

## **¿Quién hace la política exterior de Estados Unidos? Actores y procesos en la Administración de George W. Bush**

*Vicente Palacio de Oteiza*

### **Introducción**

La polémica suscitada por las políticas ‘unilaterales’ de la Administración de George W. Bush –desde el rechazo del protocolo de Kyoto hasta la estrategia de ataque preventivo a Irak– se ha centrado en la cuestión de si son necesarias o legítimas. En cambio, es menos frecuente la pregunta de quién y cómo formula y ejecuta esas políticas. Se tiende a identificar la Política Exterior (PE) de EEUU con la mera voluntad del presidente Bush y sus colaboradores más próximos. Pero no es así: el Congreso, las decenas de Departamentos y los centenares de Agencias, los partidos políticos, los poderosos *lobbies* económicos y étnicos, los *think-tanks* y los medios de comunicación, que orientan en un sentido u otro a la opinión pública, conforman los resultados finales.

¿De qué manera los factores internos determinan el contenido y los resultados de la PE de EEUU? ¿Qué grado de maniobra tienen los actores principales, y cómo se relacionan entre ellos? ¿Y cuál es su relación con el contexto internacional? Una adecuada respuesta a estas preguntas puede evitar percepciones erróneas o falsas expectativas sobre la PE norteamericana. También puede contribuir a dotar a la PE de una mayor coherencia. En último término, se trata de saber si la estructura del aparato de la política exterior sirve a los objetivos de EEUU.

Este artículo analiza el sistema de política exterior norteamericano y su evolución desde el fin de la Guerra Fría hasta la mitad del primer mandato de la Administración George W. Bush. Algunos casos relevantes de la acción exterior ilustrarán las distintas áreas: los conflictos de Afganistán, Oriente Medio e Irak, la ampliación de la OTAN, las políticas comerciales, el Tribunal Penal Internacional o el Protocolo de Kyoto.

### **La “esquizofrenia americana” y la Constitución**

Las críticas a la incoherencia de la política exterior de EEUU son tan habituales que a veces se pasan por alto las ‘reglas del juego’ del sistema político estadounidense. Una mirada más atenta descubre una gran cantidad de actores que complican enormemente el proceso de elaboración y ejecución de la PE. La complejidad y dispersión de acción exterior de EEUU –la llamada ‘esquizofrenia americana’– se entiende mejor con sólo detenerse un momento en su ordenamiento constitucional.

La Constitución de los ‘Padres Fundadores’ es muy cuidadosa a la hora de asignar los

papeles en la elaboración de la política exterior. El texto constitucional, resultado de las discusiones de los Hamilton, Madison y Jay en *The Federalist Papers*, divide la formulación de la PE en dos agentes: el Presidente y el Congreso (Senado y Cámara de Representantes), de acuerdo a un sistema de *checks and balances*. La PE aparece como el producto de una doble tensión<sup>(1)</sup>:

1- Por un lado, se aprecia en el texto constitucional una ‘invitación a la lucha’<sup>(2)</sup> entre el Presidente (de quien se espera iniciativa y liderazgo) y el Congreso (a cargo del control del Ejecutivo y garante del pluralismo). El presidente posee la autoridad de *dirigir* la guerra y la diplomacia, mientras el Congreso se reserva la autoridad de *declarar* la guerra. El presidente es Comandante Supremo del Ejército, y responsable de la negociación de los tratados y la diplomacia diaria, mientras que el Congreso da su consejo y se reserva la ratificación de los tratados, regula el comercio exterior, promulga leyes para mantener el Ejército, y destina dinero para operaciones militares. En todo momento, el papel del Congreso consiste en actuar de contrapeso al Ejecutivo para evitar una gestión irresponsable que haga peligrar el interés nacional.

2- Por otro lado, dos tendencias opuestas compiten sobre la manera de conducir la política exterior: aislacionismo e intervencionismo. La Federación que surge a finales del siglo XVIII era una sociedad profundamente democrática y anti-colonialista; pero al mismo tiempo demasiado poderosa como para no alterar el equilibrio geopolítico mundial con su sola presencia. La afirmación de Tocqueville de que en asuntos de política exterior la democracia americana conduce a la inacción<sup>(3)</sup> resulta totalmente errónea: de hecho, acabará produciendo todo lo contrario.

A la tensión entre el marco constitucional y los imperativos geopolíticos de EEUU en el mundo, hay que añadir la incorporación de muchos otros actores a la elaboración de la política exterior tras la Segunda Guerra mundial. La actual dispersión y solapamiento de poderes es el final de un proceso que comienza en 1947 con la Ley para la Seguridad Nacional (*National Security Act*) del Presidente Truman para integrar la política exterior y la Defensa. La creación del Departamento de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, y la CIA es el preludio del aumento incesante de la burocracia, con decenas de Agencias y Departamentos y centenares de miles de empleados. En el Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes multiplican su número de Comités: Relaciones Exteriores (*Foreign Relations Committee*), de Gastos (*Appropriations*), Presupuesto (*Budget*), etc., mientras los grupos de interés o *lobbies* irrumpen en el espacio de la formulación y ejecución de las políticas, y con ellos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación de masas.

Es precisamente esta ‘esquizofrenia’ de la política exterior -producto de los desencuentros entre el Congreso y el Presidente, y de una inmensa burocracia en reestructuración– lo que G.W.Bush intenta suprimir al poco de acceder a la Presidencia a comienzos de 2001.

### **De Bush padre a Bush hijo: ¿qué ha cambiado?**

La nueva Administración se encuentra con un aparato exterior en lenta pero progresiva reorganización desde la presidencia de George Bush padre. Diez años antes, el colapso de la URSS y la primera guerra del Golfo de 1990/91 habían tenido consecuencias inmediatas en la reestructuración del aparato de la PE. El cemento que mantenía unido a duras penas el proceso de elaboración de política exterior se disuelve<sup>(4)</sup>. La estrategia del *containment* y la *deterrence* (*contención* y *disuasión*) de la Guerra Fría dan paso al *commitment* y *enlargement* (*compromiso* y *ampliación*) de Bill Clinton<sup>(5)</sup>. La Agenda internacional pasa a estar dominada por temas económicos, de desarrollo, de derechos humanos, y medioambientales. A medida que la nueva

agenda toma forma, surgen nuevos organismos y desplazamientos de los centros de poder dentro de la Administración. A grandes rasgos<sup>(6)</sup>:

- La política económica exterior se refuerza, dando lugar a la creación del Consejo Económico Nacional (*National Economic Council, NEC*) en 1993, que se integra en el Consejo de Seguridad Nacional. Los Departamentos del Tesoro, Comercio y la Oficina del Representante del Tesoro adquieren un peso considerable en la política exterior, en detrimento de Defensa y de la CIA, debido a las perspectivas de mercados que se abren con los países ex-comunistas. El presidente Clinton logra la ratificación del NAFTA y el GATT por parte del Senado.
- Se reestructura el aparato de Defensa y se recorta su presupuesto. Dos programas, el *Base Force Review* (1991) y el *Bottom-Up Review* (1993), orientan las reformas. Mientras, estallan conflictos étnicos en África (Somalia, luego Ruanda) y Europa (Bosnia, luego Kosovo).
- Los servicios de Inteligencia se remodelan. Desaparecido el enemigo soviético, las nuevas amenazas son el narcotráfico, las guerras étnicas o las catástrofes ecológicas. La actividad de Inteligencia se reorienta hacia el contraespionaje industrial y financiero.
- El Departamento de Estado se reorganiza, introduciéndose criterios de productividad y buena gestión (*management*). Tras varias tentativas fallidas, en 1999 la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) se integra dentro del Departamento de Estado, aunque se mantiene independiente. La Agencia de Control de Armas y Desarme (ACDA) se disuelve en el Departamento de Estado, al igual que la Agencia de Información (USIA). En la Subsecretaría de Asuntos Económicos se da voz a las multinacionales norteamericanas y se fijan cuatro Subsecretarías de Asuntos Globales: Democracia y Derechos Humanos, Narcotráfico, Medio Ambiente, y Población.

Sin embargo, las relaciones del Presidente Clinton con el Congreso son difíciles. La rivalidad entre ambos a partir de la mayoría Republicana de 1995 y la falta de liderazgo de Clinton en política exterior impiden un cambio profundo de las estructuras y las políticas exteriores. La PE se divide en tres: la del presidente y el secretario de Estado, la del Pentágono, y la del Congreso<sup>(7)</sup>. La gran resistencia a los cambios de la burocracia, y los desencuentros entre el presidente y el Congreso, impiden una renovación en profundidad de la PE durante la década de los noventa. Los Departamentos y Agencias, cada uno con su cultura o 'esencia' propia, ensayan varias estrategias de supervivencia para preservar sus funciones y presupuesto, lo que consiguen en gran parte<sup>(8)</sup>. No será hasta después de los ataques terroristas del 11-S cuando se aceleren los cambios.

### **El aparato de política exterior durante la administración de George W. Bush: guía práctica**

La Administración Bush queda marcada a los pocos meses de su estreno por el 11-S, un acontecimiento de repercusión equiparable a la caída del comunismo en 1989. La respuesta es un giro de la Agenda exterior –de una económica a una de Seguridad– y de estrategia –del *assertive multilateralism* al unilateralismo-. Bush pasa de propugnar una política exterior humilde (“humble foreign policy”)<sup>(9)</sup> de carácter más bien defensivo, –cuyo símbolo es el proyecto de Defensa Antimisiles– a una ambiciosa “guerra contra el terrorismo” global con el objetivo de imponer la hegemonía estadounidense, lo que obliga a una presencia militar en todo el mundo<sup>(10)</sup>.

La puesta en marcha de la Nueva Agenda de Seguridad de la PE tiene como consecuencia un fuerte movimiento sísmico en las estructuras departamentales, entablándose una rivalidad entre oficiales de la Administración y entre centros

burocráticos por monopolizar nuevas funciones y presupuestos. La tensión tradicional entre el Departamento de Estado y el Pentágono (éste ahora con todo el apoyo del presidente) reaparece. La potenciación de la *public diplomacy* parece incompatible con el proyecto de aumentar los programas antiterroristas y el presupuesto militar. En líneas generales, puede decirse que las políticas asociadas a la Agenda de Seguridad marcan la actividad de control del Congreso al presidente, con divisiones internas en el Partido Demócrata. Al mismo tiempo, decenas de *lobbies* intentan imponer su visión en el terreno de las políticas comerciales exteriores, o respecto a áreas o países concretos (Oriente Medio, Cuba). La influencia de los *think-tanks*, especialmente los conservadores, se hace sentir en los debates, mientras que los medios de comunicación son objeto de un intento de control para moldear la opinión pública. En su interacción, los distintos agentes de la PE adoptan múltiples papeles de formulación y ejecución, coordinación, supervisión, cooperación, competencia, y *lobbying*, más allá del 'ciclo formal' que establece la Constitución <sup>(11)</sup>.

- **George W. Bush: ¿Presidencia imperial o consultiva?**

Como presidente entrante de EEUU, George W. Bush se enfrenta al inconveniente del sistema de renovación completa de las escalas altas y medio-altas del funcionariado. Si a eso se añade su desconocimiento de los asuntos internacionales (patente durante la campaña presidencial de 2000), nada más lógico que comparta el peso de las decisiones con oficiales experimentados. Al rodearse de oficiales curtidos en las Administraciones de Reagan o George Bush padre, como Donald Rumsfeld, Colin Powell, o Dick Cheney, junto a un sólido grupo de ministros y consejeros, el presidente renuncia a centralizar el control de la política exterior en su persona. Tras el 11-S, declara un estado de guerra o excepción (*war time*) y toma claramente la iniciativa de la PE, recuperando la afición a los asuntos internacionales de los presidentes republicanos, como Eisenhower, Nixon o su propio padre.

El Presidente actúa como un moderador de opiniones enfrentadas, reservándose un margen para las decisiones finales; más como un *decision-taker* que como un *decision-maker*. Su liderazgo parece estar a medio camino entre una *presidencia imperial*<sup>(14)</sup> –que actúa por su cuenta– y una *presidencia consultiva* –que considera el punto de vista de los otros-. En las decisiones de Bush, además de la consideración de las oportunidades y limitaciones de su propio papel (frente al Congreso) y de su percepción personal de las amenazas externas (el 'eje del mal': Irak, Irán y Corea del Norte), juega un papel fundamental la influencia de sus colaboradores más próximos.

En el entorno más cercano del presidente coexisten dos grupos que mantienen visiones encontradas tanto acerca de la manera de conducir la política exterior, como del papel de EEUU en el mundo para garantizar la seguridad nacional –se trate del futuro de Irak, la estrategia frente a Corea del Norte, la ampliación de la OTAN, o Rusia<sup>(12)</sup>-. De una parte, se encuentra el grupo más moderado, representado por el Secretario de Estado, Colin Powell, partidario de agotar los recursos diplomáticos y de enfoques multilaterales: una postura apoyada por algunos políticos, oficiales de la Administración y del Ejército, y algunos *think-tanks* como el *Council on Foreign Relations*. En el extremo opuesto se halla el grupo de los *halcones* (*hawks*), partidarios de la 'doctrina Bush' de la *pre-emption*: prefieren soluciones militares y son escépticos respecto a la cooperación multilateral, sea con Naciones Unidas o con la OTAN. La mayor influencia –doctrinal y personal– sobre el presidente la ejercen los *halcones*. Entre éstos no faltan sin embargo las divisiones internas: los *democratic imperialists* (el sub-secretario de Defensa, Paul Wolfowitz, o los expertos Robert Kagan y William Kristol), son partidarios de imponer la democracia 'a la americana' por todo el mundo; mientras que los *assertive nationalists* (el vicepresidente Dick Cheney y Donald Rumsfeld) son partidarios de destruir las amenazas exteriores, pero sin comprometerse en tareas de *nation-building*<sup>(13)</sup>. Asociados a Cheney y Rumsfeld se

hallan *duros* como Richard Perle, presidente del *Defense Policy Board*, un organismo independiente que asesora al Pentágono de Rumsfeld, amigo suyo, y Douglas Feith, Subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos. Otro peso pesado es el *número tres* del Departamento de Estado, John R. Bolton, Subsecretario para Control de Armamento y Seguridad Internacional, un *protegé* del senador ultra-conservador Jesse Helms –recientemente retirado– y que procede del *think-tank* conservador *American Enterprise Institute*.

