

# Cuatro momentos de la doctrina en política exterior estadounidense: ¿Entre la teoría y la práctica?

Four moments from US foreign policy  
doctrine: Between theory and the practice?

Juan Tovar Ruiz

Investigador, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
Universidad Autónoma de Madrid.  
juan.tovar@uam.es

## RESUMEN

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 llevan a la conclusión de que éstas son capaces de modificar la realidad y crear instrumentos duraderos para aplicar a contextos muy diferentes, llegando incluso a la actualidad –por ejemplo, contención, teoría del dominó o “vietnamización”. Se debe tener en cuenta, sin embargo, la necesidad de que las mismas respondan a criterios de pragmatismo y flexibilidad, prudencia y autorrestricción, así como que acepten los límites institucionales o morales de las sociedades sobre las que se asientan.

*Palabras clave: Estados Unidos, política exterior, doctrina, pensamiento estratégico, vietnamización*

## ABSTRACT

Doctrines and strategies in international politics represent one of the most interesting elements for the discipline of international relations as a point of connection between theory and practice. An analysis of four of the great doctrines of US foreign policy (two of them realist, i.e. those of Truman and Nixon, and two idealist, those of Clinton and Bush Jr) and their historical development lead us to the conclusion that these doctrines are capable of changing reality and creating lasting instruments for applying to very different contexts, reaching even the present day (for example, containment, the domino theory and “Vietnamization”). We must bear in mind, however, the need for these doctrines to meet the criteria of pragmatism and flexibility, prudence and self restriction, and for them to accept the institutional and moral limits of the societies on which they are established.

*Key words: United States, foreign policy, doctrine, strategic thinking, Vietnamization*

El presente trabajo trata 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 sólo 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 (2001) lo confirma cuando sostiene que el discurso de Bill Clinton o Madeleine Albright “demuestra que las teorías generales sobre cómo funciona el mundo juegan una importante función en cómo los líderes políticos identifican los fines que buscan y eligen los medios para conseguirlos”. Las diferentes concepciones del mundo servirán para explicar las doctrinas o estrategias que los estadistas o líderes políticos utilizan 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 –exógeno y entendido como la búsqueda del interés nacional de forma prudente– y las del idealismo wilsoniano –endógeno y con su doble dimensión de “hacer el mundo seguro para la democracia” y utilización del multilateralismo, el derecho internacional 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 constructivista<sup>1</sup> –respecto 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).

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

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 por el importante papel de la experiencia, ya que estas doctrinas no surgieron “como Atenea de la cabeza de Zeus” (Renshon, 2007). El primero de estos objetivos es 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 determinar rupturas y continuidades entre las diferentes doctrinas para ver –dada la diferencia de contextos históricos entre cada una de ellas y la tendencia a tratarlas como una suerte de comportamientos estancos– hasta qué punto 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 establecer los límites que la doctrina encuentra, derivados tanto de aspectos relacionados con la realidad –relaciones de poder, intereses vitales o estratégicos– como con los procesos de toma de decisiones y las restricciones institucionales existentes.

No debemos olvidar el complejo sistema de equilibrios internos 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 en el momento de elegir una determinada opción que pueda influir en los objetivos internacionales de la Administración; el consejo de Seguridad Nacional es el encargado de coordinarlas y relacionarlas con la propia presidencia, y el presidente tiene un enorme poder –define, por ejemplo, las doctrinas o impulsa la acción política exterior o ejerce su papel de comandante en jefe– pero es limitado y no omnipotente. Asimismo, el Congreso tiene facultades sancionadoras y puede ejercer sus limitaciones sobre la política internacional desarrollada por la Administración de turno; los *think tanks* y grupos de interés privado tienen también 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 demuestran la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de mayo de 2010 o la coordinada en España por Javier Solana en 2011.

