

Introducción

La administración de George W. Bush inició en enero de 2001 con la visión de conducir una política exterior estadounidense más limitada que la administración predecesora de William J. Clinton, que hacia énfasis en las políticas de asistencia humanitaria. El objetivo de la administración Bush era implementar una transición de una geopolítica liberal hacia una disminución del protagonismo estadounidense en la esfera internacional, limitando al mínimo posible la acción diplomática y militar en el exterior. Esto implicaría que los Estados Unidos se adaptaran al mundo contemporáneo posterior al fin de la Guerra Fría con una estrategia aislacionista. Sin embargo, los ataques del 11 de Septiembre modificaron radicalmente el escenario geopolítico y de seguridad nacional. En consecuencia, la estrategia se reorientó a la cooperación internacional centrada en la guerra contra el terrorismo. Estos eventos cambiaron las prioridades de la agenda presidencial y la orientación de la política exterior adquirió un enfoque dogmático para combatir el terrorismo.

En la crisis del 11 de Septiembre, Condoleezza Rice, consejero de seguridad nacional, hizo un gran esfuerzo para asegurar, en tanto fue posible, que pocas discrepancias entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado llegaran al escritorio del presidente. Para ello, Rice implementó reuniones semanales con Donald H. Rumsfeld y Colin L. Powell, secretario de defensa y secretario de estado respectivamente, para reducir las diferencias de opinión existentes entre sus departamentos. Sin embargo, la personalidad protagónica de Rice y el rol actual del consejero de seguridad nacional han impactado críticamente la definición y manejo de la política exterior a favor del Departamento de Defensa, en detrimento del Departamento de Estado desde los atentados terroristas perpetrados en territorio estadounidense en 2001. Por ello, el conflicto funcional y estructural entre los dos departamentos más protagónicos en la formulación e implementación de la política exterior no quedó resuelto en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos propuesta por George W. Bush.

La administración Bush ha sido enfática en que la guerra contra el terrorismo será su distintivo en la historia, por lo que no es sorprendente que la política exterior sea el asunto evaluado y juzgado críticamente, especialmente en año de elecciones. Además, la Comisión 9/11 del Congreso está cuestionando a la administración Bush el cambio radical de la prioridad asignada a la amenaza terrorista a territorio estadounidense en la definición y manejo de la política exterior y la seguridad nacional.

En el contexto del presente debate, el propósito de esta tesis es demostrar la siguiente hipótesis: a raíz de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, se acentuó el conflicto estructural y funcional entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en relación con el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos, profundizando las divergencias en métodos y propósitos entre ambas instituciones.

Con el objeto de demostrar la hipótesis anterior, la tesis se divide en cuatro apartados. En el primer capítulo, estudiaremos las teorías que nos permitirán construir el marco conceptual para el análisis del conflicto entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en relación con la formulación e implementación de la política exterior estadounidense. El estructuralismo y el funcionalismo tienen un punto de conexión: el estructuralismo hace explícitas las funciones de una estructura en el interior de un sistema y explica el orden de estas funciones. Esto implica que el funcionamiento de una estructura debe ser compatible con el funcionamiento de otras estructuras o debe llegar a serlo porque pertenecen a un mismo sistema. En la presente tesis, las estructuras que estudiaremos serán el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado, y el sistema de referencia será el poder ejecutivo en el cual se define la política exterior.

En consecuencia, la creación de nuevas estructuras modifica las condiciones de existencia y el papel de las estructuras más antiguas, que se ven obligadas a transformarse. En la presente tesis, analizaremos la creación del Consejo de Seguridad Nacional y su incidencia en la compatibilidad funcional de las estructuras en conflicto. En el proceso de definición de la política exterior de los

Estados Unidos, los cambios en la seguridad y el ambiente político en el escenario internacional gradualmente deterioraron el balance entre las ramas ejecutiva y legislativa, concentrando el poder en dirección a la presidencia.

Además, en este capítulo estudiaremos la naturaleza y localización de la autoridad para definir la política exterior estadounidense y emplear las fuerzas militares. Cuestionaremos el sistema que opera la política exterior actualmente, haremos un análisis sobre las relaciones de incompatibilidad entre las estructuras en conflicto y descubriremos por qué existen límites a las transformaciones de esas estructuras, los cuales van más allá de la reproducción de un sistema. Asimismo, analizaremos el conflicto funcional y estructural entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en la política exterior en las administraciones posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial y previas a la guerra de Vietnam. Examinaremos la administración Truman en el contexto de la contención de la expansión del comunismo en Europa y Asia. Posteriormente estudiaremos el papel protagónico que fungió el Departamento de Estado en la política exterior de Eisenhower en el entorno del mundo bipolar Estados Unidos – Unión Soviética en la posguerra, con el riesgo eminente de una guerra con armas nucleares.

Asimismo, analizaremos la formación de coaliciones que proporcionaron dirección y fuerza a la administración Kennedy ante el riesgo de desencadenar una guerra nuclear global durante la crisis de los misiles en Cuba. Es importante poner atención en la preeminencia que empieza a presentar el Departamento de Estado y el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas durante la administración Johnson, quien por primera vez permite el detrimento de la posición del secretario de defensa. Vietnam es un punto de inflexión debido al desencanto que la sociedad estadounidense sufrió hacia el gobierno por su tendencia intervencionista y su preferencia por el uso de la fuerza militar. Posteriormente explicaremos el protagonismo cúspide del Consejo de Seguridad Nacional (NSC) en la administración Nixon, con un consejero muy dominante, Henry A. Kissinger, de tal modo que Nixon reafirma su preeminencia al nombrarlo secretario de estado.