En contraste con la Administración Clinton, siempre a remolque de los acontecimientos, el Presidente Bush parece guiarse por la consideración, no de las consecuencias de actuar, sino de las consecuencias de *no* actuar (al modo Wolfowitz). Su ‘sentido de la dirección’ para afianzar la hegemonía estadounidense es el rasgo más destacable de su presidencia:

- Rechaza varios compromisos internacionales de pasadas Administraciones; el tratado ABM (Anti Ballistic Missiles), el Protocolo de Kyoto sobre calentamiento global, y el tratado para crear el Tribunal Penal Internacional (ICC).
- Lanza varias iniciativas para reorganizar la gestión del Ejecutivo, especialmente una: el Ministerio de Seguridad Interior (*Department of Homeland Security*)<sup>(15)</sup>, la reforma organizativa más grande desde 1947, y que supone la fusión de la política interior y exterior en torno a la seguridad.
- Desactiva poco a poco la resistencia del Congreso y del Tribunal Supremo, en favor de la eficacia, pero sin incurrir en los excesos de otros presidentes como Nixon o Reagan.

- **La burocracia: nadar contra la corriente**

Antes de ganarse el apoyo del Congreso, el Presidente Bush debe asegurar la buena coordinación del inmenso aparato ejecutivo y resolver los problemas de eficacia y comunicación propios de la burocracia. El Presidente debe formular y luego poner en marcha políticas con la ayuda de sus consejeros más próximos en el Consejo de Seguridad Nacional, los Departamentos de Estado, Defensa, Comercio, Tesoro o la CIA, y sortear hábilmente los intereses creados y las ambiciones personales de los funcionarios. En medio de esa *corriente continua* de política exterior<sup>(16)</sup>, el presidente trata de imponer reformas y un cambio de orientación.

- **La encrucijada de todas las políticas: el Consejo de Seguridad Nacional**

El estilo delegativo de la presidencia de George W. Bush devuelve el protagonismo al Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council, NSC*), el máximo organismo coordinador de la política exterior y de defensa del Ejecutivo. El NSC tiene un papel clave de coordinación de agendas de los distintos departamentos, pero también sirve de contrapeso a las tentaciones de partidismo en política exterior de Washington, haciendo las veces de órgano ‘neutral’ que imprime coherencia a las políticas de seguridad.

El NSC es hoy más que nunca la encrucijada de todas las políticas. La cruzada contra el terrorismo de G. W. Bush termina por borrar la línea divisoria entre política interior y exterior, una línea cruzada ya por temas de salud mundial o medio ambiente. La economía exterior deviene una función de la Seguridad Nacional: el comercio y la inversión en Asia central, Rusia o China, se plantean en relación a la proliferación de armas de destrucción masiva. En este contexto, el Consejo Económico Nacional (*National Economic Council, NEC*) coordina las políticas económicas interior y exterior para hacerlas coincidentes con los objetivos del Presidente, y vigila la puesta en marcha de la Agenda económica, siempre en contacto con la consejera de Seguridad Nacional (*National Security Advisor*), Condolezza Rice. Sin embargo, el NEC mantiene un *perfil bajo*, muy alejado de las expectativas proyectadas por la anterior

Administración Clinton. La razón de ello es que el NSC está aquejado de un exceso de burocracia que repercute en su falta de flexibilidad. Quiriendo servir de puente con los *medios de comunicación*, el Congreso, los ciudadanos y los gobiernos extranjeros, se ha convertido en una Agencia mastodóntica dentro de la Oficina Ejecutiva (*Executive Office*) del presidente, por lo que cada vez son más las voces que piden una reforma para hacerlo capaz de dirigir el proceso de elaboración de la PE<sup>(17)</sup>.

Al igual que todo el personal al frente de oficinas dentro del NSC, como el asesor político Karl Rove –*gurú* electoral de la Casa Blanca– o el secretario de prensa Ari Fleischer, Condolezza Rice tiene acceso directo al Presidente. Rice coordina las reuniones del NSC en la Casa Blanca, un complejo foro de *decision-making* donde Bush se sienta junto al vicepresidente Cheney; los secretarios Powell y Rumsfeld; el secretario del Tesoro John Snow –tras la dimisión forzada del controvertido Paul O’Neill en diciembre de 2002–; el jefe de la Junta de Estado Mayor (Richard Myers); y el director de la CIA (George Tenet). A menudo acuden invitados a título informal, como el fiscal del Estado, John Ashcroft, el director de la Oficina del Gestión del Presupuesto, y diversos jefes de departamentos y agencias del Ejecutivo.

La labor de Rice es clave para equilibrar las estrategias diplomática y militar: lo políticamente deseable (objetivos, plazos) con lo militarmente posible (opciones, riesgo, consecuencias). Su proximidad a las tesis de Bush, Cheney y Rumsfeld –Rice es uno de los arquitectos de la doctrina de la *pre-emption*<sup>(18)</sup> – no le impide ejercer correctamente su labor coordinadora, presentando a debate todas las alternativas. Las relaciones con el secretario de Estado Powell son fluidas, si bien sus puntos de vista difieren. En esto Rice no se parece a sus predecesores: se halla muy lejos de ser un Consejero *hegemónico*, tipo Henry Kissinger (con Nixon), o *competitivo*, tipo Zbigniew Brzezinski (enfrentado a Cyrus Vance, secretario de Estado de Carter).

- **El eterno perdedor: el Departamento de Estado**

El Departamento de Estado (*Department of State, DoS*), cuya principal función, la diplomacia, había sido marginada durante la Guerra Fría por el uso encubierto de la fuerza por parte de Defensa o la CIA, vuelve a experimentar ahora, si no un retroceso, sí una *ralentización* respecto a las expectativas generadas en la década de los 90. Aun así, el DoS tiene a cargo extensas áreas funcionales y geográficas diversas, coordina más de 30 Agencias en el extranjero, y conecta sus funciones con todos los demás organismos y Departamentos: la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), Defensa, Inteligencia, Tesoro, Representante de Comercio o Agricultura<sup>(19)</sup>. El DoS continúa en primera línea de las negociaciones sobre asuntos exteriores, sea en organismos multilaterales (Naciones Unidas, Unión Europea) o de forma bilateral. Prueba de ello es la gira que el *número tres* del DoS, John R. Bolton, realizó por los países aliados europeos para informar sobre la postura estadounidense acerca del ICC.

La soterrada lucha de los dos principales departamentos con proyección exterior, Estado y Defensa, por protagonizar la formulación y ejecución de la política exterior, tiene larga tradición y se explica fácilmente. Debido a su estrecho contacto con oficiales del servicio exterior y representantes extranjeros, el DoS es más sensible a las puntos de vista de los gobiernos de otros países que Defensa, y más proclive por lo general a buscar soluciones diplomáticas que a recurrir a la fuerza. Además, el DoS sufre menor presión de los factores internos (elecciones, grupos de interés, etc.) que influyen en las decisiones de PE<sup>(20)</sup>:

- Al más alto nivel, Powell negocia incansablemente con el presidente y con Rumsfeld. Los desacuerdos entre Powell y el presidente son frecuentes en numerosos asuntos, lo que obliga a aquél a continuas rectificaciones públicas: la política hacia Corea del

Norte, Oriente Medio o Irak. Después de que, apoyándose en sus servicios de Inteligencia, el Departamento de Estado negara la existencia de pruebas de la conexión entre Al-Qaida y Sadam Husein, la tensión de Powell con Rumsfeld y sus *halcones* alcanza su máximo grado; aunque después el secretario de Estado cederá terreno poco a poco. El talante flexible del presidente, sin embargo, permite a Powell conseguir que finalmente China, Rusia y Francia acepten en el Consejo de Seguridad la Resolución 1441 sobre el desarme de Irak antes de lanzar el ataque preventivo contra el régimen de Sadam; un triunfo personal de Powell y de la diplomacia coercitiva del DoS<sup>(21)</sup>.

- En un segundo nivel medio, de coordinación y cooperación entre DoS y Defensa, falta entendimiento entre los dos departamentos. Las Subsecretarías de Estado en Washington tratan de conjugar los informes de las misiones diplomáticas en el exterior con la *línea dura* predominante en Washington. El reto es poner en común dos tipos de burocracia muy diversos en formación, cultura y objetivos, y que sin embargo coinciden cada vez más en el terreno de la gestión de crisis humanitarias o la lucha antiterrorista. Así, por ejemplo, la Oficina de Asuntos Políticos y Militares del DoS trabaja con la Oficina del Secretario de Defensa, con los Jefes de Estado Mayor y con otros sectores del *establishment* militar. Pero el intercambio de oficiales entre el DoS y Defensa sigue siendo la asignatura pendiente.

La reforma del DoS se demora por las prioridades en seguridad del Presidente, y por la propia inercia burocrática. El presupuesto para Afganistán de la USAID, la Agencia independiente del DoS, ilustra la incoherencia de muchas políticas: en 2002 se destinaron al país asiático 139 **billones** de dólares (aquí y en lo sucesivo, billones americanos), 35 menos que en 2001, cuando los talibanes estaban en el gobierno. La falta de recursos y de un mecanismo de coordinación en territorio afgano augura poca continuidad en la política estadounidense<sup>(22)</sup>.

Pese a que el DoS está poniendo en marcha la Iniciativa para la Disposición Diplomática (*Diplomatic Readiness Initiative, DRI*), para una racionalización del capital y el personal, un reciente informe del influyente *think-tank Council on Foreign Relations* (CFR) alerta sobre las carencias presupuestarias de la diplomacia del DoS - 1 **billón** de dólares dedicados a programas de diplomacia pública, en comparación a los \$379 **billones** inicialmente presupuestados para Defensa en 2003. El CFR recomienda una reforma en profundidad en planificación estratégica, perspectiva, recursos y coordinación para poder afrontar los desafíos tras el 11-S, apostando por un refuerzo del *soft power*; especialmente el vínculo entre política exterior e *imagen exterior*. La gran tarea pendiente es dotar de medios adecuados al personal y organismos de EEUU en el exterior para abrir vías de comunicación con otros países, especialmente los islámicos.<sup>(23)</sup>

Pero las reformas de calado en el Departamento de Estado son improbables a menos que se forme un consenso claro entre los dos partidos en torno a la futura dirección de la PE (en los Demócratas, más que aceptación hay resignación), y la Administración tome la iniciativa de llevar adelante las reformas a través del Ejecutivo y el Congreso. Ambas condiciones, consenso y voluntad política, no están hoy a la vista.

- **Sin rivales a la vista: el Departamento de Defensa**

¿Quién gana con el 11-S? La pregunta es a todas luces retórica. Defensa (*Department of Defense, DoD*) había salido de la post-Guerra Fría con un presupuesto anual y unas funciones similares a las de antes de la debacle comunista. Una supervivencia que se explica por tres factores: su enraizada presencia en la política y la economía interna, su gran tamaño, y su resistente *cultura* frente a las propuestas de cambio. Después, la *doctrina Bush* da alas al Pentágono y le devuelve un protagonismo que no disfrutaba

desde la *era Reagan*<sup>(23)</sup>. El presidente encarga a Donald Rumsfeld renovar el Departamento e idear una nueva estrategia de guerra para el siglo XXI. La burocracia de seguridad aumenta de tamaño y de alcance, hasta el punto de hacer tambalearse la lenta reestructuración iniciada en 1997 (*Defense Reform Initiative*) que pretendía racionalizar los recursos materiales y de personal, de acuerdo a un modelo empresarial.

Junto con el 11-S llegan nuevas misiones y nuevos fondos. También algunos organismos aumentan su influencia; por ejemplo, la Junta para la Política de Defensa (*Defense Policy Board*) del *halcón* Richard Perle, una oficina independiente que asesora a Rumsfeld. Para éste, el objetivo es ir más allá de la 'Revolución de los Asuntos Militares' (*Revolution in Military Affairs*), pasando de una capacidad para mantener dos conflictos regionales (*Major Theater Wars*), a cuatro<sup>(24)</sup>. Por su parte, el Jefe de Estado Mayor, Richard Myers, principal consejero de Rumsfeld y Bush, presiona al Congreso para incrementar el presupuesto<sup>(25)</sup>. Con mayoría Republicana en ambas cámaras tras las *mid-term elections* de noviembre 2002, la Administración ve reforzada su propuesta de aumentar el gasto de Defensa en 48 **billones** de dólares respecto a 2002, hasta los 379 **billones**, el equivalente a la suma de los presupuestos de los siguientes ocho países más poderosos. Un plan que prevé aumentar el gasto del DoD en más de 2 **trillones** en los próximos 5 años, alcanzando un presupuesto anual de alrededor de 450 **billones** en 2007.

Por su parte, el Congreso no ejerce un control suficientemente riguroso del presupuesto, tanto por la presión ambiental como por la habitual influencia del *lobby* militar-industrial (ver más abajo), reforzada por la presencia de las fábricas de armamento o tecnología militar en los distritos electorales ante los que responden los congresistas. Defensa no encara contrapeso alguno, salvo el de algunos expertos de la academia, unos cuantos funcionarios del Pentágono, y oficiales retirados del Ejército (Norman Schwarkopf, entre ellos) contrarios a la 'doctrina Bush'. Sólo ellos cuestionan una inversión en sistemas de armamentos que creen estar anticuados, y proponen en su lugar el desarrollo de nuevos sistemas de armas y de nuevos proyectos para contener la expansión de armas nucleares, químicas y bacteriológicas, así como para contrarrestar el terrorismo<sup>(26)</sup>.

La prioridad inmediata del Pentágono es doble: de un lado, reforzar su aparato de Inteligencia; de otro, reorganizar su estructura de comandos para coordinar su actividad con el Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*). Un *Northern Command* se encargaría de coordinar las respuestas a ataque terroristas ocurridos dentro de EEUU, contando con una unidad especializada, la *Joint Task Force Civil Support*<sup>(27)</sup>. La reestructuración del Pentágono corre pareja a la ambición de las políticas: la defensa antimisiles (*National Missile Defense*, NMD) y su posible implantación en Taiwán o las ex-repúblicas soviéticas; el proyecto de trasladar armas al espacio; la expansión de la OTAN, o el plan de reconfigurar Oriente Medio.

