

PREFACIO Y CAPÍTULO 5 “EL PODER BLANDO Y LA POLÍTICA EXTERIOR AMERICANA”,

en *Soft Power*, Public Affairs, New Hampshire, 2004, ps. IX-XIII y 127-147.

JOSEPH S. NYE JR*

Resumen:

El presente fragmento de la famosa obra del profesor Nye, nos introduce en el concepto y repercusiones del poder blando. Definido como “la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas”, este concepto tiene una gran relevancia para la política exterior de Estados Unidos. Tras exponer las diferentes corrientes de la política exterior americana y las consecuencias negativas que para la misma tuvo el hecho de malgastar este tipo de poder durante la Guerra de Irak, Nye subraya la necesidad de utilizar conjuntamente tanto del poder duro como del poder blando, con lo que quedará conformado un nuevo concepto de poder, el poder inteligente.

Palabras clave:

Guerra de Irak, poder duro, poder blando, poder inteligente, Estados Unidos.

Title:

Preface and Chapter Five “Soft power and American foreign policy”, in *Soft Power*, Public Affairs, New Hampshire, 2004, ps. IX-XIII y 127-147.

Abstract:

This fragment of Professor’s Nye famous book introduces the concept and the repercussions of the soft power. Defined as “the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments”, it is of great relevance for the foreign policy of the United States. After exposing the different American foreign policy traditions and the negative consequences of the waste of this kind of power during the Iraq War, Nye underlines the need of using hard power as well as soft power, shaping a new concept of power, the Smart Power.

Keywords:

Iraq War, hard power, soft power, smart power, United States.

* **Joseph S. Nye JR** es graduado en la Universidad de Princeton y doctor por Harvard, el profesor Joseph S. Nye es uno de los académicos más destacados en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Tradicionalmente asociado a la corriente del liberalismo transnacional, con obras como *Power and Interdependence*, publicada en 1977 con el profesor Keohane, a partir de los años noventa se ha centrado en cuestiones de la política internacional como la del multilateralismo, y ha desarrollado conceptos como el de poder blando. En la actualidad es profesor de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

PREFACIO¹

En 2003, estaba sentado entre la audiencia del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, cuando George Carey, ex Arzobispo de Canterbury, preguntó al Secretario de Estado Colin Powell, por qué Estados Unidos parecía focalizarse únicamente en su poder duro más que en su poder blando. Me interesaba la pregunta porque yo había acuñado el término “poder blando” hacía una década más o menos. El Secretario de Estado Powell respondió correctamente que Estados Unidos había necesitado el poder duro para poder ganar la II Guerra Mundial, pero prosiguió, “¿Y qué es lo que vino inmediatamente después del poder duro? ¿Reclamó Estados Unidos el dominio sobre alguna nación europea? No. El poder blando llegó en el Plan Marshall... Lo mismo hicimos en Japón”.² Más tarde, en el mismo año, hablé sobre poder blando en una conferencia copatrocinada por el ejército de Estados Unidos en Washington. Uno de los demás ponentes era el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld. De acuerdo con una nota de prensa, “los peces gordos del ejército escuchaban con comprensión” mis puntos de vista, pero cuando alguien de entre la audiencia preguntó más tarde a Rumsfeld su opinión sobre el poder blando respondió “no sé que significa eso”³.

Esto es parte de nuestro problema. Algunos de nuestros líderes no entienden la importancia crucial del poder blando en nuestro mundo reordenado posterior al 11 de Septiembre. Tal y como observó el antiguo Portavoz de la Cámara de Representantes Newt Gingrich en relación a la posición de la Administración Bush en Irak, “la verdadera cuestión no es cuántos enemigos mato. La verdadera cuestión es cuántos aliados sumo. Y esa es una medida muy importante que ellos simplemente no comprenden.”⁴. Una de las “reglas” de Rumsfeld es la de que “la debilidad es provocativa”⁵. Hasta cierto punto tiene razón, y como antiguo asesor del Secretario de Defensa, yo sería la última persona en negar la importancia de mantener nuestra fuerza militar. Tal y como observó Osama Ben Laden, a la gente le gustan los caballos fuertes. Pero el poder adopta muchas formas, y el poder blando no es debilidad. Es una forma de poder, y cometer el fallo de no incorporarlo a nuestra estrategia nacional es un grave error.