## 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 permite explicar cómo un presidente de sólidas convicciones wilsonianas, como Harry Truman, puso las bases de una estrategia asentada sobre los principios del incipiente realismo político estadounidense tras la Segunda Guerra Mundial (Bostdorff, 2008). La creación de organizaciones internacionales, como la propia ONU y su Consejo de Seguridad, habían llevado nuevamente a la esperanza del papel que éstas iban a tener para condicionar el comportamiento de las grandes potencias hacia la paz, en una forma que la Sociedad de Naciones, la predecesora de la primera, en los años treinta no consiguió lograr. Sin embargo, esta esperanza acabó siendo nuevamente equivocada y los equilibrios de poder subsiguientes marcaron el camino para una nueva competición entre grandes potencias. En este camino hacia la Guerra Fría, destacaron una serie de hitos que acabaron produciendo como resultado el nacimiento de la doctrina Truman (Spalding, 2006).

Un primer hito fue el discurso lanzado por Stalin el 9 de febrero de 1946, en el cual defendía la necesidad de revigorizar el Estado soviético y afirmaba la superioridad de su organización frente a otro tipo de estados; este discurso fue percibido en Occidente como amenazador y demagógico. Un segundo hito –una consecuencia de los hechos así como una creación de realidades *per se*– fue la redacción del famoso Telegrama Largo, elaborado por George F. Kennan el 22 de febrero de ese mismo año. Estos planteamientos se clarificaron y expusieron en el famoso artículo del *Foreign Affairs*, en el que se presentó como Mr. X, que algunos consideran el artículo más importante de toda la Guerra Fría (Muravchik y Walt, 2008)<sup>2</sup>. Un tercer hito fue el apoyo de la Unión Soviética a diferentes facciones o grupos revolucionarios en diversos puntos estratégicos del planeta 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, contribuyó desde el punto de vista de los procedimientos de toma de decisiones a la adopción de dicha estrategia (Spalding, 2006; Jones, 1989; Jeffery, 2009).

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

2. Este artículo esbozaba 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.

la misma, aunque la elaboración de la estrategia se deba, principalmente, a las aportaciones de Kennan y de otros miembros de la Administración. En este discurso 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 que no pueden aceptar cambios aplicados mediante la coerción; por todo ello, Estados Unidos es garante de lo recogido en la Carta de Naciones Unidas. Como colofón al discurso, el presidente estadounidense anuncia la concesión de 400 millones de dólares por un periodo que finaliza el 30 de junio de 1948 y que califica de “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 hundeen, y que al ayudar a que estas se desarrollen se les combate mejor. El punto central recogido en esta doctrina es, por lo tanto, la necesidad de contener el avance del comunismo en aquellos puntos con un interés estratégico para Estados Unidos, de forma similar a lo planteado por Kennan en su famoso artículo.

La cuestión de 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 de 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 faltan 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 estadounidense<sup>3</sup> (McGhee, 1990).

Respecto 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

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

constantes del famoso discurso de Truman. El presidente Truman, de sólidas convicciones wilsonianas, decía no hacer distinción entre regímenes autoritarios, ya fuesen 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 (Informe 68 del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos) 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 en perspectiva algunas de las doctrinas de administraciones posteriores como las de Ronald Reagan, Bill Clinton o George W. Bush, que involucraron su política en retórica wilsoniana (Spalding, 2006). La diferencia con algunos de sus sucesores, sin embargo, estuvo marcada por la enorme prudencia demostrada por el presidente Truman, que nunca permitió que esta visión degenerase en “cruzadas por la democracia” o en un apoyo incondicional a gobiernos no comunistas, permitiendo que la estrategia estadounidense se desarrollase de forma selectiva y flexible –pese a las críticas 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 Henry Wallace– fueron unos críticos acérrimos de la citada doctrina, ya que entendían 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 que atemperó 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 fue 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 Dwight David “Ike” 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 se utilizó 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 se siguió aplicando 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 (Ibídem). 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 condicionó la aparición de la citada doctrina.