- **La CIA: ¿El cazador cazado?**

Ironías del destino, todos los ojos están puestos en la CIA (*Central Intelligence Agency*). A las difíciles relaciones internas entre los oficiales que cumplen funciones analíticas, de espionaje y de contrainteligencia (Inteligencia Humana, HUMINT, y Técnica, TECHINT) y los pertenecientes a las operaciones encubiertas (*Covert Action*), se une la rivalidad entre la CIA y las demás Agencias que componen la Comunidad de Inteligencia (*Intelligence Community*, IC):

- La CIA y el Pentágono están unidos por un cable de alta tensión. Al fin y al cabo, de las catorce organizaciones que forman la IC, ocho de ellas están integradas en el Departamento de Defensa (el cual recibe aproximadamente el 85% del presupuesto de



Inteligencia): por ejemplo, la Agencia de Inteligencia de Defensa (*Defence Intelligence Agency, DIA*) y la Agencia de Seguridad Nacional (*National Security Agency*). Frente a éstas, están la CIA, como Agencia independiente, y otras cinco agencias repartidas por el Ejecutivo: en el Departamento de Estado, el Tesoro, y el FBI. El Director de la CIA, George Tenet, rivaliza con Rumsfeld y con Meyers por el control de las distintas agencias secretas en asuntos de inteligencia militar estratégica y táctica. El Pentágono intenta acaparar el aparato de inteligencia militar, y con él, la lucha antiterrorista. La propuesta de Rumsfeld de crear un subsecretario de Defensa para la Inteligencia en el DoD es sintomático de la guerra por controlar la IC y los presupuestos, a pesar de los desmentidos oficiales<sup>(28)</sup>.

- Con el Congreso, las relaciones de la CIA son delicadas. Desde el comienzo de la Administración Bush, se suceden las críticas a la burocracia y efectividad de la CIA por parte de congresistas, público y medios de comunicación<sup>(29)</sup>. Tras el 11-S arrecian las voces en el Congreso pidiendo la dimisión de su director, George Tenet, por falta de liderazgo. El Congreso retoma la supervisión (*oversight*) mediante comparecencias en los Comités de inteligencia del Senado y de la Cámara, lo que podría ser el preludio de leyes para reorganizar las agencias de Inteligencia. Pero a su vez, la CIA está presente en el Congreso de forma indirecta a través de los *lobbies*. Los grupos de interés ligados a Inteligencia son compañías de *hardware* de espionaje (satélites, por ejemplo), que practican *lobby* con miembros del Congreso en cuyos distritos las fábricas de armas vinculadas al Pentágono van desapareciendo.

- Por último, con el presidente Bush –quien supervisa a la Agencia a través de su Junta para el Control de Inteligencia (*Intelligence Oversight Board*)– la CIA mantiene un contacto diario, presentándole *overseas briefings* cada mañana. No faltan sin embargo las desavenencias; en octubre de 2002, su director, George Tenet, contravino la postura de la Administración y el Pentágono, al calificar de muy improbable un ataque químico o biológico por parte de Sadam Husein –unas declaraciones que rectificó enseguida-. De cualquier forma, la supervivencia de la Agencia está asegurada. En el contexto de la Nueva Agenda de Seguridad del presidente, se perfilan nuevos retos y misiones, principalmente ligadas al antiterrorismo:

- La cooperación con servicios de Inteligencia de otros Estados (Mosad, KGB, M-16), e inter-departamental (el Pentágono, el Ministerio de Seguridad Interior de Tom Ridge, o el FBI de Robert S. Mueller III<sup>(30)</sup>). Un proyecto del Pentágono de antiterrorismo global, la Conciencia de Información Total (*Total Information Awareness, TIA*), puede estar en esa línea.
- El retorno de las acciones encubiertas (asesinatos selectivos de terroristas, por ejemplo, de miembros de Al-Qaida).
- La presencia sobre el terreno en operaciones militares (Afganistán, Irak)
- El refuerzo del espionaje y contra-espionaje nuclear e industrial (del tipo del avión espía norteamericano que chocó con un caza chino en abril de 2001, o las tareas de espionaje de multinacionales estadounidenses).

- **La Política Económica Exterior: *It's Security, stupid!***

La Administración Bush entiende la actividad económica exterior fundamentalmente en términos de Seguridad Nacional<sup>(31)</sup>. Bajo este principio, la acción institucional exterior mantiene un perfil continuista en su terreno comercial y financiero. Estamos ante el reverso del *It's the Economy, stupid!*; el famoso lema electoral de Bill Clinton.

El Representante de Comercio y los Departamentos del Tesoro, Comercio y Agricultura poseen potentes burocracias de política exterior, con una relevancia similar a la de los representantes diplomáticos del DoS. Pero su poder de influencia es

pequeño en comparación con el de NSC, DoS, DoD o CIA. Paradójicamente, la creciente importancia de la agenda económica de los últimos años no se ha traducido en una concentración de poder para la burocracia en esta área. La razón es que las líneas magistrales de las políticas comerciales y financieras se deciden en la interacción del Presidente, el Congreso, ONG's y grupos de interés privados: *lobbies* de sectores industriales, energéticos o agrícolas, empresarios individuales, multinacionales y bancos de inversión norteamericanos<sup>(32)</sup>.

- **El Representante de Comercio de EEUU: Entre el *Free Trade* y el *Fair Trade***

El Representante de Comercio (*US Trade Representative, USTR*) Robert Zoellick, junto al Departamento de Comercio, trabaja estrechamente con *lobbies* y multinacionales en labores de ejecución y coordinación del comercio internacional de EEUU, productos e inversión directa, tanto a nivel bilateral como multilateral. Zoellick, principal consejero de Bush sobre comercio, tiene línea directa con él desde sus oficinas de Ginebra, donde está en contacto con la Organización Mundial del Comercio y la UNCTAD. A su vez, cinco miembros de cada cámara del Congreso asesoran con frecuencia al Representante en materias de comercio.

El USTR se coordina con las Agencias del DoS encargadas de asuntos económicos, como la USAID, o la Subsecretaría de Asuntos Económicos, de Negocios, y Agrícolas. Además preside y coordina el Grupo de Revisión de la Política Comercial (*Trade Policy Review Group*), cuyas propuestas pasan al Consejo Económico Nacional, bajo la autoridad del Presidente. Pero básicamente, el USTR se conecta con el sector privado, el cual abarca asociaciones de negocios, de trabajo, ecológicas, y el Sistema de Comité Consultivo (*Advisory Committee System*), y tiene un papel central en las negociaciones de tratados (NAFTA, APEC, ALCA), o en las negociaciones para la entrada en la OMC de Rusia, y anteriormente China.

La política comercial del USTR durante la Administración Bush se articula en torno a una liberalización ambigua que raya en el proteccionismo, y a los acuerdos bilaterales –Marruecos, América Central, África del Sur y Australia-. Con esta estrategia, la Administración busca recabar el apoyo para iniciativas comerciales de un Congreso casi siempre proteccionista. Su puesta en marcha, sin embargo, es dudosa, ya que puede hacer peligrar las rondas negociadoras de la OMC. La concesión del *fast-track* al Presidente para negociar acuerdos comerciales (ver más abajo), puede dar más margen de maniobra al USTR, y por tanto, también a los *lobbies* y a las corporaciones en la elaboración de la PE comercial; pero sus resultados son aún inciertos.

- **Departamento del Tesoro: ¿Turquía o Argentina?**

La ejecución de las políticas financieras de EEUU la lleva a cabo el Departamento del Tesoro (*Treasury Department*) a través de organismos financieros internacionales, sobre los que ejerce una gran influencia: el Banco Mundial y, colateralmente, el FMI, con sede en Washington. El Departamento más endeble del Gobierno –con John Snow a la cabeza, a partir de enero de 2003, en sustitución del *dimitido* Paul O'Neill– trabaja estrechamente con los Bancos Regionales de Desarrollo Multilateral (MDBs) que forman el Grupo del Banco Mundial (*World Bank Group*), con el Crédito del Medioambiente Global (*Global Environment Facility, GEF*) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (*International Fund for Agricultural Development, IFAD*). A través del Banco Mundial EEUU presta ayuda al desarrollo a Turquía, Afganistán o Pakistán, entre otros. Menos de lo que cabría esperar: el presupuesto solicitado para los MDBs en 2003 es de 1.26 billones de dólares, lo que da una idea de las prioridades de la Administración. El objetivo actual de EEUU es la

reforma de los WBDs para incrementar la productividad y mejorar la transparencia (*accountability*) de los programas, pero sin presionar demasiado a favor de una reforma de la arquitectura financiera mundial.

Desde el 11-S el Departamento del Tesoro se vuelca en la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo internacional. Las consideraciones de seguridad y geopolíticas pesan bastante a la hora de decidir su protagonismo. Por ejemplo, en el impulso de financiación del FMI durante la crisis financiera asiática, o en la crisis de Turquía en 2001. En cambio, en la crisis financiera de Argentina de finales de 2001 (suspensión de pagos a acreedores privados), el gobierno norteamericano endureció su posición, cediendo el peso de la gestión al FMI. Claramente, Turquía, en tanto que miembro de la OTAN, y limítrofe con Irán, Irak, o Siria, pesa más que Argentina desde el punto de vista geoestratégico.

- **El Congreso: El *bipartidismo pasivo***

Si bien el Congreso no renuncia al control del Ejecutivo de Bush, en la mayoría de las cuestiones clave de la PE adopta lo que podría llamarse un *bipartidismo pasivo*: sólo algunos aspectos de la liberalización comercial enfrentan a Demócratas y Republicanos. En las cuatro áreas críticas de debate entre Presidente y Congreso –el control del uso de la fuerza, la negociación de tratados internacionales, la política comercial y el control del Presupuesto– Bush lleva la iniciativa y obtiene claras victorias.

La diplomacia del ‘You are the next’: Tanto en Afganistán como en el caso de Irak, G.W. Bush obtiene del Congreso los poderes para iniciar una operación militar, de acuerdo a la *War Powers Resolution Act* de 1973, en contraste con lo sucedido en Granada y Líbano (1983), Libia (1986), o en la primera guerra del Golfo. De acuerdo a la *War Powers Resolution*, el Presidente se compromete a consultar al Congreso siempre que sea posible antes de lanzar una operación: a informar al Congreso dentro de las 48 horas después del inicio de las hostilidades, y a no continuar éstas durante más de 60 días sin la autorización del Congreso<sup>(33)</sup>.

- Pese a ello, la operación Libertad Duradera (*Enduring Freedom*) de octubre de 2001 contra el régimen de los Talibanes en Afganistán resultó completamente anómala desde el punto de vista jurídico y político. El Congreso no declaró la guerra formalmente a Afganistán, sino que las dos Cámaras aprobaron una Resolución de Poderes de Guerra (*War Powers Resolution*): la Ley Patriótica de Estados Unidos (*USA Patriot Act*) autorizando un uso limitado y condicionado de la fuerza: bajo su supervisión, con financiación bajo control, y reservándose el decidir su continuación. Planteada como respuesta militar a una situación de emergencia, el ataque a Afganistán no se trató propiamente de un ‘acto de guerra’ según el derecho internacional: se comenzó sin la existencia de pruebas de conexión entre el Estado Afgano y Al-Qaida; el Presidente ignoró los tratados internacionales de terrorismo suscritos por EEUU; le fue denegada autorización para el ataque por el Consejo de seguridad de Naciones Unidas, pese a invocar derecho de auto-defensa en virtud del artículo 51 de la Carta; atacó solo, ignorando el ofrecimiento de ayuda de la OTAN; y se crearon tribunales militares de excepción, sin consultar al Congreso ni al Tribunal Supremo<sup>(34)</sup>.

- En el caso de Irak, la estrategia del Presidente consiste en buscar pacientemente el consenso para una autorización en caso de ataque al régimen de Saddam Hussein; un consenso exigido por la envergadura material de la operación y sus posibles repercusiones. Al no existir evidencia de peligro inminente para la nación, el Presidente hace uso de la doctrina de la *pre-emption* para ganarse el apoyo del

Congreso, logrando en octubre de 2002 la aprobación de una *War Powers Resolution*. La Resolución se atiene al espíritu del Acta del 73, otorgando autoridad al Presidente para atacar a Irak si éste no cumple con las condiciones de los inspectores de la ONU para destruir sus armas químicas y bacteriológicas. Hábilmente, la Administración se apoya en la diplomacia y el derecho internacional (el Consejo de Seguridad aprueba finalmente la Resolución 1441 que obliga a los iraquíes a aceptar las inspecciones) y al mismo tiempo se reserva la decisión de emprender la guerra unilateralmente, si considera amenazada la seguridad nacional<sup>(35)</sup>. Existen serias dudas, en cambio, sobre si, como pide el Acta, el Congreso sirvió de *reality test*, pues en el momento de su respaldo no había pruebas de la vinculación de Saddam Hussein con Al-Qaida, ni de la existencia de armas de destrucción masiva amenazando a EEUU. A pesar de la retirada del inflexible Senador Republicano Jesse Helms y de la acción del reducido *lobby anti-guerra* dentro del partido Demócrata, la fijación contra Saddam de Bush y los *halcones*, especialmente Wolfowitz, inclina la balanza hacia la opción militar.

- Otra dimensión del uso de la fuerza se refiere a las acciones futuras de la OTAN. Sobre éstas, el Congreso mantiene en teoría la última palabra, ya que, en el caso de tratados internacionales de seguridad recíproca, la Constitución parece obligar al Presidente a consultar al Congreso, que es el único con facultad para declarar la guerra. Los tratados de seguridad recíproca no dan, pues, una garantía total de que EEUU se vaya a implicar –lo que explicaría la desconfianza de Israel de su relación de seguridad con EEUU-. Pero el interés en la expansión geoestratégica norteamericana parece descartar una inhibición del Congreso en caso de ataque a un Estado aliado o amigo. Más bien el caso contrario, que EEUU arrastre a los demás aliados a un conflicto armado, apoyando sus intereses en la Alianza, parece más probable en el futuro<sup>(36)</sup>.

#### Tratados internacionales: mejor abandonar que ratificar

El Presidente Bush retira la firma (*un-sign*) de tratados firmados por el anterior Presidente, Bill Clinton, en situación de *pato cojo* (*lame-duck*): el ICC y el Protocolo de Kyoto<sup>(37)</sup>, y abandona de forma unilateral el Tratado ABM (Anti-Ballistic Misiles). Ello no levanta excesivas protestas en el Congreso, que sale en defensa de los ‘intereses nacionales’, ya sean las fuerzas armadas o las compañías de energía. El Congreso no sólo no toma iniciativas legislativas contrarias al Presidente, sino que incluso aprueba la Ley de Protección de Miembros del Servicio Americano (*American Servicemembers Protection Act, ASPA*), para impedir que miembros del Gobierno o sus fuerzas armadas puedan ser procesados por el ICC; el Presidente, claro está, firma la ley. De esta forma, Bush evita desgastar su mandato con procesos de ratificación de Tratados en el Senado, o con convenios ejecutivos (*executive agreements*) para sortear la participación de aquél<sup>(38)</sup>.