¿Qué es el poder blando? Es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas a ojos de los demás, nuestro

¹ Sandwich, New Hampshire, enero de 2004.

² “Soft and Hard Power”, en *CBS News*, 28 de enero de 2003, disponible en <http://www.cbsnews.com/stories/2003/01/28/opinion/diplomatic/main538320.shtml>. Ver también WEISMAN, S., “He Denies It, but Powell Appears to Have Gotten Tougher”, en *International Herald Tribune*, 29 de enero de 2003, p. 5.

³ “Old Softie”, en *Financial Times*, 30 de septiembre de 2003.

⁴ BARRY, J. Y THOMAS, E., “Dissent in the Bunker”, en *Newsweek*, 15 de diciembre de 2003.

⁵ PURDY, M., “After the War, New Stature for Rumsfeld”, en *The New York Times*, 20 de abril de 2003, p. A1.

poder blando se realiza. América ha tenido durante tiempo mucho poder blando. Piensen en el impacto de las Cuatro Libertades de Franklin Delano Roosevelt en Europa a finales de la II Guerra Mundial; en gente joven tras el Telón de Acero escuchando música americana y noticias en la Radio Europa Libre; en los estudiantes chinos simbolizando sus protestas en la plaza de Tiananmen con una réplica de la Estatua de la Libertad; en los recientemente liberados afganos pidiendo en 2001 una copia de la Carta de Derechos; en los jóvenes iraníes de hoy viendo subrepticamente vídeos americanos prohibidos y programas de la televisión por satélite en la intimidad de sus casas. Todos estos son ejemplos de poder blando. Cuando puedes conseguir que otros admiren tus ideales y que quieran lo que tú quieres, no tienes que gastar mucho en palos y zanahorias para moverlos en tu dirección. La seducción es siempre más efectiva que la coerción, y muchos valores como la democracia, los derechos humanos y las oportunidades individuales son profundamente seductores. Tal y como puso de manifiesto el General Wesley Clark, el poder blando “nos da una influencia mucho mayor que la delineación clara de las políticas tradicionales del equilibrio de poderes”⁶. Pero la atracción puede volverse repugnancia cuando actuamos de forma arrogante y destruimos el mensaje real de nuestros valores más profundos.

Estados Unidos puede ser más poderoso que cualquier otra potencia desde el Imperio Romano, pero al igual que Roma, ni es invencible ni invulnerable. Roma no sucumbió al ascenso de otro imperio sino al ataque de las oleadas de pueblos bárbaros. Los terroristas modernos de alta tecnología son los nuevos bárbaros. A medida que el mundo se desliza hacia una lucha cada vez más profunda contra el terrorismo, es cada vez más evidente que muchos factores están fuera del control americano. Estados Unidos no puede cazar solo a todos los sospechosos de Al Qaeda que se esconden en remotas regiones del globo. Tampoco puede lanzar una guerra cuando lo desee sin distanciarse de otros países y perder la cooperación que necesita para ganar la paz.

La guerra de cuatro semanas en Irak en la primavera de 2003, fue una deslumbrante exhibición de poder duro que derribó a un tirano, pero que no solucionó nuestra vulnerabilidad frente al terrorismo. Fue además costosa en términos de poder blando —nuestra habilidad para atraer a otros a nuestro lado—. En la postguerra, los resultados de las encuestas del Pew Research Center mostraban un dramático declive de la popularidad de Estados Unidos en comparación con el año anterior, incluso en países como España e Italia, cuyos gobiernos habían prestado apoyo a los esfuerzos para la guerra; y el estatus de Estados Unidos se derrumbó en los países islámicos, desde Marruecos hasta el Sudeste Asiático pasando por Turquía. Sin embargo, Estados Unidos necesitará la ayuda de esos países a largo plazo para detectar los flujos de terroristas, el blanqueo de capitales y las armas peligrosas. En palabras del *Financial Times*, “para ganar la paz, Estados Unidos tendrá que mostrar tanta capacidad al ejercer el poder blando como lo ha hecho al

⁶ CLARK, W.K., *Winning Modern Wars: Iraq, Terrorism and the American Empire*, Ed. Public Affairs, Nueva York, 2003, p. 182.

usar el poder duro para ganar la guerra”⁷.