Una vez vistos los rasgos y características de la doctrina Truman, es necesario observar cuáles 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– llevó al establecimiento de diferentes instituciones, consideradas de una importancia esencial en el ámbito de la seguridad internacional si utilizamos una perspectiva histórica. Entre ellas destacaron la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), piedra angular de las relaciones transatlánticas durante mucho tiempo, el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, el Departamento de Defensa, el Plan Marshall –donde intervino el propio Kennan– o, indirectamente, la propia Comunidad Económica Europea (CEE) (Spalding, 2006). Un segundo aspecto fue 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 tardaron demasiado tiempo en aparecer: en 1949 quedaban menos de 2.000 efectivos en las guerrillas comunistas, respecto de los 38.000 existentes anteriormente, y sirvió 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 siguió a la intervención en Grecia. De igual forma, la asistencia a Turquía y a Irán abrió la estrategia estadounidense hacia Oriente Próximo –segundo punto estratégico del momento tras Europa– y preparó futuras doctrinas que influyeron en la zona –como las de Richard Nixon o Jimmy Carter– seguidas muy pronto por 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 discutible y cuestionada intervención en un lejano país de Extremo Oriente llamado Vietnam, que hasta el momento quedaba lejos de las prioridades estadounidenses más inmediatas.

## 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 de Richard Nixon, en cambio, supuso un punto de inflexión

en relación con la política internacional desarrollada por las administraciones previas. En cierto sentido, la aparición de la doctrina Nixon debió mucho al contexto histórico en el que se desarrollaron las acciones en política internacional de su inmediato predecesor, Lyndon B. Johnson, y de su desafortunada intervención en el famoso conflicto de Vietnam, asentado sobre la base del temor a un efecto dominó en Extremo Oriente que propagase aún más el comunismo y a una situación geopolíticamente inestable en Europa –por la decisión del Gobierno de Charles De Gaulle de retirar a Francia de la estructura de mando de la OTAN. Por ello, el compromiso con el lejano país asiático era visto como una forma de demostrar el liderazgo y la credibilidad estadounidense en la lucha contra el comunismo a escala internacional (Ninkovich, 1994).

Este conflicto, impopular tanto entre los aliados de Estados Unidos como entre la propia opinión pública estadounidense, fue la principal herencia que dejó en esta materia a su sucesor, y marcó 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). En este contexto se produjo el famoso discurso del 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 desplazados–, Richard Nixon sostiene la necesidad de combatir en el campo de batalla, pero también de abrir negociaciones con el enemigo y de “ayudar a combatir”, asistir, a los aliados. En este sentido, expresó los tres puntos principales que conformaban su famosa doctrina y que dejaban atrás la más primitiva “doctrina Guam”, anunciada en la citada isla, y 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 era el respeto por parte de Estados Unidos de todos los compromisos adquiridos en los tratados firmados con Vietnam del Sur; el segundo, la posibilidad de proporcionar un escudo para todos aquellos países libres amenazados por una potencia nuclear, siempre y cuando estos tuvieran un interés vital o estratégico para Estados Unidos; y tercero, que, en caso de agresión, Estados Unidos proporcionaría toda la ayuda necesaria al Estado agredido, pero que este debería asumir el peso central de su defensa. Considerando que la defensa de la libertad no era solamente un asunto estadounidense, proponía “vietnamizar” la búsqueda de la paz y las negociaciones que conducirían a ella. De esta forma, se armaba y equipaba mejor al ejército de Vietnam del Sur, mientras se retiraban tropas americanas –unos 60.000 efectivos para finales de ese mismo año. Si no se anunciaba un calendario definitivo para la retirada de tropas era, según Nixon, porque se esperaban obtener avances en tres frentes distintos: las negociaciones en París; el nivel de actividad enemiga; y 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 el apoyo de Estados Unidos, pero no la intervención directa. El fracaso de Vietnam permitió configurar la dimensión regionalista y multilateralista que se ha atribuido a la política internacional de la Administración Nixon: hacer 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, entendidos 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 norteamericano habían alcanzado un claro cariz pesimista; ello fue el 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, fue 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 nombró su consejero de Seguridad Nacional, es decir, la figura interna de la Administración con mayor cercanía al presidente estadounidense. Muy pronto, y de cara a los citados procedimientos internos, fue el propio Kissinger quien pareció tener en exclusiva la llave de acceso al presidente en temas internacionales y quien únicamente despachaba esos asuntos con él. De hecho, las consiguientes reformas en el Consejo de Seguridad Nacional articularon un aparato enormemente centralizado bajo el llamado *Senior Review Group* y una serie de comités especializados, de los que salieron la mayor parte de las decisiones en temas de política exterior y de seguridad, vaciando competencias de los departamentos de Estado y de Defensa –a lo que no fue ajena la aversión de Nixon y Kissinger por la denominada “burocracia”, que conformaba el Departamento de Estado (ibídem).

