Peace”,y “Why Democratic Peace?”, Russett, Bruce, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1993.

Spalding, Elizabeth E., *The First Cold Warrior. Harry Truman, Containment and the Remaking of Liberal Internationalism*, Ed. The University Press of Kentucky, Lexington, 2006, P. 18-32, 16-60, 180-190, 47-53, 72-73, 72-75, 81-102, 129-176 .

Talbott, Strobe, “Democracy and National Interest”, en *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 6, noviembre/diciembre, 1996.

Tovar, Juan, “De Königsberg a Kosovo. La Paz Democrática: del planteamiento filosófico al discurso político y su aplicación en el régimen de los protectorados internacionales”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Nº X, Febrero 2009.

Traub, James, *The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy –Just not the Way George Bush Did-*, Ed. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2008, P. 56-60, 61, 60-70, 99-106, 123-137.

Wendt, Alexander, *A Social Theory of International Politics*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, P. 307.

Wendt, Alexander, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992.

Wheeler, Nicholas J., *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Ed. Oxford University Press, Nueva York, 2000, P. 172-207.

Woodward, Bob, *Obama’s Wars*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2010, P. 1-380.