Desarrollé por primera vez el concepto de poder blando en *Bound to Lead*, un libro que publiqué en 1990 que cuestionaba la visión prevaleciente entonces de que Estados Unidos estaba en declive. Señalé que no solo era la nación más poderosa militar y económicamente, sino también en una tercera dimensión que llamé poder blando. En los años siguientes, me complació ver que el concepto entró en el discurso público, utilizado por el Secretario de Estado americano, el Ministro de Asuntos Exteriores británico, los líderes políticos, al igual que por escritores y académicos de todo el mundo. Sin embargo, al mismo tiempo algunos lo han malinterpretado, utilizado de forma equivocada y trivializado como la mera influencia de Coca Cola, Hollywood, los vaqueros y el dinero. Ha sido más frustrante aún ver cómo algunos líderes políticos ignoran la importancia de nuestro poder blando y nos hacen pagar a todos el precio de malgastarlo.

Volví al concepto de poder blando en 2001 mientras escribía *The Paradox of American Power*, un libro que advertía contra el triunfalismo, el error opuesto a la idea de decadencia sobre el que había alertado en 1990. Dedicué una docena o más de páginas al poder blando, pero solo era una pequeña parte de una discusión más amplia sobre multilateralismo y política exterior. Amigos y críticos me persuadieron de que si quería que el término fuese correctamente entendido y utilizado en política exterior, necesitaba explorarlo y desarrollarlo con más detalle, y ese es el propósito de este libro.

Esta obra refleja las difíciles relaciones internacionales que se presentaron antes, durante y después de la Guerra de Irak. A diferencia de la Guerra del Golfo de 1991, cuando su padre construyó una amplia coalición de países, George W. Bush decidió atacar Irak en 2003 sin una segunda resolución de Naciones Unidas y solamente con una pequeña coalición de estados. De esa forma, escapó a las obligaciones de las alianzas e instituciones que irritaban a muchos en su Administración, pero también creó dudas sobre la legitimidad de nuestras acciones, y una preocupación general sobre cómo Estados Unidos utilizaría su poder preponderante. La brusca caída en el atractivo de Estados Unidos alrededor del mundo hizo difícil recabar apoyos para la ocupación y la reconstrucción de Irak. Ganar la paz es más difícil que ganar una guerra, y el poder blando es esencial para ganar la paz. Sin embargo, la vía por la que acudimos a la guerra en Irak resultó ser tan desastrosa para nuestro poder blando como claramente victoriosa para nuestro poder duro.

Los lectores familiarizados con mi obra anterior podrían preguntarse apropiadamente qué hay de nuevo aquí, más allá de una discusión sobre la Guerra de Irak. La respuesta es “mucho”. Encontrarán, por supuesto, algunas coincidencias, particularmente en el primer capítulo, que expone los conceptos básicos. Pero en ese mismo capítulo he desarrollado la definición, incrementado los ejemplos, utilizado

⁷ “A Famous Victory and a Tough Sequel”, en *Financial Times*, 10 de abril de 2003.

nuevos datos procedentes de encuestas e investigación histórica, y explorado las implicaciones y los límites del poder blando como no lo había hecho en ninguno de mis trabajos previos. El primer capítulo también completa mi análisis sobre el contexto cambiante del poder en la política internacional, y las razones por las que el poder blando se está haciendo más importante que en el pasado.

El segundo capítulo examina las fuentes del poder blando americano en nuestra cultura, en nuestras políticas y valores domésticos, y en la sustancia y el estilo de nuestra política exterior. En la medida en que los americanos no son los únicos en tener poder blando, el tercer capítulo se detiene en el poder blando de otras naciones y actores no estatales. El capítulo cuatro examina los problemas prácticos en relación a cómo manejar el poder blando mediante la diplomacia pública, y el capítulo de conclusión resume lo que todo ello significa para la política exterior de Estados Unidos tras la Guerra de Irak.

Los americanos —y otros— afrontan un desafío sin precedentes que proviene del lado oscuro de la globalización y de la privatización de la guerra que ha acompañado al desarrollo de las nuevas tecnologías. Este es propiamente el objetivo de nuestra nueva estrategia de seguridad nacional, y es resumido a veces como una guerra contra el terrorismo. Como en la Guerra Fría, las amenazas que plantean las diferentes formas de terrorismo no serán resueltas rápidamente, y el poder militar duro jugará un papel vital. Pero el gobierno de Estados Unidos gasta cuatrocientas veces más en poder blando. Al igual que el desafío de la Guerra Fría, éste no puede ser afrontado únicamente por el poder militar. Esta es la razón por la que es tan esencial que los americanos —y otros— entiendan y apliquen mejor el poder blando. El poder inteligente no es ni duro ni blando. Es ambos.