La tensión y el conflicto entre la estrategia de la distensión y la propia doctrina Nixon no fueron tan fáciles 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 llegó 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, aun con el apoyo estadounidense, pudieran 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 –particularmente Japón, Taiwán y Corea del Sur– comenzaban 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 fueron, en realidad, una conjunción de éxitos o fracasos que influyeron en la actualidad del momento. Entre sus haberes destacó 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–, que ponía 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). Se produjo, asimismo, una racionalización del gasto militar en tiempos de crisis –particularmente tras la Guerra del Yom Kippur–, que alcanzó 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 y se avanzó 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 produjeron, 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 inspiraban, 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 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 estabi-

lidad 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 podía 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 opusiese a una política de este tipo y, dada la naturaleza democrática de Estados Unidos, pudiese hacer naufragar, tal y como sucedió.

Las críticas a una política considerada escasamente moral y ausente de la propia tradición estadounidense se produjeron tanto desde la izquierda como desde la derecha de Gerald 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, quedaron condicionadas por la tensión entre la competencia geopolítica frente a la URSS y su discurso moralista. Ambos se vieron obligados a apoyar a gobernantes autoritarios, manteniendo la política heredada de Nixon y Kissinger hasta la caída del sahu o otros dictadores como Ferdinand Marcos de Filipinas (Nam, 1986; Mann, 2004; Traub, 2007). La verdadera transición a una política wilsoniana tuvo 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.

## 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 se podían extender sin que ningún poder rival pudiese hacerles sombra. La competencia 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 realidad 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 suponía una cierta resurrección de la famosa teoría del dominó–, así como la aportación de nuevas perspectivas teóricas

—fin de la historia (Fukuyama, 1989), paz democrática (Doyle, 1983)—, abrieron 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 Bush padre, que durante varios años fue embajador en China con Nixon y vicepresidente con Reagan y contó con la colaboración de destacados especialistas como James Baker o Brent Scowcroft. 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 tuvieron un profundo efecto con uno de los grandes fracasos para la política internacional de los años noventa: Somalia. El incidente del llamado “Black Hawk derribado” condicionó el cambio que se produjo en la política exterior estadounidense (Wheeler, 2000). El 21 de septiembre de 1993, Anthony Lake, consejero de Seguridad Nacional de Clinton, dio un discurso en la Universidad John Hopkins en el que recogió algunos de los puntos centrales de la política internacional de la nueva Administración y que integrarían la doctrina Clinton. Lake destacó 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 hacen la guerra entre ellas y no patrocinan el terrorismo—, por la fuerza si fuese necesario, así como la economía de mercado en todo el mundo. Asimismo, planteó la necesidad de contener a aquellos estados autocráticos que supusiesen una amenaza para el nuevo orden mundial —los casos de Irán, Irak o Corea del Norte. Uno de los aspectos más destacados de semejante estrategia fue el del nuevo unilateralismo americano, mediante el cual, frente a lo que había ocurrido anteriormente, Estados Unidos actuaría de forma unilateral cuando fuese necesario para avanzar en tales objetivos.

