

Conclusiones

Los eventos terroristas del 11 de Septiembre en territorio estadounidense mostraron la vulnerabilidad económica y militar de la superpotencia del mundo. Esto resultó en la pérdida de confianza de los estadounidenses en su sistema de seguridad y en las instituciones responsables. Esta crisis de seguridad no sólo cambió el contexto de las relaciones entre los Estados Unidos y el resto del mundo, sino también generó nuevas oportunidades y amenazas a la dinámica institucional en el diseño y manejo de la política exterior. El 11 de Septiembre permite definir la agenda de seguridad y política exterior de la administración Bush. La nueva doctrina de la administración Bush fue articulada el 20 de septiembre de 2002 a través de la Estrategia de Seguridad Nacional. Los puntos principales adoptados por esta estrategia de seguridad contemplan que los Estados Unidos debe hacer uso de su fuerza militar sin paralelo y de su gran influencia económica y política para establecer un balance de poder, y favorecer la libertad humana así como derrotar las amenazas representadas por terroristas y tiranos.

A lo largo de las páginas de esta tesis presentamos la problemática que existe en la definición de la política exterior entre los principales actores que son el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado. Esta situación de conflicto se acentuó a raíz de los eventos del 11 de Septiembre. En esta crisis, el consejero de seguridad nacional jugó un papel importante en la mediación entre estos dos departamentos, pero su esfuerzo no fue suficiente para eliminar el conflicto debido a que existen diferencias inherentes a cada departamento y por tanto no siempre existe un consenso perfecto entre ellos. Pudimos observar que en la administración de George W. Bush la personalidad protagónica del consejero de seguridad nacional y su papel desempeñado tuvieron un impacto profundo en la definición y manejo de la política exterior, favoreciéndose el Departamento de Defensa. Los eventos terroristas del 11 de Septiembre actuaron en detrimento del protagonismo del Departamento de Estado, cuyo secretario fue removido con el objeto de facilitar el manejo de la política exterior y evitar el conflicto de intereses en el gabinete de Bush. Por ello, el

conflicto funcional y estructural entre los dos departamentos más protagónicos en la formulación e implementación de la política exterior no ha quedado resuelto con el movimiento de actores en la administración Bush.

El estudio de casos en la política exterior desde la administración de Harry S. Truman hasta la primera administración de George W. Bush nos permitió demostrar la hipótesis de la tesis, que es la siguiente: 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.

La hipótesis se demostró mediante cuatro apartados. En el capítulo uno, estudiamos las teorías que nos permitieron 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. Las teorías examinadas fueron el estructuralismo y el funcionalismo, las cuales hacen explícitas las funciones de una estructura en el interior de un sistema y explica el orden de estas funciones. Pudimos apreciar que el funcionamiento de una estructura debe ser compatible con el funcionamiento de otras estructuras dentro del sistema en el cual operan. Por ello, se estudió la naturaleza y localización de la autoridad para la definición de la política exterior y se encontró que a partir de la posguerra está centrada en la presidencia. En consecuencia, a lo largo de la presente tesis, estudiamos la dinámica institucional entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en el sistema de referencia, es decir, el poder ejecutivo, en el cual se diseña y maneja la política exterior de los Estados Unidos.

Por otro lado, descubrimos que la creación de nuevas estructuras modifica las condiciones de existencia y el papel de las estructuras antiguas, las cuales se ven obligadas a transformarse. Sin embargo, esto no es suficiente para modificar la operación del sistema en su totalidad, en este caso el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos. En este contexto, cuestionamos el

sistema de formulación e implementación de la política exterior y examinamos las relaciones de incompatibilidad entre las estructuras en conflicto, el Departamento de Estado y Departamento de Defensa, descubriendo que hay límites a las transformaciones de esas estructuras debido a los intereses que imperan en cada organización y a la influencia del entorno interno y externo. Por ello, concluimos que la creación de una nueva estructura, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), no resolvió de origen el conflicto entre ambos departamentos.

Para entender la evolución de la rivalidad en el diseño y manejo de la política exterior entre el Departamento de Estado y Departamento de Defensa, analizamos el conflicto funcional y estructural inherente entre ambas instituciones en la era preVietnam, entre 1947 y 1975. En la administración Truman, observamos la preeminencia del Departamento de Estado y el secretario Acheson en la formulación de la política de contención de la expansión del comunismo en Europa y Asia en la posguerra, en detrimento del Departamento de Defensa. Posteriormente, en la administración Eisenhower se analizó el papel protagónico que desempeñó el Departamento de Estado y el secretario Dulles en la definición y el manejo de la política exterior estadounidense en un mundo bipolar Estados Unidos – Unión Soviética en riesgo eminente de una guerra con armas nucleares y la represalia masiva de cualquiera de las dos partes.