CAPÍTULO CINCO: EL PODER BLANDO Y LA POLÍTICA EXTERIOR AMERICANA.

El antiamericanismo ha crecido en los últimos años. Thomas Pickering un experimentado diplomático consideró 2003 “como el cenit del antiamericanismo, tal y como hemos visto durante mucho tiempo”⁸. Las encuestas mostraban que nuestras pérdidas de poder blando pueden atribuirse en buena medida a nuestra política exterior. “Una visión extendida y de moda es la de que Estados Unidos es un poder imperial clásico... Este sentimiento ha sido expresado de diferentes formas por diferentes personas, desde los fans de hockey en Montreal que abuchean el himno nacional americano hasta los estudiantes de instituto de Suiza que no quieren ir a Estados Unidos en calidad de estudiantes de intercambio”⁹. Un observador australiano concluyó que “la lección de Irak es que el poder blando

⁸ PICKERING, T., entrevistado por Michael Keleman, en *Weekend Edition. National Public Radio*, 13 de julio de 2003.

⁹ BERNSTEIN, R., “Foreign Views of U.S. After Sept. 11”, en *The New York Times*, 11 de septiembre de 2003.

de Estados Unidos está en declive. Bush fue a la guerra habiendo fracasado en la formación de una gran coalición militar o en la obtención de una autorización de Naciones Unidas. Esto tuvo dos consecuencias directas: el crecimiento del sentimiento antiamericano, impulsando el reclutamiento terrorista; y un mayor coste para Estados Unidos de los esfuerzos de guerra y de reconstrucción¹⁰. En quince de veinticuatro países, la mayoría de los encuestados en un sondeo de Gallup International dijo que las políticas exteriores americanas tenían un efecto negativo en sus actitudes hacia Estados Unidos.

Una encuesta del Eurobarómetro reflejó que la mayoría de los europeos creen que Estados Unidos juega un papel negativo al combatir la pobreza global, proteger el medio ambiente y mantener la paz en el mundo¹¹. Cuando fueron preguntados en una encuesta de Pew hasta qué punto pensaban que Estados Unidos "tiene en cuenta vuestros intereses", una mayoría en veinte de los cuarenta y dos países encuestados contestó "no demasiado" o "para nada"¹². En muchos países, las puntuaciones desfavorables eran más altas entre los más jóvenes. La cultura pop americana puede ser ampliamente admirada entre la gente joven, pero la impopularidad de nuestra política exterior está haciendo que la próxima generación cuestione el poder americano¹³.

La música y las películas americanas son más populares en Reino Unido, Francia y Alemania que hace 20 años, otro periodo en el que las políticas americanas eran impopulares en Europa, pero el atractivo de nuestras políticas es incluso más bajo de lo que era entonces¹⁴. Hay también indicios de que nuestra política exterior podría estar destruyendo y socavando el atractivo de otros aspectos de la cultura popular americana. Un estudio de Roper de 2003 revelaba que "por primera vez desde 1998, los consumidores de treinta países mostraban su desencanto con Estados Unidos siendo menos proclives a comprar productos Nike o comer en McDonald's"... Al mismo tiempo, nueve de las doce mayores compañías asiáticas y europeas, incluyendo Sony, BMW y Panasonic, vieron crecer sus puntuaciones¹⁵.

Los costes de ignorar el poder blando

Los escépticos sobre el poder blando dicen no estar preocupados. La popularidad

¹⁰ KELLY, P., "Power Pact", en *The Australian*, 26 de julio de 2003.

¹¹ Eurobarómetro 59 de la Comisión Europea. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59-en.htm, ps. B8, B36, B32, B33.

¹² Pew Global Attitudes Project, (2002), *What the World Thinks in 2002*, Pew Research Center for the People and the Press, Washington DC, p. T49.

