

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2009

CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA
EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES
INTERNACIONALES EN 2008

La política exterior de Estados Unidos de
América.

La política exterior de Estados Unidos de América

En el siglo XX, ningún país ha influido tan decisivamente en las relaciones internacionales como Estados Unidos de América. Los valores de libertad, igualdad, democracia, justicia y progreso se erigieron como la base que orientó la temprana política exterior norteamericana desde la Declaración de Independencia en 1776. En efecto, los ideales sustentados en las libertades económicas y personales, la democracia liberal y el republicanismo constitucional respaldan los principios esenciales de la política exterior norteamericana hasta nuestros días.

La participación de EEUU en los asuntos mundiales se fue perfilando gradualmente en función de los acontecimientos internacionales y en sintonía con su propio interés nacional, dando forma a una política exterior de profunda carga moral fundada en la convicción de la singularidad norteamericana o "destino manifiesto". Como se observa a lo largo de su historia, los valores que han guiado de forma permanente la diplomacia norteamericana han servido de justificación a políticas exteriores disímiles, debatidas entre el "aislacionismo" y el "compromiso" (Kissinger, 1996).

DE PAÍS AISLACIONISTA A POTENCIA MUNDIAL

El aislacionismo configuró la política exterior norteamericana desde su independencia hasta los inicios del siglo XX, caracterizada por la neutralidad ante las guerras en Europa bajo el argumento de que el país debía primero consolidar la democracia en su interior actuando luego como "faro de la libertad" para el resto de la humanidad. La neutralidad ante los sucesos en Europa tenía como contrapartida un intervencionismo hacia su propio continente, fundamentado en la Doctrina Monroe de 1823 y su máxima "América para los americanos".

La Primera Guerra Mundial cambiaría este esquema estimulando la responsabilidad moral de defender los valores fundamentales norteamericanos. Para el entonces presidente **Woodrow Wilson** (1913- 1921) no había diferencia entre la libertad para EEUU y la libertad para el mundo, favoreciendo la victoria de los aliados con su ingreso en la contienda europea en 1917. El idealismo wilsoniano plasmado en sus "Catorce Puntos" proponía una "seguridad colectiva" instrumentada en la Sociedad de Naciones, iniciativa visionaria que ni su propio país ni los países europeos al otro lado del Atlántico estaban preparados para llevar a cabo. Al final de la guerra, EEUU volvió al aislacionismo al tiempo que disfrutaba de la prosperidad económica de entreguerras durante los mandatos de Harding (1921- 1923), Coolidge (1923- 1929) y Hoover (1929-1933).

Será **Franklin Delano Roosevelt** (1933-1945) quien dé fin al aislacionismo como principio básico de la política exterior norteamericana, introduciendo a EEUU en el camino del com-

promiso internacional sellado con su ingreso a la Segunda Guerra Mundial tras el ataque japonés a Pearl Harbor en 1941. Mientras llevaba a cabo el "New Deal" para enfrentar las consecuencias de la crisis económica de los años treinta, implementó una política de "buena vecindad" basada en la cooperación económica y política entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas, al tiempo que actuaba como artífice de los acuerdos internacionales de posguerra. Las bases para establecerse como potencia militar, política y económica a nivel mundial quedaban establecidas.

DE LA CONTIENDA GÉLIDA AL "MOMENTO UNIPOLAR"

Terminada la Segunda Guerra Mundial, resultaba imperativa la construcción de un nuevo orden mundial. La política estadounidense de posguerra se basó en la cooperación internacional y en la seguridad colectiva en el marco de las Naciones Unidas, organización de inspiración wilsoniana creada en 1945. Sin embargo, pronto se rompería la unidad de los vencedores dando lugar al bipolarismo que caracterizó a la política mundial durante los años de la Guerra Fría: dos esferas de influencia con centros de poder en Washington y Moscú y campo de batalla en todo el globo. Para la diplomacia norteamericana el choque ideológico entre comunismo y capitalismo se justificaba no sólo desde el punto de vista geopolítico sino especialmente en la defensa de los principios esenciales de su política exterior.