El segundo capítulo consistirá en el análisis del conflicto funcional y estructural de los departamentos de Defensa y Estado en el diseño y manejo de la política exterior estadounidense en la era posVietnam. Estudiaremos el conflicto directo entre Brzezinski y Vance, donde resultó fortalecido el Consejo de Seguridad Nacional durante la administración Carter. Revisaremos las memorias escritas por Jimmy Carter, Cyrus Vance y Zbigniew Brzezinski y explicaremos cómo los actores que dirigían la administración tenían perspectivas muy diferentes hacia los asuntos de la esfera internacional por lo que observaremos cómo estas diferencias generaron conflictos entre los dos principales formuladores de la política exterior de la administración Carter.

Además, estudiaremos la administración Reagan y el protagonismo del secretario de estado, el NSC y miembros del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas, en detrimento del secretario de defensa y miembros del Departamento de Estado. Explicaremos las razones por las cuales Reagan tenía una perspectiva sombría respecto al entorno internacional durante la Guerra Fría, por lo que sus nombramientos en las posiciones críticas en la formulación e implementación de la política exterior reflejaron la línea dura que caracterizó a este presidente. Apreciaremos que la administración Reagan enfrentó una serie de crisis en el mismo escenario internacional que sus predecesores, pero con una situación más compleja por el poder militar progresivo de la Unión Soviética y algunas amenazas terroristas de la época. No obstante, pudo hacer reformas estructurales en uno de los departamentos en conflicto, el Departamento de Defensa.

También expondremos el protagonismo del Departamento de Defensa en el entorno del Nuevo Orden Mundial experimentado por la administración George H. W. Bush y la crisis en la evolución de su política de seguridad que su administración enfrentó. Analizaremos las implicaciones en la reforma de la política exterior debido al colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, cambiando su enfoque hacia el uso de nuevas tecnologías y el uso del poder militar, como el caso de la Guerra del Golfo Pérsico. En contraste, observamos que la administración Clinton fue renuente a aceptar su nueva posición en el mundo y le otorga mayor protagonismo al Departamento de Estado.

Por último, en la administración George W. Bush, los eventos del 11 de septiembre favorecerán al Departamento de Defensa y al NSC.

En el tercer capítulo analizaremos la dinámica institucional del Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos en tiempos de crisis. Explicaremos por qué el NSC ha fallado en coordinar y mediar la relación entre estos dos departamentos y mostraremos ejemplos en los cuales, en momentos de crisis, el presidente ha asignado como consejero del NSC a alguien de plena confianza, cuestión que no siempre sucede con el secretario de defensa y el secretario de estado. Detectaremos el conflicto funcional y la tensión destructiva entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado por sus naturalezas irreconciliables. Además, analizaremos las funciones, responsabilidades y retos que cada departamento enfrenta en el nuevo escenario internacional y cómo sus intereses afectan la formulación y manejo de la política exterior. Estudiaremos los cambios estructurales hechos en ambos departamentos, al NSC y al Comando Supremo de las Fuerzas Armadas y las implicaciones que estas reestructuraciones tuvieron.

En el último capítulo, examinaremos la tensión destructiva en la política exterior acentuada en la administración Bush. Analizaremos el papel mediador fallido de Rice entre el Departamento de Defensa y Departamento de Estado en el proceso interagencia en la formulación e implementación de la política exterior. Observaremos que el conflicto entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado, que se había atenuado desde el fin de la Guerra de Vietnam, debido al deterioro del prestigio de las fuerzas militares por su insistencia en mantener vigente el conflicto en el sureste asiático, ha renacido con gran fuerza gracias a los ataques terroristas del 11 de Septiembre, los cuales fortalecieron el Departamento de Defensa. Este evento implicó la pérdida de confianza de los estadounidenses en su sistema de seguridad y en los responsables de la misma. Por lo que apreciaremos cómo el 11 de Septiembre modificó el escenario internacional y la política exterior se reorientó a la cooperación internacional contra el terrorismo. También analizaremos las medidas

contra el terrorismo establecidas en la doctrina Bush, las cuales reforzaron el uso del poder militar estadounidense sin paralelo para establecer un balance de poder en el mundo.

Finalmente, mediante la presente tesis esperamos entender cómo la dinámica institucional entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa es la precursora del conflicto en el diseño e implementación de la política exterior y cómo este conflicto seguirá existiendo con el sistema actual de formulación de políticas. Esperamos demostrar cómo las preferencias del presidente Bush hacia su consejero de seguridad nacional y el protagonismo que el NSC ha jugado, así como la respuesta preventiva característica de la administración Bush, han otorgado y otorgarán en los próximos cuatro años una mayor preeminencia al Departamento de Defensa en la definición política exterior de los Estados Unidos. Los ataques terroristas del 11 de Septiembre, profundizaron las divergencias en métodos y propósitos por parte de las dos instituciones en conflicto. Asimismo, deseamos dilucidar los vínculos que George W. Bush tiene con firmas petroleras y los vínculos de esta industria con los actores clave en el diseño y manejo de la política exterior, entre ellos el vicepresidente, el secretario de defensa y el consejero de seguridad nacional. Además, el terrorismo y el caos en el escenario internacional posterior al 11 de Septiembre han enfatizado el protagonismo del Departamento de Defensa y la preferencia por el uso del poder militar en el mundo globalizado del nuevo milenio. El conflicto seguirá existiendo en tanto no se realice una reforma estructural de fondo del sistema de formulación de política exterior y los intereses del presidente no sean divergentes de los intereses de las firmas petroleras y militares.