¹³ Gallup Internacional, "Post War Iraq 2003 Poll", comunicado de prensa, 13 de mayo de 2003. Disponible en: <http://www.gallup-international.com>; Pew Global Attitudes Projects, *Views of a Changing World June 2003*, Ed. Pew Research Center for The People and the Press, 2003, p. T132. La demografía por edad está disponible mediante petición al Pew Research Center (www.people-press.org).

¹⁴ Según la encuesta de 1983 de *Newsweek* comparada con la de Pew Global Attitudes Project. Los datos de *Newsweek* son de la base de datos Ipoll del Roper Center for Public Opinion Research, Universidad de Conecticut, Storrs, Conn. *Views of a Changing World June 2003* está disponible en el Pew Research Center (www.people-press.org).

¹⁵ MELILLO, W., "Ad Industry Doing Its Own Public Diplomacy", en *Adweek*, 21 de julio de 2003.

es efímera y no debería ser una guía para la política exterior en ningún caso. Estados Unidos puede actuar sin recibir los aplausos del mundo. Somos tan fuertes que podemos hacer lo que deseemos. Somos el único superpoder mundial, y este hecho es proclive a generar envidia y resentimiento. Fouad Ajami ha afirmado recientemente que, "Estados Unidos no necesita preocuparse de los corazones y las mentes en tierras extranjeras"¹⁶. El columnista Cal Thomas hace referencia a "la ficción de que lo que Estados Unidos diga o haga pueda convertir nuestros enemigos en menos amenazantes"¹⁷. Más aún, Estados Unidos ha sido impopular en el pasado y sin embargo ha podido recuperarse. No necesitamos aliados e instituciones permanentes. Siempre podemos poner en marcha una coalición de la voluntad cuando lo necesitemos. Donald Rumsfeld acostumbra a decir que los problemas deben determinar las coaliciones, no viceversa.

Con todo, sería un error minusvalorar el reciente declive de nuestro atractivo tan a la ligera. Es verdad que Estados Unidos se ha recuperado de políticas impopulares en el pasado, pero eso fue con la Guerra Fría como telón de fondo, una época en la que muchos otros países todavía temían a la Unión Soviética como el mal mayor. Más aún, tal y como vimos en el capítulo dos, mientras que la modernidad disruptiva de Estados Unidos, en su tamaño y asociación, es real e inevitable, las políticas inteligentes pueden suavizar el filo tajante de esa realidad y reducir los resentimientos que engendra. Eso es lo que hizo Estados Unidos tras la II Guerra Mundial. Utilizamos nuestros recursos de poder blando y cooptamos a otros estados en un juego de alianzas e instituciones que ha durado sesenta años. Ganamos la Guerra Fría contra la Unión Soviética con una estrategia de contención en la que usamos tanto nuestro poder duro como nuestro poder blando.

Es verdad que la nueva amenaza del terrorismo internacional ha incrementado la vulnerabilidad americana, y que parte de nuestro unilateralismo posterior al 11 de Septiembre fue dirigido por el miedo. Pero Estados Unidos no puede afrontar la nueva amenaza identificada en la estrategia de seguridad nacional sin la cooperación de otros estados. Hasta cierto punto, cooperarán más allá del interés propio, pero su grado de cooperación también se verá afectado por el atractivo de Estados Unidos. Tomemos Pakistán como ejemplo. El Presidente Pervez Musharraf afronta un complejo juego de cooperación con Estados Unidos en la guerra contra el terror mientras tiene que lidiar con un gran electorado antiamericano en casa. Establece equilibrios entre las concesiones y las retractaciones. Si Estados Unidos fuese más atractivo para el pueblo paquistaní, veríamos más concesiones en esa combinación.

No es inteligente minusvalorar el poder blando como una simple cuestión de imagen, relaciones públicas y popularidad efímera. Tal y como argumentamos

¹⁶ AJAMI, F. "The Falseness of Anti-Americanism", en *Foreign Policy*, septiembre/octubre 2003, p. 61.