Así lo entendió el gobierno de **Harry Truman** (1945-1953), quien puso en marcha la "política de la contención" para frenar la expansión comunista bajo el marco general de la llamada "Doctrina Truman" en 1947, la cual definía el conflicto entre capitalistas y comunistas como una lucha entre "pueblos libres" y "regímenes totalitarios" (Gaddis, 2005). Con el fin de contener al enemigo no bastaban los medios militares sino que era esencial la ayuda económica y política a terceros países en Europa y en el Tercer Mundo. Con ese propósito, el "Plan Marshall" (1947) constituyó un plan de ayudas económicas destinado a la reconstrucción de Europa mediante la consolidación de sus respectivas economías capitalistas y sistemas democráticos. Por su parte, la conformación de la OTAN tras la expansión comunista en Praga en 1948 ponía de relieve la necesidad de que EEUU participara en la defensa de Occidente cubriendo el vacío de poder en Europa.

Luego de los primeros años de la Guerra Fría caracterizados por una máxima tensión y una creciente carrera armamentística entre ambos polos de poder, con el ascenso de nuevos líderes políticos tanto en EEUU como en la URSS, comenzaba también una nueva etapa de la Guerra Fría conocida como "coexistencia pacífica". **Dwight Eisenhower** (1953-1960) sucedió a Truman en la presidencia norteamericana y elaboró una estrategia de política exterior conocida



como “doctrina de las represalias masivas”. Mediante esta doctrina Washington amenazaba a la URSS con el uso del arma nuclear en el caso de que adoptara una política exterior agresiva en su zona de influencia (Ambrose, 1985). Sin embargo, en la práctica significó una continuidad con la política de la contención plasmada en los acuerdos que pusieron fin a la Guerra de Corea (1953), su no intervención en la Guerra de Indochina (1945-1954), acciones encubiertas de la CIA en América Central, la creación de pactos militares regionales para contener al comunismo, una activa diplomacia para evitar una guerra de mayor escala en el Conflicto de Suez (1956), así como el impulso al programa espacial estadounidense.

Su sucesor, **J.F. Kennedy** (1961-1963) ideó una política exterior basada en una estrategia de “respuesta flexible” por contraposición a la de “represalias masivas” de su antecesor. Durante su mandato autorizó la fracasada invasión a la Bahía de Cochinos en Cuba (1961) y enfrentó la crisis de los misiles en dicho país (1962), momento álgido en la historia de la política exterior norteamericana al llevar a ambas potencias mundiales al borde de la guerra nuclear. El inicio de la Guerra de Vietnam representó otro hito en la breve presidencia de Kennedy, tal como lo fue también la construcción de uno de los mayores símbolos de la Guerra Fría, el muro de Berlín o “Muro de la Vergüenza” como le llamó el propio presidente. Por su parte, desarrolló una activa diplomacia en América Latina; a diferencia de Truman y Eisenhower quienes invirtieron en ayuda militar más que económica, Kennedy ideó la Alianza para el Progreso, programa que otorgaba 20.000 millones de dólares a los países sudamericanos para modernizar sus economías como aliciente para contener al comunismo.

Al tiempo que se comprometía a crear una “Gran Sociedad”, **Lyndon Johnson** (1963-1969) heredó del mandato de Kennedy –asesinado en 1963– una gran responsabilidad con la Guerra de Vietnam. Ordenó bombardeos constantes a Hanoi e incrementó las tropas en suelo asiático sin dar con los resultados esperados, al tiempo que la opinión pública norteamericana se manifestaba crecientemente en contra de la guerra. Por su parte, bajo el temor a la expansión del comunismo incrementó el entrenamiento de policías y militares en América Latina dando apoyo a los golpes de Estado de los años sesenta que llevaron al poder a numerosos gobiernos militares autoritarios en la región.

Bajo el mandato de **Richard Nixon** (1969-1974), el consenso interno que había sustentado a la política exterior en los años de posguerra ya no era tan fuerte. Al ritmo que la supremacía norteamericana en el tablero internacional se debilitaba, Nixon estaba convencido de que los ideales wilsonianos debían fundirse con el realismo político para revitalizar el papel de EEUU en el mundo. La “Doctrina Nixon” –moldeada por el influyente Secretario de Estado Henry Kissinger– aspiraba a una nueva política exterior ajustada a un nuevo contexto internacional. Lejos de un retorno al aislacionismo, la nueva administración aspiraba a brindar ayuda para combatir cualquier amenaza en los países aliados o vitales para la seguridad estadounidense, pero la responsabilidad principal recaería directamente sobre el gobierno del país afectado. De esta forma, el objetivo fundamental residía

en asegurar los intereses de la nación mediante su política exterior. Por su parte, Nixon propugnó un acercamiento con la China comunista al entrevistarse con Mao Zedong en 1972. La retirada norteamericana de Vietnam en 1973 y la consiguiente derrota por primera vez en su historia militar coincidió con una nueva etapa de la Guerra Fría conocida como “la distensión”.