El presidente Clinton repitió estos planteamientos en diferentes discursos, como el del Estado de la Unión, el 27 de septiembre de 1993, o ante Naciones Unidas, el 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, refrendada por la perspectiva científica que aportaron los autores teóricos de la paz democrática, los cuales 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 llegó

a abandonarse completamente. La primera ocasión que la Administración Clinton tuvo para aplicar su doctrina fue el supuesto de Haití. Un golpe de Estado, encabezado por el general Cedrás, derrocó al presidente electo, Bertrand Aristide, y provocó una catástrofe humanitaria concretada en la famosa “crisis de los refugiados”, materializada en miles de balseros que llegaron a las costas estadounidenses, lo cual obligó 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 del país. Estos hechos condujeron al primer traspaso democrático y pacífico de Gobierno en la historia haitiana, así como 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 sirvió de acicate para seguir con esta política que, según el vicesecretario de Estado, Strobe Talbott (1996), promovía al mismo tiempo intereses e ideales. No fue el último caso en el que la Administración Clinton intervino 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 de Bosnia y Herzegovina –sobre la base de dos entidades autónomas, la Federación de Bosnia y Herzegovina, de mayoría musulmana y croata, y la República Srpska, de mayoría serbia–, se produjo un nuevo intento de construcción de instituciones democráticas a través de la citada figura del protectorado internacional (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–, la intervención condujo a una serie de bombardeos sobre Serbia –sin el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por la amenaza del veto ruso– que nuevamente llevó 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 preparó el terreno para las futuras guerras desarrolladas por la Administración Bush, cuya fundamentación no es tan lejana como se quiere hacer creer, ante la existencia de un consenso entre liberal-demócratas y neoconservadores con tres grandes figuras conceptuales que sustentarían su política internacional: a) la idea de la paz democrática, b) la responsabilidad de proteger y c) la idea de la hegemonía estadounidense como nación indispensable (Smith, 2008). La propuesta de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, durante el segundo mandato de Clinton de creación de una Comunidad de Democracias, supuso 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.

## LA ADMINISTRACIÓN BUSH

A primera vista, una vez proclamada la victoria del candidato republicano George W. Bush a la Casa Blanca y la derrota del demócrata Al Gore, el recorrido iniciado en 1993 de 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 de 2001 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 arremetió contra los procesos de construcción estatal, y apostó –tal y como constató Condoleezza Rice (2000) en su famoso análisis de *Foreign Affairs*– 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 por contener a estados “canalla” como Irán o Irak, el 11 de septiembre dio lugar a una nueva política internacional.

Según el profesor Nye (2004), la nueva política internacional, revolucionaria y novedosa, combinó dos corrientes relevantes de la política internacional estadounidense: por un lado, el idealismo wilsoniano, respecto a las políticas de expansión de la democracia como eje del discurso y estrategia –particularmente apoyadas por el sector neoconservador de la Administración– y, por el otro, elementos jacksonianos, respecto al unilateralismo y al uso de la fuerza. Entre las primeras figuras destacan, junto con otras, personalidades relevantes como el vicesecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, Lewis Libby y Elliot Abrams. Entre las segundas, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, y el vicepresidente Dick Cheney. También destaca un grupo menos influyente que ha sido tradicionalmente vinculado con el realismo político, en el que se encuentran el secretario de Estado, Collin Powell, y su segundo, Richard Armitage, como también, inicialmente, la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice –probablemente la más cercana a Bush. Esta conjunción de miembros fue particularmente relevante a la hora de analizar los procesos de toma de decisiones en la Administración norteamericana, 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, como reacción a los ataques del 11 de septiembre, no se incorporó inicialmente a esta estrategia wilsoniana. Las elecciones que se celebraron originalmente fueron organizadas a propuesta iraní e implementadas con anterioridad a la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002. La incorporación de Afganistán al proyecto neoconservador de expansión de la democracia se realizó *ex post* (Dobbins, 2008).