#### Un *fast-track* proteccionista

La división partidista se hace presente en las discusiones sobre los compromisos de Doha en noviembre de 2001 y en la concesión al presidente de la Autoridad para la Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority, TPA*) en verano de 2002. La TPA, o *fast-track*, autoriza a Bush para negociar tratados comerciales bilaterales y multilaterales, y supone un espectacular triunfo allí donde fracasó la Administración Clinton. Por el *fast-track*, el Congreso aprobará o rechazará en bloque los acuerdos que firme el Presidente, sin la dilación que conllevan las discusiones en las dos cámaras. Para lograr el TPA, el Presidente ha tenido que sortear la reticencia del Congreso –vencida *in extremis* con tres votos decisivos en la Cámara de Representantes– y las presiones de sindicatos, ecologistas, y activistas anti-globalización<sup>(39)</sup>.

Paradójicamente, la concesión a G.W.Bush del TPA por cinco años –un *fast-track* ‘proteccionista’ que incluye cláusulas medioambientales y laborales– se debe en parte a la confianza que ha creado el Presidente con sus medidas proteccionistas (aranceles del acero, ley agrícola), que le avalan a ojos del Congreso para defender en el exterior los intereses de EEUU, mientras se sientan las bases para una progresiva liberalización<sup>(40)</sup>.

### El Presupuesto Federal

El Congreso vuelca su actividad en tres áreas básicas de control en PE: el presupuesto de Defensa, el presupuesto para Inteligencia (ver arriba), y los programas de ayuda exterior. Ya hemos visto que con G.W Bush los presupuestos del Pentágono se disparan, y la tendencia tras las *mid-term* de noviembre de 2002 es a que el Congreso adopte una postura *seguidista* del Presidente y del Pentágono. Los desacuerdos con los Demócratas, sin embargo, se hacen más tirantes a medida que se recortan partidas para Servicios Sociales o Educación, mientras aumenta el déficit presupuestario en el horizonte de 2004 a más de 300 billones de dólares.

Los programas de ayuda exterior se mantienen, con promesas de aumentos por los Republicanos, a cambio de que los Demócratas les dejen las manos libres en temas de seguridad. Respecto al adeudo de las cuotas de la ONU, se alivia el pago de la deuda pendiente (pasando de los 926 millones de dólares en 1999 a \$244 millones a finales de 2002). Se consigue la reducción de las contribuciones de EEUU al presupuesto regular y de *peacekeeping*, además de colocar a un representante americano en el panel consultivo del presupuesto<sup>(41)</sup>.

El éxito de Bush en las cuatro áreas comentadas, tan sólo ensombrecido por una resistencia Demócrata al déficit presupuestario, refleja que, al menos momentáneamente, las disputas partidistas sobre la PE entre Demócratas y Republicanos –y, muy importante, entre miembros del mismo partido– se ha suavizado mucho respecto a las dos últimas décadas, alcanzando similitudes con la época de la Guerra Fría. La división del Congreso por “cámara, partido, ideología, región, comité y generación”<sup>(42)</sup>, se concentra en la política interna (derechos individuales, economía) y se *relaja* en los asuntos internacionales: intervención militar, diplomacia o relaciones económicas exteriores.

El *bipartidismo pasivo* en PE se instala en el Congreso: los Demócratas apoyan el aumento del presupuesto militar, y los Republicanos mantienen una tímida ayuda al desarrollo: sólo la cuestión de Irak es causa de cierta división. Tampoco la victoria Republicana de noviembre de 2002 anuncia cambios sustantivos respecto a Irak, Oriente Medio, Corea del Norte, ayuda extranjera o comercio internacional<sup>(43)</sup>. En un principio, el *bipartidismo pasivo* dota de cierta consistencia a la PE, por lo que la posible incoherencia en las políticas que emanan del Congreso habrá que buscarlas en la acción centrífuga de los *lobbies*.

- **Tribunal Supremo: El retorno de *Curtiss-Wright***

La estrategia de desactivación del contrapeso legislativo se completa con la aquiescencia del Tribunal Supremo (*Supreme Court*) y del resto de jueces federales. Nada sorprendente si se recuerda que la mayoría Republicana en el Supremo (5 votos a 4) decidió la Presidencia para Bush tras las elecciones más reñidas de la historia de EEUU en 2000.

De acuerdo con la Constitución, el Supremo decide en los casos que obliguen por un tratado internacional. Sin embargo, durante la Administración Bush el Supremo remarca su tendencia de las últimas décadas a no pronunciarse sobre asuntos

exteriores o, cuando lo hace, a adoptar implícitamente la *visión Curtiss-Wright* de apoyo al Ejecutivo<sup>(44)</sup>.

Por otro lado, el nombramiento del conservador John Ashcroft como Fiscal del Estado al frente del Departamento de Justicia, con su equipo de personal asesor en temas legales, propicia una interpretación conservadora y 'unilateral' de cuestiones espinosas concernientes al respeto del derecho internacional, y por tanto vinculadas a la PE. Es el caso del confinamiento y trato a los presos Talibanes en Guantánamo, que ha ignorado el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. La inhibición del Tribunal Supremo en el tema de los tribunales de excepción para juzgar a terroristas, evidencia una cesión de poder al Presidente contraria al espíritu de la Constitución. Asimismo, la retirada de la firma del ICC o Kyoto, un acto de discutible naturaleza jurídica, se lleva a cabo en medio del silencio total de la más alta instancia de justicia del país<sup>(45)</sup>. La parcialidad del Supremo en éstos y otros casos arroja sombras de duda sobre la salud del sistema político norteamericano, y precisa de una rectificación urgente.

- **Los Lobbies Económicos y Étnicos**

Entremezclándose por el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial, y repartidos por todos los ámbitos de la sociedad, los grupos de interés (*single-issue interest groups*) –asociaciones privadas, corporaciones y sindicatos– ejercen una enorme influencia en la toma de decisiones de los cargos públicos. Típicamente, los grupos de interés entran en conflicto con el DoS, el cual representa la 'unidad de acción en el exterior' y el interés nacional. En el 'planeta Washington' los expertos del *lobby* están en contacto directo con los jefes de los Comités del Congreso, donde pueden ser invitados a legislar, con miembros de la Administración, incluido el Presidente, con funcionarios extranjeros, y con otros *lobbies*.

La mayor influencia se ejerce sobre los congresistas, debido a su sensibilidad a las encuestas de opinión y a las reclamaciones de los votantes de su distrito o estado. Hay más de 3.700 grupos de interés específicos registrados, y su poder de movilización puede extenderse a centenares de miles de votantes, especialmente cuando forman coaliciones sobre un asunto concreto. Ello provoca que en ocasiones los representantes del Senado o de la Cámara emitan un voto contrario al que prescribe el líder de su partido, lo que divide el Congreso y dispersa las políticas<sup>(46)</sup>.

La Administración Clinton intentó infructuosamente reformar del sistema de *lobbying* y de financiación de las campañas electorales para evitar la 'compra del acceso al Congreso'. La actual reforma del financiamiento de las campañas electorales, que prohibirá las donaciones por distrito y estado, puede significar un paso adelante para limitar el poder de dichos *lobbies*. Pero la Administración Bush no parece incómoda con este trasvase público-privado, típico de la sociedad y la cultura norteamericanas. ¿Cómo y hasta dónde este tráfico de influencias y dinero condiciona el resultado de la PE?.

#### **A. Grupos de interés económicos**

El lobby del Petróleo. La influencia del *lobby* petrolífero/ energético se halla presente en la misma Casa Blanca: el Presidente Bush (con negocios en el ramo energético), Dick Cheney (antiguo ejecutivo de *Halliburton*), o Condolezza Rice (antes vinculada a *Chevron*). El *lobby* del petróleo contribuyó a la financiación de la campaña presidencial de G.W. Bush, y éste ha respondido a los favores. Así, el *lobby* se hace sentir en los foros multilaterales sobre medioambiente, en la línea oficial de rebajar los compromisos globales<sup>(47)</sup>. Otra muestra clara es su exitosa campaña de presión sobre el Presidente para que no asistiera a la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, en agosto de 2002.

- Respecto a Oriente Medio, las más de 300 corporaciones del petróleo agrupadas en el Instituto del Petróleo Americano (*American Petroleum Institute*) actúan en cierto modo de contrapeso a los *lobbies* judíos, ya que muchos ejecutivos del petróleo, ligados al Partido Republicano, están más interesados en el golfo Pérsico que en salvar a Israel –con las complicaciones que ello trae. Hasta ahora el *lobby* petrolífero se ha manifestado más pro-árabe (no en vano su conexión con el clan saudí, al que también el Presidente Bush está ligado). Pero los planes de la Administración para controlar las reservas de Irak y reconfigurar políticamente Oriente Medio –consistentes con la nueva política energética de asegurar la producción y el transporte en Asia Central– puede hacer converger los intereses de los magnates del petróleo y del *lobby* judío. En todo caso, los mecanismos y las alianzas son complejos, no unidireccionales: algunas empresas petrolíferas muestran su inquietud por el posible caos geopolítico resultante de los ambiciosos planes de la Administración y el Pentágono.

### El lobby de la Industria Armamentística.

Su enorme peso en las decisiones de Washington se debe a su conexión con Defensa y el Congreso, hasta el punto de que muchos se preguntan si el *triángulo de hierro* entre las contratistas, el Pentágono y el Congreso, típico de la Guerra Fría, ha retornado. El problema no es nuevo: EEUU se provee militarmente de forma exclusiva con corporaciones privadas. La extensión de sub-contratistas (que se traduce en puestos de trabajo) por todos los distritos electorales de EEUU, tiene repercusiones obvias en los votos de los congresistas, más atentos a su supervivencia profesional que a la calidad y coherencia de los programas de defensa. Además, las industrias de defensa emplean a centenares de antiguos congresistas y ex-oficiales de Defensa, lo que crea inercias burocráticas difíciles de romper:

- La decisión de la Administración Bush de reactivar la economía mediante el incremento del gasto de Defensa hace que recuperen relevancia las contratistas, despertando el fantasma del 'complejo militar-industrial' (Eisenhower), el cual manejaría los hilos de la PE de EEUU<sup>(48)</sup>. Sin llegar a dar la razón a teorías conspirativas, es cierto que el poder de unos pocos gigantes industriales ha aumentado tras los procesos de fusión. Es el caso de *General Dynamics Corporation*, que controla la mitad de los astilleros que producen navíos de la Marina; o los tres grandes de la industria de la defensa: *Boeing*, *Lockheed Martin* y *Raytheon*, que acaparan casi un tercio de los contratos de Defensa.

- Los intereses industriales y financieros están tras la política gubernamental de ampliación de la OTAN, al menos desde 1999, así como tras la próxima ronda de adhesiones previstas para 2004. *Lockheed Martin*, el fabricante de armas más grande del mundo, está a la cabeza de la innovación y expansión armamentística en EEUU y en los países de la OTAN<sup>(49)</sup>.

Sin embargo, sería en exceso reduccionista afirmar que las nuevas estrategias de defensa, o la expansión de la OTAN, vienen *determinadas* por el *complejo industrial* ligado al Pentágono. Ello sólo es posible si los factores internos que deberían actuar de filtro –el Congreso– o contrapeso –otros *lobbies*, *think-tanks*, medios de comunicación, opinión pública–, junto a un contexto internacional favorable, y finalmente, la decisión del propio Presidente, lo permiten.

Los sindicatos. La actividad de *lobbying* de los sectores del acero y agrícola encuadrados dentro de la FLO-CIO (*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*) tiene un papel destacado en las decisiones de política comercial exterior durante la Administración Bush. La FLO-CIO ha ido abandonando

su posición internacionalista de los años setenta, y en la actualidad se muestra crítica con las políticas globalizadoras de libre comercio y eliminación de aranceles (del *free trade* al *fair trade*). Los trabajadores han abandonando gradualmente su alianza con los congresistas liberales, pasando a aliarse con los *lobbies* proteccionistas de la industria.

#### a) La Industria del Acero

La campaña de presión de empresas y trabajadores del Acero como *US Steel Corp* y *United Steelworkers of America* (en Michigan, Ohio y West Virginia) para poner fin al supuesto *dumping* desde el exterior (Alemania, Rusia y China), obtiene sus frutos. El Presidente Bush aprueba en enero de 2002 un arancel del 40% a las importaciones del acero durante tres años (sin incluir a Canadá y México, socios del NAFTA)<sup>(50)</sup>. La medida, sin embargo, crea división interna entre empresas *productoras* y empresas *consumidoras* del acero. Muchas empresas consumidoras se oponen a los aranceles: la *Consuming Industries Trade Action Coalition* considera que redundarán en la pérdida de empleos. El USTR, el Secretario de Comercio y el Secretario del Tesoro tendrán ahora por delante la ardua tarea de negociar los aranceles a la importación con otras naciones productoras.

Es claro que en la decisión del Presidente se conjuga la presión del *lobby* del Acero con la estrategia electoral de las *mid-term* de noviembre de 2002 (para retener la mayoría en la Cámara de Representantes en áreas de producción de acero como Ohio, Pennsylvania). El horizonte de las elecciones Presidenciales de 2004 no presagia un cambio de política.

#### b) Los Agricultores

Dependiendo del momento y del asunto, la presión del *lobby* agrícola puede promover la liberalización o el proteccionismo del comercio. Un ejemplo de lo primero es la lucha de la Federación de la Oficina de la Agricultura Americana (*American Farm Bureau Federation*) –la organización agrícola más grande de EEUU, con más de 4.9 millones de familias miembros– por mantener abierta la exportación a China, lo que la ha enfrentado desde hace años a grupos de defensa de derechos humanos que piden sanciones económicas para China. La *Farm Bureau* ha conseguido la cláusula de acceso incondicional al mercado chino, clave para la entrada del gigante asiático en la OMC en 2002. Una política apoyada por la presión al Congreso del Secretario de Defensa, el Secretario de Estado, el Tesoro y el USTR.

La otra cara de la moneda es la campaña de protestas que desemboca en la aprobación en mayo de 2002 de la ley agrícola (*farm bill*): un subsidio agrícola de 180 billones de dólares para los próximos diez años que supone un incremento de la ayuda del estado del 70%. En el Senado los agricultores tienen bastante influencia, ya que muchos estados rurales con poca población, agrícola en su mayoría, tienen dos representantes cada uno, por lo que pueden obstruir las políticas comerciales. De nuevo, el Presidente Bush aprueba los subsidios debido a sus intereses electorales en los estados del medio-Oeste. Pero la decisión presidencial supone un paso atrás respecto a los compromisos de libre comercio agrícola adquiridos por EEUU en noviembre en el encuentro de la OMC en Doha. La Administración se encuentra así en un clásico dilema interior/exterior<sup>(51)</sup>.

## **B. Grupos de interés étnicos**

La actividad de los *lobbies* étnicos en PE tiene una merecida fama de producir políticas disgregadoras y poco coherentes, ya que favorecen con frecuencia a un país concreto pero no a los intereses del conjunto de la nación<sup>(52)</sup>.