El escándalo “Watergate” precipitó la renuncia de Nixon a la presidencia, sucediéndolo **Gerard Ford** (1974-1977). En su breve mandato continuó con la política de distensión con la Unión Soviética, firmó el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (SALT) y el Acuerdo de Helsinki que ratificaba las fronteras europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En Oriente Medio persuadió a Israel y Egipto para que alcanzaran una tregua, preludio de los posteriores acuerdos de paz de Camp David que firmaría su sucesor.

La política exterior norteamericana tomó un nuevo rumbo con el mandato de **Jimmy Carter** (1977-1981), quien contemplaba un orden internacional donde la interdependencia entre los países superaba al bipolarismo y en consecuencia la competencia ideológica con la URSS debía primar sobre la militar. Ideó una política exterior con sello propio basado en la moral, la diplomacia preventiva, el multilateralismo y especialmente los derechos humanos. En el Medio Oriente fomentó el acuerdo de Camp David de 1978, estableció relaciones diplomáticas plenas con la República China, completó la negociación del Tratado SALT II y obtuvo la ratificación del Tratado del Canal de Panamá. Sin embargo, la invasión soviética de Afganistán imprimió un giro en su política externa hacia un mayor intervencionismo –en especial en el Golfo Pérsico– y una vuelta a la política de la contención.

Hacia los años ochenta la política de la distensión llegaba a su fin. **Ronald Reagan** (1981-1989) dio continuidad a la política de la contención siendo el principal objetivo externo de su administración convertir la carrera armamentista en una pugna tecnológica que pusiera al “imperio del mal” –tal como denominaba a la URSS– en inferioridad de condiciones. Lanzó un importante programa de rearme que dio lugar a la estrategia de defensa conocida como la “Guerra de las Galaxias” y siguió una política de intervenciones militares para derrocar regímenes marxistas en el Tercer Mundo, tales como el apoyo a la Contra nicaragüense, la invasión de Granada y el apoyo a la guerrilla islámica en Afganistán. La llegada del poder de Gorbachov en 1985 y la implementación de la *Perestroika* (“reestructuración”) alentó una nueva distensión con la URSS durante el segundo mandato de Reagan.

La política exterior de EEUU ingresó en una nueva era con el desmembramiento de la URSS y el consiguiente colapso del sistema comunista. EEUU se establecía como única superpotencia mundial, vencedora de una contienda que en sus más de cuarenta años de duración había configurado un sistema internacional de marcada interdependencia y una economía crecientemente global. El presidente **George Bush** (1989-1993) planteó el surgimiento de un “nuevo orden mundial” que sustituyera al equilibrio del terror de la Guerra Fría, al tiempo que su política externa resaltaba la responsabilidad moral del liderazgo norteamericano como garante de la paz y la seguridad en el mundo. El triunfo en la Guerra del Golfo

Pérsico en 1991 ponía de manifiesto que su papel como potencia militar seguía siendo fundamental, en paralelo al surgimiento de nuevas amenazas como el tráfico de drogas, los problemas medioambientales, las armas nucleares, etc. Reagan firmó con Gorbachov el Tratado para la reducción de armas estratégicas (START I), apoyó la reunificación de Alemania y en América Latina firmó el Tratado de Libre Comercio con Canadá y México para la creación de un área de libre comercio.

En suma, la Guerra Fría fue un período de elecciones cruciales para la política exterior de EEUU (Jentleson, 2007). Los tradicionales principios orientadores de la diplomacia norteamericana basados en la prosperidad, democracia y libertad se fundieron con la implementación de la disuasión nuclear y la contención del comunismo, los dos pilares del ejercicio del poder norteamericano durante la Guerra Fría. Caído el Muro de Berlín como símbolo más axiomático del comienzo de una nueva era en las relaciones internacionales, EEUU se realza como superpotencia en un sistema internacional que los estudiosos suelen caracterizar como unipolar en términos militares y multipolar en términos económicos en vinculación al ascenso de países como China, India y Japón.

La internacionalización del modelo capitalista norteamericano tomó forma bajo los dos mandatos de **Bill Clinton** (1993-2001). Los principios del libre mercado se expandieron al ritmo de la revolución de las tecnologías de la información de los años noventa y la creciente globalización económica y financiera. La política exterior de la nueva administración pasó de la “contención” a la extensión de la democracia y el libre mercado como pilares centrales de lo que se dio en llamar una “diplomacia económica”. Se trataba de un intervencionismo selectivo para fomentar la democracia y la economía de mercado en terceros estados. La intervención humanitaria constituyó otro eje de su política exterior tal como sucedió en Somalia –con resultados negativos– y en Kosovo –cuya intervención llevada a cabo en el marco de la OTAN fue considerada un éxito para la Administración Clinton–. Clinton apoyó el bombardeo de Irak ante el rechazo de Saddam Hussein a recibir un control de armamentos de la ONU y como eje de su diplomacia promovió también la ampliación de la OTAN, un comercio internacional más laxo y la lucha global contra el narcotráfico, al tiempo que redujo los gastos en defensa.