Posteriormente, estudiamos la formación de coaliciones en la administración Kennedy y el conflicto entre ellas por su interés de diseñar y manejar una política exterior de acuerdo a sus respectivas perspectivas en tiempo de crisis. Los siete actores políticos que fueron más cercanos al presidente y determinantes en la elaboración de políticas eran personas en las cuales el presidente tenía profunda confianza: el vicepresidente Johnson, su hermano y aliado principal el procurador general Robert Kennedy, el secretario de estado Rusk, el secretario de defensa McNamara, el consejero especial del presidente Sorensen, el secretario del tesoro Dillon y el secretario del trabajo Goldberg. En la crisis de los misiles de Cuba, la coalición entre McNamara, Gilpatric, Kennedy y Sorensen impulsó la estrategia de bloqueo a la isla. En contraparte, la coalición formada para

apoyar la estrategia del ataque aéreo se integraba por el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas, McCone, Rusk, Nitze y Acheson. La coalición más influyente en esta crisis estuvo conformada por el secretario de defensa, el procurador general y el consejero especial del presidente, quienes se opusieron al ataque aéreo y al riesgo de desencadenar una guerra nuclear global.

A continuación, en la administración Johnson pudimos apreciar una preferencia por la coalición entre el Departamento de Estado y el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas que recomendó un mayor involucramiento en Vietnam. El presidente descartó las recomendaciones del secretario de defensa McNamara por su posición moderada y presenta una eminente tendencia por el uso de la fuerza militar debido a la atención excesiva prestada a la expansión del comunismo en Vietnam, la pérdida de certidumbre en las prioridades de los intereses estadounidenses en la región, obsesionándose con obtener un resultado positivo en una guerra sin posibilidades de un triunfo militar contundente. Vietnam representó un punto de inflexión en el manejo de la política exterior debido a que en esta crisis fue importante analizar el deterioro del prestigio de las fuerzas militares por su insistencia en mantenerse involucrados en una guerra sin objetivos claros, la dinámica institucional en tiempos de crisis. Esto le ofrece al Departamento de Estado la oportunidad de reposicionarse en el diseño y manejo de la política exterior.

Por último, analizamos el protagonismo y la concentración de poder del NSC durante la administración Nixon. Con el presidente Nixon identificamos el inicio de una tendencia de preferencia de los presidentes por sus consejeros de seguridad nacional y por lo tanto un mayor protagonismo en el diseño y manejo de la política exterior. Por otro lado, en su segunda administración, Nixon confirmó esta afinidad con su consejero al nombrarlo secretario de estado. De ahí concluimos que, este nombramiento de Nixon consolidó una tendencia de la era preVietnam, entre 1947 y 1975: la preeminencia del Departamento de Estado desde la presidencia de Truman hasta la presidencia de Nixon

En el capítulo dos, analizamos el conflicto funcional y estructural entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado en el diseño y manejo de la política exterior estadounidense en la era posVietnam, entre 1975 y 2001. En la administración Carter observamos que el NSC jugó un papel muy influyente en la definición de la política exterior. De hecho, se desarrolló un conflicto directo entre Brzezinski, el consejero de seguridad nacional, y Vance, el secretario de estado. Estos dos secretarios tenían intereses y perspectivas muy diferentes respecto a los asuntos internacionales. Estas diferencias generaron conflictos entre el Departamento de Estado y la Casa Blanca. Brzezinski coincidía con el presidente en la mayoría de los asuntos exteriores, mientras que el secretario de estado, entre los años 1978 y 1980, presentó divergencias con el presidente en asuntos críticos de política exterior hasta el punto que Vance se sintió comprometido a renunciar a su cargo. Podemos ver que el antecedente de Kissinger en la administración Nixon y la enorme influencia de Brzezinski en la administración Carter inician una tendencia de protagonismo y concentración de poder en el consejero de seguridad nacional en la definición y manejo de la política exterior.

Posteriormente, estudiamos las dos administraciones Reagan y su perspectiva sombría respecto al entorno internacional durante la Guerra Fría, por lo que sus nombramientos en las posiciones críticas en el diseño y manejo de la política exterior reflejaron la visión del presidente respecto a una relación Estados Unidos – Unión Soviética en su periodo de máxima tensión. En la primera administración, el NSC asistió efectivamente al presidente bajo el liderazgo de William Clark. Además, el secretario de estado Haig y el secretario de defensa Weinberger, compartían el mismo punto de vista respecto a impulsar una política de distensión entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, el presidente Reagan y sus asesores se ganaron una reputación de irresponsabilidad en política exterior entre la opinión pública al iniciar la carrera armamentista con la Unión Soviética. Por lo tanto, a pesar de que el sistema de política exterior estaba operando sin conflictos entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado, los resultados esperados por el presidente en términos de opinión pública no le fueron favorables.