#### a) El Lobby Judío



No existe propiamente un lobby judío, sino más bien un 'lobby de Israel' donde confluyen judíos americanos y protestantes fundamentalistas de derecha no judíos. El lobby judío no debe ser confundido con las comunidades judías de EEUU, ya que muchos de ellos rechazan las políticas del gobierno israelí. El lobby judío más activo, el Comité Israelí-Americano de Asuntos Públicos (*American Israel Public Affairs Committee, AIPAC*), tiene más de 55.000 miembros en EEUU y una importante red de contactos en Washington e incluso dentro de la cúpula del gobierno –Wolfowitz, o el tejano Fred Zeidmann, de la Coalición de Judíos Republicanos, amigo de Bush-. La influencia de la AIPAC se extiende a cierto poder de veto en la venta de armas a países musulmanes. Los Republicanos tratan de ganarse su apoyo por su relevancia electoral: aunque hay sólo 6 millones de judíos en EEUU, su participación en los comicios es alta y sus votantes se concentran en áreas urbanas y estados de gran peso: California y Nueva York. Este apoyo por parte de la Administración pone en dificultades al gobierno, al plantearle exigencias radicales en el conflicto con los palestinos. La pasividad de EEUU ante el incumplimiento de Israel de las resoluciones de la ONU, o la política de asentamientos de Ariel Sharon, etc, viene determinada por la visión de que ser 'amigo de Israel' implica aceptar acríticamente sus políticas. No en vano, Israel recibe la mayor ayuda militar de EEUU a un país extranjero: 3 billones de dólares anuales<sup>(53)</sup>.

El Partido Demócrata parece atrapado en la carrera por asegurarse el voto judío. Los Demócratas, depositarios del voto de la mayoría de los judíos americanos, está en una posición difícil. El senador Joseph Lieberman, el principal político judío de la nación, junto a los grupos financieros de su estado, Connecticut, apoya un ataque a Irak, mientras los Demócratas negros son pro-palestinos. Por su lado la Asociación Nacional de Árabes Americanos (*National Arab-Americans Association, NAAA*) y el Consejo Nacional para las Relaciones Estadounidenses y Árabes (*National Council on US-Arab Relations*) intentan contrarrestar la influencia judía; pero están peor organizados y cuentan con menos fondos. Además, el terrorismo 'árabe' internacional les perjudica claramente.

b) El lobby Cubano-Americano. Mientras que las asociaciones de la comunidad latina tienen escaso o nulo peso en la PE, el lobby cubano radicado en Miami, a través de la Fundación Nacional Cubano-Americana (*Cuban-American National Foundation, CANF*), sigue marcando la política de EEUU hacia Cuba, desplazando a Washington del centro de decisiones. La visita del ex-presidente Jimmy Carter a Fidel Castro en mayo de 2002 no ha hecho cambiar la línea de la Administración Bush, presa de imperativos electorales, ya que el hermano del Presidente, Jeb Bush, es el gobernador de Florida. Sin embargo, se abre paso lentamente una posición favorable a la apertura del comercio y el turismo, entre congresistas, empresarios y también muchos Republicanos<sup>(54)</sup>.

### **C. Grupos de interés extranjeros: el secreto mejor guardado**

A mucha distancia de los lobbies anteriores, los Gobiernos de otros Estados también pueden ejercer cierta influencia en la PE estadounidense a través de los contactos de sus embajadas y oficinas especiales con miembros del Congreso. Incluso ex-oficiales del Ejecutivo y miembros del *establishment* de Washington son contratados a menudo para representar intereses extranjeros. Es el caso de *Kissinger & Associates*, bajo presidencia del propio Henry Kissinger –ex-secretario de Estado de Richard Nixon y Gerald Ford-. *K & A* es una firma en la que contratistas de Defensa y representantes de compañías norteamericanas trabajan como consultores para otros Gobiernos y multinacionales extranjeras, además de las norteamericanas. Una muestra clara del celoso secretismo con que se lleva a cabo esta actividad es la

dimisión de Kissinger como jefe de la Comisión investigadora del 11-S en diciembre de 2002, tras negarse a revelar al Congreso Republicano los nombres de sus clientes.

La presencia de grupos de interés extranjeros en la *revolving door*, supone en principio un riesgo de que oficiales públicos puedan orientar la PE económica o estratégica a favor o en contra de un Gobierno o empresa externos. Pero difícilmente puede hablarse de permeabilidad de la PE a intereses foráneos durante la actual Administración, si no es en la medida en que tales intereses coinciden con los planes del Gobierno de Bush. Las posibles filtraciones externas parecen haber disminuido drásticamente en asuntos cruciales como la OTAN, Oriente Medio, o Irak.

- **Los *Think-Tanks*: la *revolving door***

En teoría, los *think-tanks*, privados y públicos, tratan de crear un consenso bipartidista sobre asuntos de PE. Los mismos Wolfowitz, Rice y Rumsfeld, con experiencia en la academia y el sector privado, continúan la tradición de Henry Kissinger, Madelaine Albright, o James Rubin, consistente en el trasvase continuo entre oficiales del Gobierno, académicos, burócratas, hombres de negocios, periodistas y abogados.

La Administración Bush cuenta con el apoyo de potentes *think-tanks* conservadores, en la estela del *compassionate conservatism*. Es el caso de la *Heritage Foundation*, –uno de los *think-tanks* más grandes del país, que defiende el desarrollo del sistema antimisiles– y el *American Enterprise Institute*. Ambos tienen enfrente *think-tanks* y publicaciones más liberales y críticos con Bush; entre ellos, la *Brookings Institution*, o el *Council on Foreign Relations*, cuyos miembros recomiendan un cambio de orientación en la PE, poniendo el énfasis en la diplomacia y el multilateralismo. Con todo, quizá el apoyo más espectacular a las políticas de G.W. Bush haya venido desde el mundo académico, en forma de un manifiesto titulado *La carta de América, razones de un combate*, y firmado por 60 intelectuales estadounidenses tras el 11-S (entre ellos Samuel Huntington y Michael Walzer), a favor de la acción bélica contra Afganistán.

El poder que sale por la *puerta giratoria* es persistente, pero muy difuso, y se manifiesta de forma indirecta en la PE. Por un lado, su alcance casi siempre se restringe a las élites, y a veces ni siquiera eso. Por otro, el carácter innovador que se le atribuye es limitado, ya que muchos aspirantes a líderes terminan interiorizando el modo de pensar burocrático de Washington<sup>(55)</sup>.

- **Medios de Comunicación de Masas: víctimas de los tiempos de guerra**

La batalla de contra-información emprendida por la Administración tras el 11-S hace temer una vuelta a los viejos usos de la Guerra Fría. La irrupción de la cadena de televisión de Qatar *Al Yazira*, presentando una visión alternativa a la de la CNN, pone al Presidente en dificultades para no perder la batalla mediática. Si bien se relaja pasados unos meses del ataque terrorista, la censura más o menos directa de los medios de comunicación, el secretismo oficial dentro (en torno al 11-S) y fuera de EEUU (Afganistán), y la contra-propaganda deliberada, prosiguen su curso. Incluso, Rumsfeld anuncia la tentativa de crear una oficina de desinformación en el extranjero, la Oficina de Influencia Estratégica (*Office of Strategic Influence*), en coordinación con el DoS, el NSC y otras agencias federales. Pero el proyecto se detiene ante las críticas.

Los presupuestos básicos de la Agenda de Seguridad cuentan con el apoyo de muchos expertos influyentes de las cadenas de televisión CNN, CBS o NBC, y de los editoriales de periódicos como *The Washington Post*. Sólo algunos grupos de periodistas mantienen una voz independiente a pesar de los intentos de control por parte del Gobierno y el Pentágono. Las voces críticas de la sociedad civil se pasan por alto en la mayoría de los medios de comunicación; por ejemplo, la cobertura de las marchas masivas en Washington por las libertades y contra la guerra en Irak apenas encontraron cobertura en los principales periódicos del país.

A largo plazo, la PE tiene éxito si tiene el apoyo de la opinión pública. Aunque los resultados de las encuestas sufren oscilaciones importantes dependiendo del momento, la confianza del público en la eficiencia de la Administración Republicana para gestionar la política exterior supera con mucho a la confianza depositada en los Demócratas. Pero el precio a pagar por la eficiencia puede ser muy alto: el entorno favorable a la lucha antiterrorista global pone en peligro la *accountability* democrática, toda vez que el Congreso abdica de su labor de supervisión. La ausencia de información contrastada apunta a un problema de fondo de la PE norteamericana: su carácter pseudo-democrático<sup>(56)</sup>.

En realidad, la ignorancia y falta de interés en la PE que se atribuye comúnmente al público norteamericano, no es tal. Según el último informe del *Chicago Council of Foreign Relations*, el 61% de los estadounidenses apoya una política activa en los asuntos mundiales, demostrando que la posición internacionalista no es propia sólo de ciertas élites. Los ciudadanos se muestran favorables a ejercer un liderazgo mundial, apoyando la lucha antiterrorista o las intervenciones a favor de los derechos humanos, como en Serbia en 1995 o Kosovo en 1999 –aunque, al mismo tiempo, sean reticentes a pagar el precio con bajas de soldados<sup>(57)</sup>-. No existe razón para no creer que más y mejor información sobre asuntos internacionales por parte de los medios de comunicación podría despertar una visión crítica de la PE en la ciudadanía.

- **Organizaciones No Gubernamentales: ¿el enemigo en casa?**

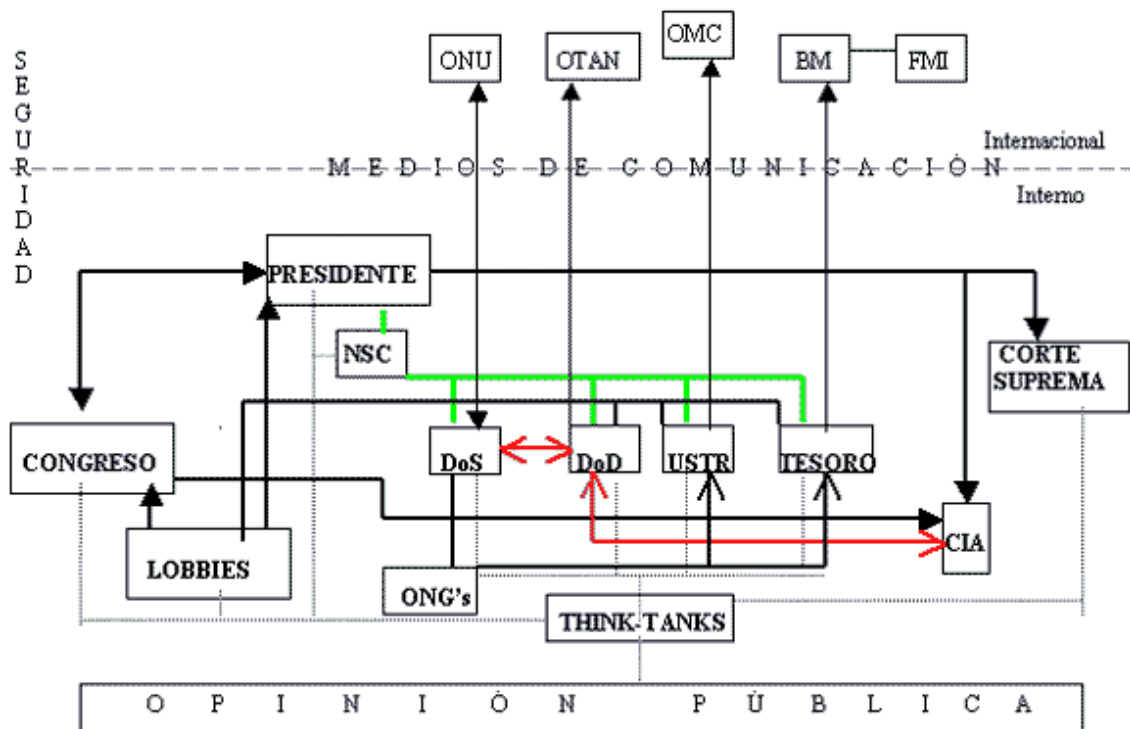
De las más de 1 millón de ONG's en EEUU –de todo tipo: religiosas, de derechos humanos, ecologistas, de servicios sociales– un buen número coopera con sus homólogas en otros países; desde las que colaboran con gobiernos extranjeros, hasta grupos radicales antiglobalización. Como se vio en Seattle, Génova o Johannesburgo, la alianza entre ONG's norteamericanas y extranjeras contra la política norteamericana respecto al Banco Mundial, el FMI, las minas anti-personas, el calentamiento global, o el proyecto ALCA, pueden llegar a importunar gravemente a la Administración. Por ejemplo, *Public Citizen* (Washington) y *Global Exchange* (San Francisco), se oponen al impacto de las multinacionales norteamericanas y el libre comercio sobre las comunidades indígenas de Sudamérica. Pero sería ingenuo esperar que las ONG's, por sí solas, cambien significativamente las políticas del gobierno de G. W. Bush en asuntos como derechos humanos, medioambiente, deuda externa o comercio, salvo en casos muy concretos; por ejemplo, cuando las ONG's coinciden con los sindicatos en temas de liberalización comercial.

Las ONGs perdedoras –ninguna de ellas gana– durante la Administración Bush son las de derechos humanos. Las campañas de Amnistía o los informes de Human Rights Watch a favor del respeto a los derechos humanos en China, o contra el maltrato de los presos Talibanes de Guantánamo, han tenido nulos resultados en territorio norteamericano. En su lugar, se impone una férrea subordinación a los intereses geoestratégicos y geoeconómicos.

Pero no todo es conflicto entre el Gobierno y las ONG's. Muchas cooperan con la Administración a través de la USAID en programas de ayuda voluntaria al desarrollo; con diversas Agencias del Departamento de Estado, sobre todo la Secretaría de Población, Refugiados y Migración; y conjuntamente con el DoS y Naciones Unidas, especialmente en programas de ayuda a refugiados, en políticas medioambientales y de género<sup>(58)</sup>.