DE LOS ATENTADOS TERRORISTAS DEL 11-S A LOS DESAFÍOS DE BARACK OBAMA

Terminada la Guerra Fría, EEUU carecía de un enemigo tangible y su principal objetivo externo era mantener su supremacía sin rival a escala global marcada por su preeminencia militar, su liderazgo tecnológico y su posición como mayor economía mundial. Los atentados terroristas del 11-S darían un nuevo giro a la política exterior norteamericana revitalizando la misión de este país en la conservación de los valores fundamentales de su acción externa. Las políticas de la disuasión y la contención ya no eran útiles para alcanzar este cometido en un contexto de nuevas amenazas y enemigos de naturaleza no estatal como los grupos terroristas.

Ante estas circunstancias excepcionales, el presidente **George W. Bush** (2001-2008) elaboró una doctrina de política exterior para combatir el terrorismo fuertemente influido por el ala neoconservadora de su gabinete y su creencia en la supremacía del poder militar para asegurar los intereses nacionales del país, ya sea de forma multilateral o unilateral si fuese necesario. De aquí que la Doctrina Bush instaurara los ataques preventivos y el intervencionismo unilateral bajo una lectura del mundo dividida entre “el eje del bien” y el “eje del mal”, dicotomía constante en la política exterior de los EEUU a lo largo de su historia. En su afán de hacer del mundo un lugar mas seguro, las prioridades de la agenda externa norteamericana se centraron en la guerra contra el terrorismo y en evitar la proliferación de armas de destrucción masiva por parte de actores estatales o no estatales. El presupuesto en defensa se elevó a niveles comparables a la época de la Guerra Fría y se llevaron a cabo las intervenciones en Afganistán (2001) en el marco de la ONU y en Irak (2003) sin el respaldo del organismo internacional. Este accionar unilateral suscitó fuertes críticas en la comunidad internacional, generadas también por el rechazo del gobierno de Bush al establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) y su reticencia a ratificar el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, entre otros.

Desde enero del 2009, el actual presidente demócrata **Barack Obama** tendrá por delante la tarea de recomponer la política exterior norteamericana desgastada por la guerra contra el terrorismo. Entre sus principales desafíos destaca mejorar la imagen de EEUU en el mundo, dar respuesta a los dos frentes abiertos en Afganistán e Irak, revitalizar el multilateralismo, oxigenar las relaciones con los aliados europeos y vecinos latinoamericanos, así como brindar soluciones estables al conflicto árabe-israelí. Como escenario internacional de fondo, la actual crisis económico-financiera mundial pondrá a prueba el liderazgo norteamericano y moldeará indudablemente el diseño de la política exterior del primer presidente afroamericano de la Casa Blanca.

A lo largo de la evolución de la política exterior norteamericana desde su independencia se observa que los principios angulares de promoción y defensa de la democracia y la libertad a lo largo del mundo han servido como fundamento a las diversas doctrinas de política exterior y siguen teniendo una fuerte influencia en la ideología política estadounidense hasta nuestros días.

Mariana Foglia, Asistente del Programa
América Latina de la Fundació CIDOB

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMBROSE, Stephen E. (1985). *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*. New York: Penguin Books, 1985. ISBN 0140268316.
- GADDIS, J.L. (1982). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1982. ISBN 0195030976.

HEFFER, J.; LAUNAY, M. (1992). *La Guerra Fría 1945-1973*. Madrid: Akal, 1992.

JAIMES VARGAS, L.; OCAÑA PADILLA, S. A. (2005). "Doctrina Bush: Reflejo real de la tradición estadounidense en política exterior". Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, Noviembre 2005.

JENTLESON, Bruce (2007). *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W.W. Norton and Company, 2007. ISBN 0393928594

KISSINGER, H. (1996). *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. ISBN 9681647475.

VEIGA, Francisco; DA CAL, Enrique U.; DUARTE, Ángel (2006). *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría, 1941-1991*. Madrid: Alianza Editorial, 2006. ISBN 84-206-4827-9