De ahí que, en su segunda administración, apreciamos que Reagan hace cambios respecto a los actores que inciden en la formulación de políticas en este sistema. La sustitución de Haig por Shultz permite una mayor incidencia de los miembros del Comando Supremo de las Fuerzas Armadas y del consejero del NSC, de trayectoria militar, en la formulación de la política exterior, en detrimento del secretario de defensa y miembros del Departamento de Estado. Esto nos permitió analizar el conflicto entre las dos coaliciones en la crisis Irán-contras. La primera impulsaba ampliamente el uso de la fuerza militar en la formulación de la política exterior, mientras la segunda impulsó las estrategias de distensión y negociación por resistencia, las cuales intentaban evitar la confrontación militar con la Unión Soviética y sus aliados. En el desarrollo de esta crisis pudimos apreciar la preeminencia de la primera coalición, de orientación intervencionista, en el diseño y manejo de la política exterior de la segunda administración. Sin embargo, el escándalo posterior al descubrimiento de la operación encubierta deterioró muy fuertemente el prestigio del NSC, por su acción ilícita en Irán y Centroamérica.

A continuación estudiamos la administración de George H. W. Bush y el protagonismo del Departamento de Defensa en respuesta al Nuevo Orden Mundial que su administración enfrentó. Analizamos la reorientación de la política exterior después del colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. Esta administración se enfocó primordialmente en el uso de nuevas tecnologías militares y su implementación en la Guerra del Golfo Pérsico. Esto otorgó al Departamento de Defensa el peso crítico de la formulación e implementación de la política exterior en la presidencia de Bush. En contraste a la administración Bush, observamos que la administración Clinton fue renuente a aceptar la posición unilateral de la presidencia antecesora y le otorga mayor protagonismo al Departamento de Estado. Por lo tanto, concluimos que en la era posVietnam existen tres periodos. Un primer periodo de influencia del NSC durante las presidencias de Nixon, Carter y Reagan. Posteriormente, en el segundo periodo, la desacreditación del NSC por su protagonismo en el escándalo Irán-contras durante la segunda administración Reagan, permite al

Departamento de Defensa adquirir preeminencia en el proceso de negociaciones que antecedieron el fin de la Guerra Fría. La administración de George H. W. Bush consolida la influencia del Departamento de Defensa en la intervención Tormenta del Desierto. Por último, en el tercer periodo, presenciamos que la administración Clinton impulsa el resurgimiento del Departamento de Estado en la formulación e implementación de la política exterior.

En el capítulo tres, analizamos 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. Concluimos que el NSC ha fallado en coordinar y mediar la relación entre estos dos departamentos debido a que su diseño no subordina estructuralmente a alguno de los dos departamentos respecto al otro en el sistema de política exterior. Presentamos casos en los cuales, en momentos de crisis, el presidente ha asignado como consejero del NSC a alguien de plena confianza, alguien que conoce por muchos años, cuestión que no siempre sucede con el secretario de defensa y el secretario de estado. De ahí que, concluimos que esto tiende a generar que el consejero del NSC impulse las políticas del secretario que sea más afín a su ideología en detrimento del otro secretario. Asimismo, podemos ver que esto profundiza el conflicto funcional y la tensión destructiva entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado debido a sus naturalezas irreconciliables y la falta de un mediador efectivo. Además, analizamos las funciones, responsabilidades y retos que cada departamento enfrenta después de la Guerra Fría y cómo sus intereses afectan la formulación y manejo de la política exterior. Estudiamos los cambios estructurales realizados en ambos departamentos, en el NSC y en el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas, desde la administración Truman hasta la segunda administración de Clinton y concluimos que estas reestructuraciones fueron fallidas en eliminar el conflicto institucional entre ambos departamentos, por ser reformas de forma en las estructuras y no de fondo en el sistema.

En el capítulo cuatro, examinamos la tensión destructiva en la política exterior acentuada en la primera administración de George W. Bush. Los ataques terroristas del 11 de Septiembre

favorecieron al Departamento de Defensa y al NSC, en detrimento del Departamento de Estado. Detectamos 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. Además, concluimos 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, renació con gran fuerza gracias a los eventos del 11 de septiembre. Esto nos permitió confirmar que la guerra contra el terrorismo, declarada en la doctrina Bush, reforzó el uso del poder militar estadounidense sin paralelo para responder a la amenaza del terrorismo a nivel global, centrando en el Departamento de Defensa el diseño y manejo de la política exterior.

Finalmente, en la presente tesis demostramos que las naturalezas irreconciliables del Departamento de Defensa y el Departamento de Estado son las precursoras de tener mayores contradicciones institucionales en la formulación e implementación de la política exterior en la actualidad. Observamos que en la crisis del 11 de Septiembre, Condoleezza Rice, mediante reuniones con el secretario de estado y el secretario de defensa, procuró apartar de la vista de Bush las diferencias entre estos dos departamentos. Sin embargo, concluimos que la personalidad protagónica de Rice y su rol como consejero de seguridad nacional impactaron críticamente la definición y manejo de la política exterior a favor del Departamento de Defensa, en detrimento del Departamento de Estado.