### TRAZANDO EL MAPA: RAZONES DEL UNILATERALISMO

A la luz del precedente recuento de los actores que formulan y ejecutan la PE de EEUU, que ha mostrado la complejidad de los procesos y las variaciones específicas para cada asunto, ¿es posible trazar una visión de conjunto, un mapa orientativo, del funcionamiento de la PE norteamericana durante la Administración G. W. Bush?. Provisionalmente al menos, parece posible trazar algunas líneas generales, de acuerdo a la Figura 1:



**Figura 1.** Principales actores y conexiones del aparato de Política Exterior durante la Administración de G.W.Bush

- En primer lugar, el Presidente Bush opera en un espacio donde la Agenda de Seguridad ha difuminado la frontera doméstica/internacional, proyectando la política interna sobre ésta última. Al tiempo que concentra el poder en su entorno inmediato de colaboradores, el Presidente impone hábilmente al resto de actores sus puntos de vista, en especial al Congreso, y aprovecha las presiones de los *lobbies* para reforzar

su posición. El Presidente no aborda el post 11-S desde la concentración férrea de las decisiones en su persona, sino que combina una cierta descentralización institucional con el liderazgo en la conducción de la PE. Su relativo éxito se debe a su habilidad para conjugar los objetivos 'imperiales' –la hegemonía norteamericana en el mundo– y la gestión basada en la consulta y búsqueda de consenso con la mayor parte posible de agentes. En el seno de la Administración, la redistribución de poder entre los Departamentos y Agencias da lugar a que el Consejo de Seguridad Nacional y Defensa ganen influencia en detrimento del Departamento de Estado, que no refuerza suficientemente su presupuesto ni sus funciones. Inteligencia se remodela, con la CIA sometida a un marcaje por Presidente, el Congreso y el Pentágono. La reestructuración anterior tiene como consecuencia un incremento de la rivalidad interdepartamental. Los Departamentos a cargo de las políticas comerciales y financieras exteriores (Representante de Comercio, Tesoro, Comercio, etc.) mantienen un papel discreto de acuerdo con las prioridades de la Administración en Seguridad, manteniéndose el tradicional protagonismo de *lobbies* económicos y corporaciones.

- En segundo lugar, el Congreso adopta un *bipartidismo pasivo*. El Senado y la Cámara abandonan la afilada división partidista en PE de la anterior Administración Clinton, debido en parte a las divisiones en los Demócratas, y en parte a la exitosa estrategia de *anticipación* del Presidente, aprovechando la coyuntura de crisis interna y externa. El Congreso renuncia a actuar de *filtro* de la PE por su conformidad con los intereses de los *lobbies*; éstos obtienen concesiones importantes, aun a riesgo de crear problemas en varios frentes: Oriente Medio, OMC, relaciones con la UE, o Cuba.

- En tercer lugar, el Tribunal Supremo se inhibe ante las acciones unilaterales del Gobierno y sus obligaciones jurídicas internacionales en materia de tratados.

- Finalmente, el Gobierno cuenta con el respaldo de los *think-tanks* conservadores, al tiempo que se evidencia una preocupante desactivación de la sociedad civil respecto a los asuntos de PE, con un giro hacia las preocupaciones domésticas; en parte, debido a una menor beligerancia de los medios de comunicación respecto a otras Administraciones del pasado.

De esta forma, los tres rasgos del sistema de PE durante la Administración Bush se pueden resumir en: 1) La desactivación parcial de los contra-poderes del Ejecutivo (Congreso y Tribunal Supremo); 2) La rivalidad de agentes burocráticos (DoS, DoD, CIA) en la formulación y ejecución de la PE; 3) La presión de distintos grupos de interés.

¿Cuáles son las repercusiones de esta estructura en la conducción de la PE en el futuro inmediato? Tres consideraciones se derivan de lo anterior.

- El debilitamiento del sistema de *checks and balances* frente al Ejecutivo está repercutiendo en un deterioro de la transparencia o *accountability* de la PE. La multiplicidad de actores en competición para formular o implementar la Agenda de Seguridad no lleva pareja una participación plural de los ciudadanos, sino que acentúa la opacidad de las decisiones de la burocracia y de los grupos de interés privados, como las grandes corporaciones de energía o armamento, ajenos al control de los ciudadanos. Hay que subrayar, sin embargo, el carácter *abierto* de la PE estadounidense: los *lobbies modifican* el contenido de las políticas, pero no *determinan* la agenda por sí solos.
- Desde la perspectiva funcional que hemos adoptado, el 'unilateralismo' de la Administración Bush supone un intento de poner fin a la 'esquizofrenia' de las *Políticas Exteriores*: la enorme fuerza centrífuga que ejercen sus actores en su proliferación y descoordinación mutua. Este repliegue 'hacia dentro' en la toma

de decisiones tendría como objeto unificar una acción exterior que corre el riesgo de disgregarse. El unilateralismo es pues, también, una respuesta a las propias carencias institucionales, agravadas por un contexto internacional de crisis y mutaciones.

- Desde este punto de vista, el multilateralismo se plantea como un enorme desafío a la capacidad de adaptación del sistema de PE a un nuevo orden mundial. A medida que la *governance* global se extienda, fusionando política interior y exterior, se complicarán los procesos de elaboración de la PE debido al contacto con múltiples agentes externos. Nuevos problemas de *policy-making* para adecuar medios y fines surgirán. El reto que se plantea es el de definir los papeles del Presidente y el Congreso, Agencias y *lobbies*, medios de comunicación y ONG's, en futuras operaciones multilaterales que exijan coordinación con otras autoridades: Naciones Unidas, OTAN, FMI, Banco Mundial, otros Estados, etc.

## Conclusiones

Queda claro que la estructura interna de formulación y ejecución de la PE norteamericana condiciona en gran medida sus contenidos y resultados.

Pero más que de una Política Exterior de EEUU, hay que hablar de *muchas Políticas Exteriores*. La influencia relativa –o la falta de influencia– de sus principales actores para cada una de ellas, varía dependiendo del contexto, el área y el asunto. Esta dispersión ‘estructural’ de la PE norteamericana dificulta una política consistente a largo plazo.

El ‘unilateralismo’ de la Administración Bush logra cierta coherencia para la PE gracias a los cambios en la Agenda exterior y en la burocracia. La *discontinuidad* en la agenda respecto a la Administración Clinton, viene acompañada de reformas en la Administración encaminadas a aumentar el peso del Pentágono en la formulación y ejecución de la PE. Pese a ello, no se consigue evitar la rivalidad entre Departamentos, ni tampoco la inconsistencia entre objetivos y principios de las políticas exteriores (seguridad *pero* tendencia al belicismo; liderazgo moral *pero* violación de derechos humanos; libre comercio *pero* proteccionismo).

Finalmente, lo anterior sugiere que no existen recetas mágicas para adecuar el sistema de PE de EEUU al objetivo de un liderazgo global, eficaz y legítimo. Un mejor control del liderazgo del Presidente por parte del Congreso y del Tribunal Supremo, que evite los riesgos de una presidencia *imperial*; un Congreso más ágil, con iniciativa y perspectiva global, no *partidista* pero tampoco *pasivo*; una mejor coordinación entre Departamentos; una evaluación más rigurosa de las pretensiones de los *lobbies* por el Presidente y el Congreso; unos medios de comunicación críticos que reactiven la sociedad y mejoren la *accountability*; y una integración de los actores para la acción multilateral; todo ello puede ayudar a establecer las prioridades correctas en la Agenda de PE del nuevo contexto internacional. De esta forma, el aparato de PE norteamericano podría ayudar a la construcción de un nuevo orden mundial, en lugar de fragmentarlo todavía más.

Vicente Palacio de Oteyza  
Profesor Asociado de Relaciones Internacionales  
Universidad de Syracuse en Madrid

## NOTAS

---

<sup>(1)</sup> Ver *The Constitution of the United States of America*, Articles I, II, III; *The Federalist Papers*, James Madison, Alexander Hamilton and John Jay, London: Penguin Books, 1987, números 6 y 24 (Hamilton), 1, 48, 51 (Madison), 2 y 3 (Jay). La visión de Madison en PE es más favorable al Congreso, mientras que la de Hamilton es más presidencialista; para las diferencias entre ellos, ver Michael J. Glennon, *Diplomacia Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996.

<sup>(2)</sup> La Constitución de EEUU sería una “invitation to struggle” for the privilege of directing American Foreign Policy”. Ver Edward S. Corwin, *The President: Office and Power*; NY, NY University Press, 1940, p. 200; ver también Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle; Congress, The President and Foreign Policy*, Congressional Quarterly Inc., 1992, 4<sup>th</sup> Edition.

<sup>(3)</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, vol. 1, págs 213-217.

<sup>(4)</sup> James A. Nathan & James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1994, cap. 1.

<sup>(5)</sup> Ver William Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1995. Clinton establecía tres pilares de la PE: la seguridad, mediante el ejercicio del liderazgo; la expansión económica; y la promoción de la democracia en el exterior.

<sup>(6)</sup> Véase Randall B. Ripley, & James M. Lindsay, (eds), *US Foreign Policy After the Cold War*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1997; James M. Scott (ed), *After the End*, Duke University Press, 1998. El proyecto de Clinton de 1993 para reformar la USAID, USIA, y ACDA se detiene dos años después, al hacerse los Republicanos con la mayoría del Congreso. El enfrentamiento partidista, la resistencia burocrática y la falta de liderazgo de la Administración, que no quería desgastarse políticamente, demoran las reformas hasta 1999. Tras la *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* de 1998, finalmente se consuman los cambios en el DoS. Ver James M. Lindsay, *The State department Complex After the Cold War*, en Ripley & Lindsay, op. cit. cap. 4.

<sup>(7)</sup> William Pfaff, *Three American Foreign Policies Don't Add Up*, Los Angeles Times, October 19, 1999.

<sup>(8)</sup> Ver Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971; Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C: Brookings Institution, 1974. La estrategia de la burocracia consiste en sustituir el llamado *problem depletion* - o falta de graves amenazas exteriores tras la caída de la URSS - por el *problem expansion*, según el cual el reto consiste precisamente en llenar los vacíos de poder que han quedado.

<sup>(9)</sup> En la campaña electoral de 2000, George W. Bush declaró: “We’ve got to be humble and yet project strength in a way that promotes freedom...if we are an arrogant nation, they’ll view us that way, but if we are a humble nation, they’ll respect us”; recogido en Joseph Nye, *The Paradox of American Power*, New York, Oxford University Press, 2002, pág. 156.

<sup>(10)</sup> Una definición sucinta del unilateralismo se encuentra en Charles Krauthammer, *The New Unilateralism*, Washington Post, June 8, 2001. Ver también Robert Kagan and William Kristol, *The Present Danger*, The National Interest, Spring 2000. Una defensa del multilateralismo que no excluye la reforma de algunos puntos de tratados como el ICC, el Anti-Minas, o el Protocolo de Kyoto, se halla en Joseph Nye, *The Paradox of American Power*, New York, Oxford University Press, 2002 págs. 154-163. La ‘Doctrina Bush’ se plasma en el documento *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, September 2002. Ver también *The Bush Doctrine*, Editorial, The New York Times, Sep 22, 2002.

<sup>(11)</sup> Ante la dificultad de aplicar una teoría definitiva que categorice actores y motivos de la toma de decisiones en PE, al menos tratamos de identificar estas variables: quiénes son los decisores, cuál la jerarquía funcional entre ellos, los motivos de sus opciones y cómo ejecutan esas decisiones. Ver Pere Vilanova, *El Estado y el sistema internacional* EUB, S.L. Barcelona, 1995. Vilanova desarrolla la distinción entre ‘ciclo formal’ y ciclo material o real en PE.

<sup>(14)</sup> La célebre expresión es de Arthur J. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.

<sup>(12)</sup> Aquí presuponemos que en los *decision-makers* influyen enormemente las *percepciones* de las oportunidades y los peligros (Rusia o China, Irán o Irak, etc), junto a los límites impuestos por los roles (*role theory*) de cada actor. Sobre los distintos enfoques sobre toma de decisiones en PE, ver Charles W. Kegley Jr & Eugene R. Wittkopf (eds), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, New York, St. Martin Press Inc., 1988, cap. 8. Un estudio clásico de toma de decisiones por el Presidente es el de Alexander George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Westview, 1980; ver también James Lindsay, Lois Sayrs and Wayne

---

Steger, *The Determinants of Presidential Foreign Policy Choice*, American Politics Quarterly, vol. 20, No. 1, January, 1992. Vilanova, op. cit., sostiene que la complejidad de los elementos que entran a formar parte del proceso de decisiones imposibilitan adherirse a un modelo único de elección racional, ya que abundan los ejemplos en que los actores eligen no racionalmente o incluso irracionalmente.

<sup>(13)</sup> La distinción entre escuelas de *halcones* es de Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, *It's Hawk vs. Hawk in the Bush Administration*, The Washington Post, October 27, 2002. De acuerdo a la clasificación de los autores, el experto y reportero Robert Kaplan se hallaría en el grupo de los *assertive nationalists*, por su escepticismo respecto a la implantación de la democracia en otros países. Ver su obra *El retorno de la Antigüedad*, Ediciones B, Barcelona, 2002. Una tipología sobre escuelas de PE estadounidense se halla en Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York: Alfred A. Knopf, 2001. Para un cuadro de las afinidades personales entre los *halcones* y sus roles en la Administración, ver Elisabeth Bumiller y Eric Schmitt, *On the Job and at Home, Influential Hawks' 30-Year friendship Evolves*, The New York Times, Sept. 11, 2002. Un retrato de Paul Wolfowitz se encuentra en Bill Keller, *The Man Inching the US Toward War*, The New York Times Magazine, Sept. 22, 2002. Para conocer los entresijos de la Administración durante la guerra contra los talibanes y el talante del Presidente Bush, ver Bob Woodward, *Bush at war*, Simon & Schuster, 2002.

<sup>(15)</sup> Ver las iniciativas de reforma de la rama ejecutiva en Harold C. Relyea, *Executive Branch Reorganization and Management Initiatives*, Congressional Research Service, Issue Brief for Congress, July 17, 2002, en <http://fpc.state.gov/documents/organization/11626pdf>. La página web del *Department of Homeland Security* es <http://www.whitehouse.org/homeland/index.asp>.

<sup>(16)</sup> James A. Nathan & James K. Oliver, op. cit., pág. 28.

<sup>(17)</sup> Ver Ivo H. Daalder and I.M. Destler, *A New NSC for a New Administration*, The National Security Council Project, Policy Brief#68, November 2000, en <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb068/pb68.htm>. Los autores proponen un NSC pequeño, con personal experto y adaptable a los cambios, en contacto fluido con el NEC.

<sup>(18)</sup> Ver Condolezza Rice, *Promoting the National Interest*, Foreign Affairs, January/February 2000. Una valoración crítica de la teoría de la *pre-emption* se halla en Michael O'Hanlon, Susan E. Rice y James B. Steinberg, *The New National Security Strategy and Preemption*, The Brookings Institution, Working Paper, November 14, 2002.