La compleja doctrina Bush, que apareció por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional de marzo de 2002, fue una combinación de los elementos ya citados. De esta forma, en ella se combinaron una estrategia de expansión de la democracia

a nivel global con el unilateralismo, diversos elementos hegemónicos, así como la guerra preventiva, que algunos autores han identificado con el neorrealismo ofensivo (Renshon, 2007), pese a que Mearsheimer (2010) ha sido uno de los grandes críticos de tal estrategia. 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 los que había antiguos conocidos como Irán, Irak o Corea del Norte, así como de nueva introducción: Cuba y Siria (esta última inicialmente había colaborado en el conflicto de Afganistán y en la lucha contra Al Qaeda).

De estos estados, Irak fue el objetivo central de esta Administración. La motivación de la citada intervención aún 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 ir a la guerra y derribar a Saddam Hussein. Sin embargo, aunque tal estrategia haya sido exagerada, no quita tampoco que los propios exiliados iraquíes manipulasen las evidencias (Albright, 2003), ni que el propio Saddam nunca dijese que 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 fue la mejor forma de unir los posicionamientos de todos los miembros de dicha Administración. Algunos de los críticos de la guerra sostuvieron que el 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 y que las empresas rusas, chinas y europeas hayan recibido la mayor parte de las concesiones –que fueron los estados más críticos con la citada intervención<sup>4</sup>. 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 ello 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-Saddam. Como dicen Mearsheimer y Stephen M. Walt (2007), la lucha de las empresas petroleras era por quitar las sanciones a Irak y poder obtener contratos.

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 Saddam, el cambio de régimen por la fuerza y la imposición de la democracia liberal como forma de gobierno. Irak fue, desde este punto de vista, el primer paso del proyecto neoconservador de

4. “US Companies Shut Out as Iraq Auctions its Oil Fields” –*Time* (19.12.2009) – y “Risk Tolerant China investing heavily in Iraq as US Companies hold back” –*The Washington Post* (02.07.2010) – son algunos ejemplos de múltiples noticias sobre el tema.

expansión de la democracia y transformación del Próximo Oriente, 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 fue 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 con la ausencia de guerra entre democracias y su no patrocinio del terrorismo<sup>5</sup>–, ya que la democracia se considera 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 con este conflicto, las críticas internas y externas comenzaron muy pronto. Los principales autores realistas –Kenneth Waltz, Stephen M. Walt, John J. Mearsheimer, Jack Snyder, entre otros– escribieron una carta publicada el 26 de septiembre de 2002 en el *New York Times* exponiendo su posicionamiento en contra de la guerra. Asimismo, destacados políticos realistas republicanos como Brent Scowcroft (Mann, 2004) –antiguo mentor de Condoleezza y ex consejero de Seguridad Nacional– y Richard 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 epidérmicas 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– incrementaron las críticas y condicionaron la salida de muchos de estos neoconservadores, como el propio Paul Wolfowitz, o el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, ante una más que evidente debacle geopolítica, cuyos beneficiarios fueron Irán o China. Involuntariamente, el conflicto produjo 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). Resucitó, de la mano de autores como John Gray (2008), el pensamiento antiutópico. 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 intentó aplicar –con poco éxito– a países como Egipto (Traub, 2008). El discurso inaugural del

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

segundo mandato fue 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 (Smith, 2008). La política liberaldemócrata 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 consustanciales y paralelos al fracaso de los grandes protectorados de la Administración Clinton, que las consecuencias del terremoto haitiano de 2010 han puesto otra vez de manifiesto, junto con la polémica independencia kosovar o el eterno y frágil protectorado bosnio. La academia –que antes había promovido con entusiasmo las políticas de expansión de la democracia– comienza a ser consciente de que nadie sabe cómo 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 resultado de las citadas políticas no sólo contribuyó al ascenso de Barack Obama al poder, sino que ha obligado al mismo a seguir una estrategia completamente distinta, sobre la base de un realismo pragmático, nada afecto a esencialismos –no hay más 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 utilizó 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 más recientes, como los de Yemen o Somalia –en los que han tenido un papel esencial los actores locales y los aviones no tripulados–, ha permitido evitar que se embarcase en nuevos conflictos o en ocupaciones costosas e innecesarias (Woodward, 2010). Tal y como acertadamente sostuvo en su discurso semanal de 28 de agosto de 2010, se debe dejar de promover la construcción nacional desde fuera y comenzar a realizarla desde dentro.