¹⁷ THOMAS, C., "Muzzling the Wrong Dog", en *The Washington Times*, 23 de octubre de 2003. Thomas estaba defendiendo las afirmaciones anti islámicas del general William Boykin.

antes, es una forma de poder —un medio para obtener resultados deseados—. Cuando depreciamos la importancia de nuestro atractivo de cara a otros estados, pagamos un precio. Y lo que es más importante, si Estados Unidos es tan impopular en un país en el que ser pro americano es como recibir el beso de la muerte en la política doméstica, es improbable que los líderes políticos hagan concesiones para ayudarnos. Turquía, México y Chile fueron los ejemplos perfectos en el periodo previo a la Guerra de Irak en marzo de 2003. Cuando las políticas americanas pierden su legitimidad y credibilidad a ojos de los demás, las actitudes de desconfianza tienden a enconarse y reducen más nuestra influencia. Por ejemplo, después del 11 de Septiembre había un fuerte sentimiento de simpatía de los alemanes hacia Estados Unidos, y Alemania se unió a la campaña militar contra la red de Al Qaeda. Pero cuando Estados Unidos se preparó para la impopular Guerra de Irak, los alemanes expresaron su incredulidad generalizada hacia las razones que Estados Unidos daba para ir a la guerra, como la pretendida conexión de Irak con el 11 de Septiembre y la inminencia de la amenaza de las armas de destrucción masiva. Las sospechas alemanas fueron reforzadas por lo que entendieron como una cobertura mediática americana sesgada durante la guerra, y por el fracaso a la hora de encontrar armas de destrucción masiva o de probar la conexión con el 11 de Septiembre tras la guerra. La combinación consolidó un clima en el que florecieron las teorías de la conspiración. En julio de 2003, de acuerdo con una encuesta de Reuters, una tercera parte de los alemanes menores de treinta años dijeron que pensaban que el gobierno americano incluso podría haber organizado los ataques originales del 11 de Septiembre¹⁸.

Las visiones absurdas se alimentan unas a otras, y la paranoia puede ser contagiosa. Las actitudes americanas hacia los extranjeros se endurecen, y empezamos a creer que el resto del mundo nos odia de verdad. Algunos americanos empiezan a albergar resentimientos, a desconfiar de todos los musulmanes, a boicotear los vinos franceses, a cambiarle el nombre a las *french fries*¹⁹, y a extender y creer falsos rumores²⁰. A su vez, los extranjeros ven a los estadounidenses como desinformados e insensibles a los intereses de cualquiera salvo a los suyos propios. Ven nuestros medios como envueltos en la bandera americana. A su vez, algunos americanos sucumben a tendencias residuales del aislacionismo, y dicen que si otros deciden vernos de esa forma, “al infierno con ellos”. Si los extranjeros van a comportarse así, a quién le importa si somos populares o no. Pero en la medida en que los americanos permitimos nuestro aislamiento, envalentonamos a nuestros enemigos como Al Qaeda. Semejantes reacciones destruyen nuestro poder blando y son autodestructivos en relación a los objetivos que perseguimos.

¹⁸ “Poll: One-Third of Germans Believe U.S. May Have Staged Sept. 11 Attacks”, en *Reuters*, 23 de julio de 2003. Ver también “I in 5 Germans Think It Was Maybe U.S.” en *Chicago Sun-Times*, 25 de julio de 2003, p. 6.

¹⁹ N. de T.: Hace referencia a las patatas fritas, que tienen ese nombre en Estados Unidos.

²⁰ Cuando el embajador Jean-David Levitte de Francia apuntó a una serie de mentiras y falsos rumores circulando sobre la posición francesa en 2003, pocos diarios americanos recogieron sus correcciones. Ver por ejemplo HOUSEGO, K., “France Calls for Fuller U.S. Response to Allegations of Disinformation Campaign”, en *AP Online*, 16 de mayo de 2003.

Algunos de los escépticos más intransigentes podrían decir que cualesquiera que sean los méritos del poder blando, su papel en la guerra actual contra el terrorismo es muy pequeño. Osama Ben Laden y sus seguidores son repelidos, no atraídos, por la cultura, los valores y las políticas americanas. El poder militar fue esencial para derrotar al gobierno de los talibán en Afganistán, y el poder blando nunca convertirá a los fanáticos. Charles Krauthammer, por ejemplo, afirmó poco después de nuestra rápida victoria militar en Afganistán que ello probaba que “el nuevo unilateralismo” funcionaba. Esto es verdad hasta cierto punto, pero los escépticos confunden la mitad de la respuesta con la solución completa.