<sup>(19)</sup> Ver objetivos y roles del DOS en *US Dep of State Strategic Plan, 2000*, en [http://www.state.gov/www/global/general\\_foreign\\_policy/2000\\_dos\\_stratplan\\_body.pdf](http://www.state.gov/www/global/general_foreign_policy/2000_dos_stratplan_body.pdf).

<sup>(20)</sup> Ver Thomas R. Pickering, *The Changing Dynamics of US Foreign-Policy Making*, Department of State, Foreign Policy Agenda, IIP E-journals, March 2000. El caso más célebre de enfrentamiento entre un Secretario del DoS y uno del DoD es el de George Shultz con Caspar Weinberger, durante en mandato de Reagan.

<sup>(21)</sup> Ver Michael E. O'Hanlon, *How the Hard-Liners Lost*, The Washington Post, November 10, 2002.

<sup>(22)</sup> Peter Tomsen, *A Rebuilding Plan That Already Needs Repair*, The Washington Post, October 27, 2002. Esta y las sucesivas cifras en billones de dólares se computan en billones americanos (1 billón americano equivale a mil millones españoles).

<sup>(23)</sup> Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report, *Public Diplomacy: A Strategy for Reform*, July 2002, en [http://www.cfr.org/public/PublicDiplomacy\\_TF.html](http://www.cfr.org/public/PublicDiplomacy_TF.html). Una versión reducida del informe del CFR es la de Peter G. Peterson, *Public Diplomacy and the War on Terrorism*, Foreign Affairs, September/October 2002. El informe propone crear una *Public Diplomacy Coordinating Structure* bajo la dirección de un oficial nombrado por el Presidente, similar al NSC. El informe del CFR cita una encuesta de Gallup, según la cual el 53% de los ciudadanos de 9 países islámicos tienen una opinión desfavorable de EEUU. Otro informe conjunto del CFR/Pew Research Center/International Herald Tribune muestra muy críticos con el 'unilateralismo' de EEUU a un 85% de los alemanes, un 80% de los franceses, un 73% de británicos y un 68% de italianos.

<sup>(23)</sup> Aunque el Congreso apoya los recortes del DoD al principio de los 90, el Congreso de mayoría Republicana de 1995/96 añade 7 y 13 billones de dólares, respectivamente, al presupuesto de Clinton para Defensa de esos años. Ver *Department of Defense Reorganization in the Post-Cold War Era*, Paul N. Stockton, en Ripley & Lindsay, op. cit., cap. 5. Con el apoyo de G. Bush al *Base Force Plan* – una moderada reducción de las fuerzas armadas – del entonces Jefe del Estado Mayor, Colin Powell, y con el mantenimiento del gasto de Defensa por Clinton, el Pentágono evita una debacle. El DoD tiene hoy quince agencias de defensa y tres departamentos militares, 1.37 millones de fuerzas en activo, 1.28 millones en reserva (datos de 2000) y 669.000 empleados civiles (datos de 2001), de los cuales más de 23.000 trabajan en el cuartel general del Pentágono.



---

(24) Ver <http://www.defenselink.mil/pubs/dodreform/intro.html>. Una exposición de la llamada ‘Revolution in Military Affairs’ se encuentra en Department of Defense, *Joint Vision 2020*, Washington, 2000.

(25) La autoridad del Congreso para influir en el Pentágono y proponer cambios en la política de Defensa procede de la *Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act de 1986*. La iniciativa del Congreso supuso una redistribución del poder dentro del Pentágono para dotar al jefe del Estado Mayor con capacidad para llevar a cabo un recorte del gasto y reformas internas. Colin Powell puso en marcha el *Base Force Plan* apoyándose en la *Goldwater*.

(26) La propuesta del Gobierno para 2003 destinaba 10 billones de dólares a la lucha antiterrorista, 7.8 billones en defensa para misiles, y 300 millones para prevenir ataques biológicos. Ver *The Pentagon Spending Spree*, The New York Times, Feb. 6, 2002. Una visión conforme con las líneas básicas del presupuesto, pero partidaria de reducir las cantidades es la de Michael E. O’Hanlon, *Limiting the Growth of the U.S. Defense Budget: An Alternative to the Bush Administration Numbers*, Brookings Institution, Policy Brief#95, March 2002, en <http://www.brook.edu/comm/policybriefs/pb95.htm>. Las comparecencias de control al DoD de las dos cámaras pueden consultarse en FY 2003 Defense Budget Testimony, Senate Armed Services Committee, en <http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020205-secdef.html>, y FY 2003 Defense Budget Testimony, House Armed Services Committee, <http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020206-secdef.html>.

(27) Eric Schmitt, *Pentagon Revamping Command Structure*, The New York Times, April 17, 2002

(28) Ver James Risen and Thom Shanker, *Rumsfeld Moves to Strengthen His Grip on Military Intelligence*, The New York Times, August 3, 2002. El presupuesto de la CIA en 2002 ronda los 4-5 Billones de dólares, de un total de 30 billones para toda la Intelligence Community. Por supuesto, los datos no incluyen partidas secretas.

(29) La desconfianza general hacia la CIA está muy arraigada en el Congreso y la ciudadanía desde la difusión en los años 70 de los *Pentagon Papers*, que sacaron a la luz las operaciones encubiertas en Vietnam o Chile. Desde la aprobación en 1980 de la *Intelligence Oversight Act*, los Comités de Relaciones Exteriores de las dos cámaras supervisan a la CIA, además de los *Appropriations Committees*, y otros específicos, dependiendo del asunto. Una propuesta de reforma de las agencias de Inteligencia es la del Council on Foreign Relations, *The Future of US Intelligence*, 1996, en <http://www.cfr.org/public/pubs/intelligence.html>.

(30) Aun sin ser las idóneas, las relaciones han mejorado desde los años 60, cuando el director del FBI, J. Edgar Hoover, se negaba a comunicarse con el entonces Director de la CIA, Richard Helms.

(31) Las líneas maestras de la política económica y financiera en el exterior están recogidas en *The National Security Strategy of the United States of America*, op. cit., cap. VI: *Ignite a new Era of Global Economic Growth through Free markets and Free Trade*. Comparar con la ‘doctrina Clinton’ en *A Strategy of Engagement and Enlargement*, op. cit.

(32) Ver Stehen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy*. Praeger, 2000, 5<sup>th</sup> Edition; James M. Scott(ed.), op. cit., caps. 4 y 14.

(33) El Presidente puede hacer uso de las fuerzas armadas 30 días, tras lo cual las dos cámaras del Congreso pueden decidir la retirada de las tropas en cualquier momento, o suprimir la financiación. Impuesta por el Congreso al presidente Nixon para impedir el envío de ayuda militar a Vietnam del Sur, el Acta de 1973 supone un freno al poder del Ejecutivo para una intervención militar. Sus resultados han sido dudosos, pues en la práctica los presidentes no han reconocido su autoridad y han evitado su cumplimiento, sea no consultando al Congreso, o no respetando los plazos fijados. Ver Michel J. Glennon, op. cit., cap III; Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Foreign Affairs, Winter 1987/88. En la primera Guerra del Golfo de 1990/91, George Bush padre tampoco respetó estrictamente los términos del Acta: el Presidente tardó seis días en notificar el despliegue de tropas en Arabia Saudí y adujo un propósito de *peacekeeping* para evitar los 90 días de plazo.

(34) Ver Antonio Remiro Brotóns, *Siglo XXI: Un Nuevo Orden Global contra el Derecho Internacional Universal*, en Perspectivas Exteriores 2002, Biblioteca Nueva, FRIDE, Madrid 2002.

(35) La Resolución aprobada conjuntamente por el Senado y la Cámara se hace eco de las recomendaciones del Acta: que exista apoyo interno e inminencia de peligro para la nación. El Presidente se compromete a informar al Congreso al menos cada 60 días. Ver el documento enviado por el presidente a las dos cámaras del Congreso para su aprobación, *Joint Resolution to Authorize the Use of US Armed Forces Against Iraq*, White House, October 2, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021002-2.html>. El Congreso aprobó la Resolución, en el Senado por 77-23, con apoyo de 29 Demócratas, y en la Cámara por 296-133, con apoyo de 81 Demócratas; ver Joseph R. Biden Jr. and Richard Lugar, *Debating Irak*, The New York Times, July 31, 2002.

(36) Ver Michael J. Glennon, op. cit., cap. VI. El secretario de Estado Dean Acheson insistió en su discurso a la Nación y en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en 1949 en que el Congreso tendría siempre la prerrogativa de declarar la guerra. En el propio tratado de la OTAN se hace referencia explícita a seguir los “preceptos

---

constitucionales” de cada Estado para ejecutar su participación en una acción armada. Así ocurrió en Bosnia (1995), cuando Clinton consultó al Congreso tras la decisión de intervenir del Consejo de Seguridad de la OTAN.

<sup>(37)</sup> El estatus de *lame-duck* del Presidente se refiere a una situación de minoría de su partido en ambas cámaras del Congreso, o cuando le falta el apoyo de éste. La peor pesadilla para un Presidente es un *lame-duck* después de las *mid-term elections* durante el segundo mandato presidencial de 4 años. En ese caso, su debilidad es extrema, ya que, en el interior, la oposición no tiene incentivos para ayudar a un Presidente que se va a retirar pronto del cargo, al tiempo que surgen rivalidades y divisiones internas en su entorno por la sucesión; y en el exterior, los líderes de otros Estados son reticentes a firmar tratados con un Presidente saliente. Esa era la situación de Clinton antes de abandonar el poder al final de 2000. El caso de G.W. Bush tras las *mid-term elections* de noviembre 2002 es exactamente el inverso: se halla en su primer mandato y con mayoría en ambas cámaras del Congreso. Para una tipología de las situaciones por las que atraviesa el Presidente en la política exterior, ver Charles W. Kegley, Jr. & Eugene R. Wittkopf(eds), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, New York, St. Martin Press Inc., 1988. Sobre la legitimidad de firmar tratados en situación de *lame-duck* antes de abandonar el cargo, ver Ivo H. Daalder & James A.Lindsay, *Lame-Duck Diplomacy*, The Washington Quarterly, Spring 2001.

<sup>(38)</sup> Las dos cámaras del Congreso pueden aprobar un proyecto de ley para que éste se convierta en ley, aunque el Presidente puede vetarlo o negarse a firmarlo. Si esto sucede, el proyecto pasa de nuevo al Congreso, el cual puede convertirlo en ley si los dos tercios de cada cámara lo aprueban, aun sin la firma del Presidente. El Presidente no puede dar por terminado un Tratado Internacional en vigor (ya ratificado por el Senado con mayoría de 2/3) sin la consulta y participación del Senado. Pero la Constitución deja la puerta abierta al convenio ejecutivo (*executive agreement*), una forma de celebrar tratados bajo el Artículo II de la Constitución evitando la intervención del Senado. El caso más reciente más famoso es el del *Iranian Hostage Agreement* de 1981. Ver Michael J. Glennon, op. cit., cap. V. Un ejemplo del obstruccionismo del Senado a políticas ‘internacionalistas’ del Presidente es su rechazo del *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) sobre pruebas nucleares en 1999 con la Administración Clinton. Un caso de cooperación ‘ejemplar’ entre Congreso y Presidente es la aprobación de la ampliación de la OTAN a Polonia, República Checa y Hungría en 1999.

<sup>(39)</sup> Una versión anterior al *fast-track* existió desde 1934 hasta Kennedy, y luego otra versión de la ley se activó con Nixon en 1974 hasta 1994, en que expiró con Clinton.

<sup>(40)</sup> Ver Abigail Rayner, *President given stronger hand for trade talks*, The Times, August 3, 2002; C. Fred Bergsten, *A Renaissance for US Trade Policy?*, Foreign Affairs, November/December 2002; Javier Díaz Cassou, *ALCA, el Fast-Track y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*, Working Paper, Real Instituto Elcano, 18/10/2002; Scott Otteman, *El Congreso estadounidense y el libre comercio con América Latina*, Foreign Affairs en Español, Otoño-invierno 2002.

<sup>(41)</sup> En el pasado, el Congreso ha condicionado el pago de las deudas a la ONU a medidas de política interior, por ejemplo, una ley anti-aborto, o, más recientemente, a la puesta en marcha de reformas en la ONU. EEUU paga hoy cerca del 22% del presupuesto regular de la ONU, y cerca del 27% del de *peacekeeping* en Bosnia, Kosovo y Timor Oriental; respectivamente, \$300 millones y \$ 3.5 billones en 2001. La primera cifra representa *menos de la cuarta parte* del 1% del presupuesto federal. El propio Departamento de Estado subraya la falta de fundamento de las cruzadas anti-ONU de *los Jesse Helms*; ver US Mission to the United States: *The United Nations. Myth and Reality of American Support*, Fact Sheet, <http://www.un.int/usa/fact2-print.htm>; *US Support for the UN*, y *Engagement, Innovation and Renewal*, Fact Sheet, <http://www.un.int/usa/fact9-print.htm>.

<sup>(42)</sup> James M. Lindsay, *Looking for leadership: Domestic politics and Foreign Policy*, Brookings Review, vol. 18, no. 1, Winter 2000, pp. 40-43.

<sup>(43)</sup> El reemplazo de Joseph R. Biden por el republicano Richard G. Lugar en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, o la entrada del republicano John W. Warner al mando del Comité de Servicios Armados, no auguran cambios importantes. Ver Karen DeYoung, The Washington Post, *Foreign Policy May Have Few Changes*, November 7, 2002; *On his high horse*, The Economist, November 7th, 2002.

<sup>(44)</sup> Aunque nombrados a título vitalicio, los miembros del Supremo son elegidos por los partidos políticos. Las dos sentencias-tipo del Supremo que han marcado de forma opuesta la concepción del papel del Presidente son la *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation*, de 1936, y la *Youngstown Sheet & Tube Co. V. Sawyer*, de 1952. La decisión de la *Curtiss-Wright* concedía al gobierno federal la autoridad para penalizar a dicha compañía por vender armas a Bolivia, ampliando el alcance del Ejecutivo fuera del territorio de EEUU. La *visión Curtiss-Wright* considera que los poderes del Ejecutivo en las relaciones internacionales son “inherentes” y se derivan del carácter soberano del gobierno de EEUU. Por el contrario, en el caso *Youngstown*, el Supremo desautorizó al presidente Truman en su intento de bloquear una huelga del sector de los trabajadores del acero durante la guerra de Corea. La *visión Youngstown* considera que el poder del Presidente para una orden de ese tipo debe emanar del Congreso o de la Constitución misma. Ver Michael J. Glennon y Louis Henkin, ops. cit.