## 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 sólo puede ser parcial y agri dulce 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 puedan ser acometidos con mayor facilidad. Ello se ha demostrado claramente en la aplicación de doctrinas como las de Truman o Nixon, que llegaron 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 sólo 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, 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 condujo al grave problema del conflicto de Vietnam. En la misma línea, 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 sah de Irán o Marcos en Filipinas, puso 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 condujeron 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

que sean utilizados 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 es un buen ejemplo, dado que estableció y conceptualizó una forma de actuar que sería imitada y utilizada de forma recurrente, no sólo 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 neoconservadoras de provocar un efecto dominó para transformar Oriente Próximo, los temores de la Administración Obama de un Irán que pudiese provocar una carrera nuclear en toda la región o los medios de comunicación cuando han analizado los efectos de la deposición de Ben Alí en Túnez o Mubarak en Egipto. Asimismo, la estrategia de la “afganización” de Obama es una adaptación actual de la estrategia de la “vietnamización” de Nixon, tendente a que el Estado sometido a protectorado pueda asumir su propia seguridad 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, sus complejos equilibrios de poder y 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 debe considerarse una cuestión esencial si se quiere entender el desarrollo 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 en el Congreso y pactar con el grupo de potencias emergentes llamado BASIC (China, India, Brasil y Sudáfrica).

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 que se aplique sea una doctrina flexible y pragmática. Ello 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 quedó 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 ésta 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 está 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 pueda 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 Estrategia de Seguridad Nacional coordinada por Javier Solana para el caso español, que puede empezar a poner fin a las carencias de uno de los ámbitos de nuestra política internacional más importantes, esto es, el del pensamiento estratégico.

Referencias bibliográficas

- ALBRIGHT, Madeleine. *Madame Secretary. A Memoir*. Nueva York: Ed. Hyperion, 2003. P. 659.
- BARANY, Zoltan y MOSER, Robert G. (eds.) *Is Democracy Exportable?* Cambridge: Ed. Cambridge University Press, 2010.
- BOSTDORFF, Denis M. *Proclaiming the Truman Doctrine: The Cold War Call to Arms*. College Station: Ed. Texas A&M University Press, 2008. P. 16, 61-90, 142-152, 148-151.
- BOYD, Charles G. "Making Bosnia Work". *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*. Boston: Ed. Bedford/St. Martin's, 2000. P. 95-271.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. Nueva York: Ed. Basic Books, 2007. P. 194-198, 25-28, 120-123, 83-92, 28-34.
- DIAMOND, Larry. *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Through the World*. Nueva York: Ed. Holt Paperbacks, 2008. P. 12-15.
- DOBBINS, James F. *After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan*. Washington: Ed. Potomac Books, 2008. P. 83-84.
- DOYLE, Michael W. "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2". *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". *ARI*. No. 77 (junio 2006). Real Instituto Elcano.
- FUKUYAMA, Francis. "¿The End of History?". *The National Interest*. No. 16 (verano 1989).
- GORDON, Michael y TRAINOR, Bernard. *COBRA II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*. Nueva York: Ed. Pantheon Books, 2006. P. 118-123.
- GRAY, John. *La misa negra. Religión apocalíptica y la muerte de la utopía*. Barcelona: Ed. Paidós, 2008.
- HAASS, Richard. *War of Necessity. War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars*. Nueva York: Ed. Simon & Schuster Paperbacks, 2009.
- HOLBROOKE, Richard. *Para acabar una guerra*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva, 1999. P. 316-466.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Ed. University of Oklahoma Press, 1991. P. 26-30.
- JEFFERY, Judith S. *Ambiguous Commitments and Uncertain Policies. The Truman Doctrine in Greece, 1947-1952*. Boston: Ed. Lexington Books, 2009. P. 17-60.
- JONES, Howard. "A New Kind of War". *America's Global Strategy and the Truman Doctrine in Greece*. Oxford: Ed. Oxford University Press, 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*. Londres: Ed. Cornell University Press, 2006. P. 1-25.