Es importante que tomemos en cuenta que el consenso respecto a los requerimientos emergentes y las herramientas empleadas en el diseño y manejo de la política exterior de los Estados Unidos no se ha llevado a cabo y seguirá pendiente por cuatro años más debido a dos eventos observados: la reelección de George W. Bush y el proceso de remoción de ciertas personalidades moderadas de la primera administración Bush que participaron en la formulación e implementación de la política exterior. De ahí que, el secretario de estado Powell renunció a su cargo el 15 de noviembre de 2004.

Observamos que los cuatro años de conflicto con el vicepresidente Cheney y el secretario de defensa Rumsfeld respecto a la política exterior de los Estados Unidos eran determinantes para que Powell se retirara del cargo. Su posición moderada y la fuerte diferencia con respecto a los asuntos y grupos de interés que Cheney y Rumsfeld incrementaron la tensión destructiva en la formulación de la política exterior. Powell quiso incrementar la prioridad de los asuntos relacionados con África a diferencia de Rumsfeld, que en concordancia con Cheney, favorecían la política exterior enfocada en asuntos relacionados con la industria petrolera debido al desarrollo de sus propios intereses económicos. Esta posición se reafirma con el historial del vicepresidente y el secretario de defensa. Cheney fue CEO de una industria petrolera importante la cual prestó servicio a la industria petrolera de Irak. Rumsfeld tienen fuerte conexión con la industria petrolera. De ahí que examinamos los vínculos de George W. Bush con firmas petroleras y los vínculos de esta industria con los actores clave en el diseño y manejo de la política exterior. Y por si no era suficiente, también encontramos vínculos con el actual secretario de estado Rice, quien fue miembro del consejo directivo de tres compañías petroleras multinacionales, entre ellas Chevron.

Asimismo, pudimos apreciar un endurecimiento en el diseño y manejo de la política exterior por parte de la administración Bush. En estos años el enfoque ha sido hacia el establecimiento de la libertad en los lugares del mundo donde sea necesario. Sin embargo, con la reelección de Bush la política exterior se recrudece este enfoque dando mayor prioridad a la seguridad, e incluso se piensa en la reorientación de Bush hacia Irán en cumplimiento de sus objetivos para la nueva agenda. Podemos apreciar que la asignación de Rice al Departamento de Estado es una señal de la dirección que la segunda administración Bush quiere emprender en política exterior. Con este movimiento, Bush solidifica su definición e implementación de política exterior de acuerdo a los principios de poder hegemónico y dogmático que lo guiaron en su primera administración. Se marca una tendencia dura en la política exterior estadounidense y al mismo tiempo podemos predecir que no se generarán nuevos retos e ideas en la formulación de la política exterior.

Podemos ver que Rice comparte por completo la visión de política exterior de Bush y que existe una coincidencia de estilos dogmáticos entre Bush, un cristiano renacido, y Rice, una cristiana militante. Este estilo dogmático caracterizó la primera administración Bush. Durante este periodo, las políticas críticas hacia Corea del Norte e Irán establecidas por Bush y apoyadas por Rice fueron muy criticadas. De hecho, la Comisión 9/11 consideró que Rice no realizó bien su trabajo sobre advertir de las amenazas terroristas hacia los Estados Unidos. Los reportes dirigidos hacia ella por parte Richard A. Clarke, coordinador de contraterrorismo del NSC, respecto a la red Al Qaeda, Osama Bin Laden y sus amenazas a territorio estadounidense no fueron respondidos ni atendidos con la suficiente precaución que merecían. Esto nos muestra su ineficiencia o falta de una visión más amplia y fatalista en la conducción de los asuntos exteriores, los cuales considero fueron convenientes para el repunte de la carrera de Bush en la presidencia.

Rice tiene una gran ventaja en su nueva posición de secretario de estado, no confronta a Bush como pasaba con Powell, quien tenía un enfoque más multilateral del mundo. Podemos asegurar que esto implicará un control total del proceso de diseño y manejo de la política exterior no sólo por parte del presidente, sino también por el resto de los actores críticos que participan en este proceso. No obstante, nos queda claro que el conflicto entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa se eliminará a cambio de no tener el mejor candidato en el Departamento de Estado. Esto no importa si a Bush le permite tener un equipo de formuladores de política exterior uniforme sin actores que difieran del presidente y con el poder centralizado en pocas manos. Por lo tanto, contempla la posibilidad de pasar a la historia al haber logrado la hegemonía republicana en la presidencia y asegurar la hegemonía estadounidense en la política exterior.