---

(45) Ver Antonio Remiro Bretóns, op. cit; Neil A. Lewis, *US to Renounce Its role in Pact for World Tribunal*, The New York Times, 5 May, 2002

(46) Los *lobbies* presionan con favores, contribuciones para campañas electorales, o incluso sobornos, y utilizan todo tipo de medios: cartas, llamadas de teléfono, e-mails, reuniones personales, etc. Ver Bruce Wolpe & Bertram Levine; *Lobbying Congress: How the System Works*. Washington, Congressional Quarterly Press, 1996, 2<sup>nd</sup> ed.

(47) Se ha acusado a la Administración Bush de concertar una campaña junto a Exxon-Mobil y otras compañías energéticas para cambiar el equipo dirigente del *Panel on Climate Change*. Asimismo, el Presidente ha protegido a Exxon Mobil o Unocal en sus procesamientos judiciales por mala conducta en Indonesia y en Myanmar, respectivamente. Ver Julian Borger, *US and Oil Lobby Oust Climate Change Scientist*, The Guardian, April 20, 2002; *Oil Diplomacy*, Editorial, The New York Times, August 19, 2002. Las prioridades en materia energética de EEUU están recogidas en el *National Energy Policy Development Group*, dirigido por Dick Cheney.

(48) Dwight D. Eisenhower, *Military-Industrial Complex Speech*, January 17, 1961, *Waging Peace*, Garden City, New York, Doubleday, 1965. El Presidente Eisenhower alertó de la influencia total del inmenso *establishment* militar y la enorme industria armamentística en “every city, every State house, every office of the Federal government”. Durante el mandato de Ronald Reagan había 37.000 contratistas, 100.000 subcontratistas, 3 millones de empleados en la industria, 1 millón en el DoD, y 2 millones en las fuerzas armadas. Entre 1985-87 el gasto de Defensa tocó techo, con 200 billones de dólares para adquisiciones en 1987, cayendo a 160 billones en 1992. Debido a las exigencias de renovación del Secretario de Defensa Les Aspin en 1993, Boeing, General Electric, IBM o McDonnell Douglas sufrieron severos recortes de tamaño y personal durante la década de los 90. Ver James A. Nathan & James K. Oliver, op. cit, cap. 12.

(49) Ver *Arms Makers See Bonanza in Selling NATO Expansion*, The New York Times, Editorial, June 29, 1997. El presidente del *US Committee to Expand Nato* era un funcionario de Lockheed Martin. LM abarca la integración de sistemas, espacio, aeronáutica, y servicios tecnológicos. Ver la entrevista a su presidente, Vance Coffman, en El País de los Negocios, Domingo 13 de Octubre de 2002. La lista oficial actualizada de los contratos del DoD está disponible en <http://www.defenselink.mil/news/contracts>.

(50) La UE ha elevado una queja ante la OMC por lo que considera una violación de las reglas del libre comercio. La UE argumenta que la *US Trade Intenacional Comission* no ha demostrado que las importaciones sean causa de los daños a la industria del acero estadounidense, por lo que las *safeguard provisions* no se justifican. Las industrias estadounidenses, por su parte, condenan el *dumping* y exigen una solución global. La pérdida de 20.000 puestos de trabajo en el sector en los últimos cuatro años y la quiebra de 15 empresas dan idea de la importancia del factor doméstico en la política comercial exterior de EEUU.

(51) El USTR Robert Zoellick insiste sin embargo en el compromiso estadounidense a favor del libre comercio, subrayando que la UE y Japón muestran niveles más altos de subsidios. La política agrícola de EEUU puede conllevar represalias europeas a los productos estadounidenses, con tarifas por valor de 4 billones de dólares, y la consiguiente queja ante la OMC.

(52) Ver Tony Smith, *The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2000; El *lobby* griego (beligerante con la Turquía de la OTAN), o el *lobby* irlandés (enfrentado al gobierno británico en el tema del IRA), son otros dos ejemplos clásicos del poder de los *lobbies* étnicos en EEUU.

(53) Ver Norman Birnbaum, *Carta de un judío americano a los europeos*, El País, 21-02-2002; Michael Lind, *Distorting US Foreign Policy: The Israel Lobby and American Power*, Prospect, April 2002. La pasividad hacia los excesos del gobierno israelí se explica también por la tradicional sensibilidad de la sociedad americana y la cúpula dirigente hacia los judíos perseguidos y el Holocausto. El mismo presidente Truman reconoció el Estado de Israel a pesar de la presión de las compañías petrolíferas para que no lo hiciera.

(54) Ver Carlos González Gutiérrez, *Los latinos y la Política exterior de EEUU*, Foreign Affairs en Español, Otoño-Invierno 2002; Ver *Journey to Havana*, Editorial, The New York Times, May 16, 2002. Según el *Center for Responsive Politics*, durante la pasada década los cubanos contribuyeron –exceptuando donaciones individuales – con 754.000 dólares a campañas electorales federales, mientras que los judíos contribuyeron con 16.8 millones.

(55) Ver US Foreign Policy Agenda, November 2002, Department of State, IIP E-journals: *The Role of Think-Tanks in US Foreign Policy*, en <http://www.usembassy.it/pdf/ej/tjpe1102.pdf>. El *Council on Foreign Relations* es más un foro de ideas que un lobby, cuenta con más de 3.000 miembros, y edita la revista más influyente de PE en EEUU: *Foreign Affairs*. Una gran cantidad de *think-tanks* se centra en temas de Seguridad. Así, la *RAND Corporation* investiga sobre seguridad nacional, y el Pentágono tiene sus propios *think-tanks* dedicados a la defensa en sus diferentes campos.

(56) Ver Norman Birnbaum, *Carta a un amigo europeo*, El País, 6-11-2002. Por su parte, Eric Alterman, en *Diplomatie américaine, un domain réservé*, Le Monde Diplomatique, Janvier 1999, sostiene que el déficit

---

democrático en la elaboración de la PE de EEUU se debe a la desinformación de la ciudadanía, cuya 'voluntad general' es sustituida por los intereses de los grupos de interés privados particulares y los del Gobierno.

(57) Chicago Council on Foreign Relations, *American Public Opinion & US Foreign Policy*, 1999, en <http://www.cfr.org/publications/opinion/opinion.html>; Eugene R. Wittkopf, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*; Durham, NC, Duke University Press, 1990; Eugene R. Wittkopf & Ronald H. Hinckley, "Internationalism at Bay? A Contextual Analysis of Americans' Post-Cold War Foreign Policy Attitudes", en Brigitte L. Nacos, Robert Y. Shapiro, and Pierangelo Isernia (eds.), *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*; New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000, chapter 9, pp. 133-53.

(58) Ver US Foreign Policy Agenda, March 2000, op. cit.; Interview to Julia Taft, *Assistant Secretary of State for Population, Refugees and Migration*.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALLISON, GRAHAM T.

Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis; Boston, Little Brown, 1971.

BUSH, GEORGE W.

The National Security Strategy of the United States of America, The White House, September 2002

CLINTON, WILLIAM

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement; The White House, February 1995

COHEN, STEPHEN D.

The Making of United States International Economic Policy; Praeger, 2000, 5<sup>th</sup> Edition.

THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA

CORWIN, EDWARD S.

The President: Office and Power; NY, NY University Press, 1940.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

The Future of US Intelligence, 1996,

en <http://www.cfr.org/public/pubs/intelligence.html>

Public Diplomacy: A Strategy for Reform; July 2002,

en [http://www.cfr.org/public/PublicDiplomacy\\_TF.html](http://www.cfr.org/public/PublicDiplomacy_TF.html)

CRABB, CECIL V. JR. & HOLT, PAT M.

Invitation to Struggle; Congress, The President and Foreign Policy, Congressional Quarterly Inc., 1992, 4<sup>th</sup> Edition.

DAALDER, IVO H. & LINDSAY, JAMES

Lame-Duck Diplomacy; The Washington Quarterly, Spring 2001.

DAALDER, IVO H. & DESTLER, I.M.

A New NSC for a New Administration; Brookings Resources, The National Security Council Project, Policy Brief#68, November 2000, en

<http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb068/pb68.htm>.

EISENHOWER, DWIGHT D.

Military-Industrial Complex Speech; January 17, 1961, en *Waging Peace*, Garden City, New York, Doubleday, 1965.

GEORGE, ALEXANDER

Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice; Westview, 1980.

GLENNON, MICHAEL J.

Diplomacia Constitucional; Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996.

GRIMMETT, RICHARD

Foreign Policy Roles of the President and Congress; Washington: Congressional Research service, Library of Congress, June 1999, en <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/govworks/fpolicy.htm>

HALPERIN, MORTON

Bureaucratic Politics and Foreign Policy; Washington, D.C: Brookings Institution, 1974

- 
- HENKIN, LOUIS  
Foreign Affairs and the Constitution; Foreign Affairs, Winter 1987/88
- KAPLAN, ROBERT D.  
El retorno de la Antigüedad; Ediciones B, Barcelona, 2002.
- KEGLEY, CHARLES W., Jr. & WITTKOPF, EUGENE R.  
American Foreign Policy. St. Martin Press, Inc., 1996, 5<sup>th</sup> Edition.
- KEGLEY, CHARLES W., Jr. & WITTKOPF, EUGENE R.(eds)  
The Domestic Sources of American Foreign Policy, New York, St. Martin Press Inc., 1988.
- KISSINGER, H.  
“Domestic structure and Foreign Policy”; Daedalus (XCV, Spring)
- LIND, MICHAEL  
Distorting US Foreign Policy: The Israel *Lobby* and American Power; Prospect, April 2002
- LINDSAY, JAMES; SAYRS, LOUIS AND STEGER, WAYNE  
The Determinants of Presidential Foreign Policy Choice; American Politics Quarterly; vol. 20, No. 1, January, 1992
- MADISON, JAMES; HAMILTON, ALEXANDER AND JAY, JOHN  
The Federalist Papers; London: Penguin Books, 1987.
- NATHAN, JAMES A. & OLIVER, JAMES K.  
Foreign Policy Making and the American Political System; The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1994
- MEAD, WALTER RUSSELL  
Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World; New York, Alfred A. Knopf, 2001
- NYE, JOSEPH  
The Paradox of American Power; New York, Oxford University Press 2002
- O’HANLON, MICHAEL E.  
Limiting the Growth of the U.S. Defence Budget: An Alternative to the Bush Administration Numbers, Brookings Institution, Policy Brief#95, March 2002
- O’HANLON, MICHAEL ; RICE, SUSAN E., AND STEINBERG, JAMES B.  
The New National Security Strategy and Pre-emption; The Brookings Institution, Working Paper, November 14, 2002.
- PETERSON, PETER G.  
Public Diplomacy and the war on Terrorism; Foreign Affairs, September/October 2002
- RELYEA, HAROLD C,  
*Executive Branch Reorganization and Management Initiatives*; Congressional Research Service, Issue Brief for Congress, July 17, 2002, en <http://fpc.state.gov/documents/organization/11626pdf>
- REMIRO BROTONS, ANTONIO  
Siglo XXI: Un Nuevo Orden Global contra el Derecho Internacional Universal; en *Perspectivas Exteriores 2002*. Los intereses de España en el mundo, Biblioteca Nueva, FRIDE, Madrid 2002.
- RICE, CONDOLEZZA  
Promoting the National Interest, Foreign Affairs, January/ February 2000
- RIPLEY, RANDALL B. & LINDSAY, JAMES M.(eds)  
US Foreign Policy After the Cold War; University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1997
- ROSENAU, J. (Ed)  
“The decision-making approach to the study of International Politics”; en *International Politics and Foreign Policy*, The Free Press, London, 1969
- SCOTT, JAMES M.(ed)  
After the End; Duke University Press, 1998

---

SCHLESINGER, ARTHUR M. Jr.

The Imperial Presidency; Boston:Houghton Mifflin, 1973

SMITH, TONY

The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2000

VILANOVA, PERE

El Estado y el sistema internacional; EUB, S.L. Barcelona, 1995

US DEPARTMENT OF DEFENSE

Report on Bottom-Up Review; October, Washington, 1993  
Joint Vision 2020; Washington, 2000.

US DEPARTMENT OF STATE

The Making of US Foreign Policy; Foreign Policy Agenda, March 2000, IIP E-journals, en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/ijpe0300.htm>.

The Role of Think-Tanks in US Foreign Policy; Foreign Policy Agenda, November 2002, IIP E-journals, en <http://www.usembassy.it/pdf/ej/ijpe1102.pdf>.

WOLPE, BRUCE and LEVINE, BERTRAM

Lobbying Congress: How the System Works; Washington: Congressional Quarterly Press, 1996, 2<sup>nd</sup> ed.

WITTKOPF, EUGENE R.

Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy; Durham, NC, Duke University Press, 1990.

WITTKOPF, EUGENE R. AND HINCKLEY, RONALD H., "Internationalism at Bay? A Contextual Analysis of Americans' Post-Cold War Foreign Policy Attitudes", en Brigitte L. Nacos, Robert Y. Shapiro, and Pierangelo Isernia (eds.), *Decision-making in a Glass House: Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*; New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000, chapter 9, pp. 133-53.

WOODWARD, BOB

Bush at war; Simon & Schuster, 2002.

#### WEBSITES DEL GOBIERNO DE EEUU (selección)

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT

<http://www.whitehouse.gov/government/eop.html>

THE WHITE HOUSE

<http://www.whitehouse.gov>

US CONGRESS, HOUSE

<http://www.house.gov>

US CONGRESS, SENATE

<http://www.house.gov>

US DEPARTMENT OF DEFENSE

<http://www.defenselink.mil>

US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

<http://www.whitehouse.org/homeland/index.asp>

US DEPARTMENT OF JUSTICE

<http://www.usdoj.gov>

US DEPARTMENT OF STATE

<http://usinfo.state.gov>

US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

<http://www.info.usaid.gov>

NATIONAL SECURITY COUNCIL

<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html>

NATIONAL ECONOMIC COUNCIL

<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NEC/html>

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY

<http://www.cia.gov>

US TRADE REPRESENTATIVE ROBERT ZOELLICK

<http://www.whitehouse.gov/government/zoellick-bio.html>

US DEPARTMENT OF TREASURY

<http://www.ustreas.gov>

---

THINK-TANKS (Selección)

American Enterprise Institute:

<http://www.aei.org>

The Brookings Institution:

[http://www.brook.edu/fp/fp\\_hp.htm](http://www.brook.edu/fp/fp_hp.htm)

Center for Strategic and International Studies:

<http://www.csis.org>

Chicago Council on Foreign Relations:

<http://www.c CFR.org>

Council on Foreign Relations:

<http://www.foreignrelations.org/public/>

The Carnegie Endowment for International Peace:

<http://www.ceip.org>

The Heritage Foundation:

<http://www.heritage.org>

RAND: National Security Research Division:

<http://www.rand.org/organization/nsrd/>