- KISSINGER, Henry. *Does America Need a Foreign Policy?* Nueva York: Ed. Simon & Schuster, 2001. P. 17-31 y 283-288.
- LAIRD, Melvin R. *The Nixon Doctrine*. Washington DC: Ed. American Enterprise Institute, 1972. P. 43-49, 30-34, 59-60.
- LITWACK, Robert S. *Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability*. Cambridge: Ed. Cambridge University Press, 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*. Nueva York: Ed. Penguin Books, 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. *Revista 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*. Nueva York: Ed. St. Martin Press, 1990. P. 26-30, 33-34.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: Ed. Norton & Co., 2001. P. 9-10 y 1-28.
- MEARSHEIMER, John J. "Imperial by Design". *The National Interest*. No. 111 (enero-febrero 2010).
- MEARSHEIMER, John J. y WALT, Stephen M. *El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos*. Madrid: Ed. Taurus, 2007. P. 411-413.
- MORGENTHAU, Hans. *Truth and Power. Essays of a Decade 1960-70*. Washington: Praeger Publishers, 1970. P. 13-28.
- MURAVCHIK, J. y WALT, Stephen M. "The Neocons vs The Realists". *The National Interest* (3 de septiembre de 2008).
- NAM, Joo Hong. *America's Commitment to South Korea. The First Decade of the Nixon Doctrine*. Cambridge: Ed. Cambridge University Press, 1986. P. 109-123, 123-138, 109-116, 139-146.
- NIBLACK, Preston. *The United Nations Mission in Haiti: Trip Report*. Santa Mónica: Ed. RAND, 1995.
- NINKOVICH, Frank. *Modernity and Power. A History of the Domino's Theory in the Twentieth Century*. Chicago: Ed. The University of Chicago Press, 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*. Nueva York: Public Affairs, 2004. P. 141, 140-141.
- RAVENAL, Earl C. *Large-Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent*. Berkeley: Ed. Institute of International Studies, University of California, 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*. Nueva York: Ed. Routledge, 2007. P. 4-7, 13-21.
- RICE, Condoleezza. "Promoting the National Interest". *Foreign Affairs*. Vol. 79. No. 1 (enero-febrero 2000).
- RUMMEL, Ruddy J. *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*. New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers, 1997.

- RUSSETT, Bruce. "The Fact of Democratic Peace" y "Why Democratic Peace?". *Grasping the Democratic Peace* (1993). Princeton N.J.: Princeton University Press, 1993.
- SMITH, Tony. "Wilsonianism after Iraq". En: Ikenberry, G.J. (ed.) *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Ed. Princeton University Press, 2008. P. 66-74.
- SPALDING, Elizabeth E. *The First Cold Warrior. Harry Truman, Containment and the Remaking of Liberal Internationalism*. Lexington: Ed. The University Press of Kentucky, 2006. P. 18-32, 16-60, 180-190, 47-53, 72-73, 72-75, 81-102, 129-176.
- TALBOTT, Strobe. "Democracy and National Interest". *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 de 2009).
- TRAUB, James. *The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy – Just not the Way George Bush Did*. Nueva York: Ed. Farrar, Straus and Giroux, 2008. P. 56-60, 61, 60-70, 99-106, 123-137.
- WENDT, Alexander. *A Social Theory of International Politics*. Cambridge: Ed. Cambridge University Press, 1999. P. 307.
- WENDT, Alexander. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*. Vol. 46. No. 2 (1992).
- WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*. Nueva York: Ed. Oxford University Press, 2000. P. 172-207.
- WOODWARD, Bob. *Obama's Wars*. Nueva York: Ed. Simon & Schuster, 2010. P. 1-380.