Observemos de nuevo Afganistán. Las bombas de precisión y las Fuerzas Especiales derrotaron al gobierno de los talibán, pero las fuerzas de Estados Unidos en Afganistán acabaron con menos de una cuarta parte de Al Qaeda, una red transnacional con células en sesenta países. Estados Unidos no puede bombardear las células de Al Qaeda en Hamburgo, Kuala Lumpur o Detroit. El éxito contra ellos depende de una estrecha cooperación civil, bien sea compartiendo los informes de inteligencia, coordinando el trabajo policial más allá de las fronteras, o siguiendo la pista de los flujos financieros globales. Los socios de Estados Unidos trabajarán con nosotros en parte por interés propio, pero el atractivo inherente a las políticas estadounidenses puede influir y de hecho influye en su grado de cooperación.

Es igualmente importante dejar claro que la lucha actual contra el terrorismo islámico no es un choque de civilizaciones sino una competición, cuyo resultado está ligado estrechamente a una guerra civil entre moderados y extremistas dentro de la civilización islámica. Estados Unidos y otras democracias avanzadas ganarán únicamente si los musulmanes moderados ganan, y la habilidad para atraerse a los moderados es crítica para la victoria. Necesitamos adoptar políticas que atraigan a los moderados, y usar la diplomacia pública de forma más eficaz para explicar nuestros intereses comunes. Necesitamos una estrategia mejor para ejercer nuestro poder blando. Tendremos que aprender a combinar mejor el poder duro y el poder blando si queremos afrontar los nuevos desafíos.

Tal y como vimos en el capítulo uno, debajo de la estructura aparente, el mundo cambió profundamente de diversas formas a lo largo de las últimas décadas del siglo XX. El 11 de Septiembre fue como un relámpago en una noche de verano que mostró un paisaje alterado, y todavía andamos a tientas preguntándonos cómo encontrar nuestro camino en él. George W. Bush ocupó su cargo comprometido con una política realista tradicional que se focalizaría en grandes potencias como China y Rusia, y que evitaría la construcción de naciones en estados fallidos del mundo menos desarrollado. Pero en septiembre de 2002, su gobierno proclamó una nueva estrategia de seguridad nacional basada en el reconocimiento de que, en palabras de Bush, “nos amenazan menos flotas y ejércitos que tecnologías catastróficas que caen en manos de unos pocos resentidos”. En vez de involucrarse en una rivalidad estratégica, Bush declaró, “hoy, los grandes poderes mundiales nos encontramos del mismo lado —unidos por los peligros comunes de la violencia

terrorista y del caos—”. Estados Unidos incrementó su ayuda al desarrollo y sus esfuerzos para combatir el sida porque “los estados débiles, como Afganistán, pueden suponer un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados fuertes”²¹. El historiador John Lewis Gaddis comparó la nueva estrategia con los días seminales que redefinieron la política exterior americana en los años cuarenta tras la II Guerra Mundial²².

La nueva estrategia atrajo críticas en casa y fuera de casa por su retórica excesiva sobre los ataques militares preventivos y la promoción de la primacía americana. Los críticos apuntaron que la práctica de los ataques preventivos no es nueva, pero que convertirla en una doctrina debilita las normas internacionales y anima a otros estados a emprender acciones arriesgadas. De forma similar, la primacía americana es un hecho, pero no había necesidad de una retórica que lo restringe en la cara de los demás. A pesar de estos fallos, la nueva estrategia era una respuesta a las profundas tendencias en la política mundial que fueron iluminados por los eventos del 11 de Septiembre de 2001. La “privatización de la guerra” —por ejemplo, por grupos transnacionales como Al Qaeda— es un cambio histórico mayor en la política internacional que debe resolverse. Esto es lo que la nueva estrategia de Bush tiene de correcto. Lo que Estados Unidos todavía no ha resuelto es cómo implementar este nuevo enfoque. Lo hemos hecho mucho mejor al identificar los fines que al identificar los medios. En este aspecto, tanto la Administración como el Congreso estaban profundamente divididos.

De acuerdo con la estrategia de seguridad nacional, las mayores amenazas que afronta el pueblo americano son el terrorismo transnacional y las armas de destrucción masiva, y particularmente la combinación de ambas. Sin embargo afrontar el desafío que plantean las organizaciones militares transnacionales que podrían adquirir armas de destrucción masiva requiere la cooperación de otros países —y la cooperación se ve fortalecida por el poder blando—. De forma similar, los esfuerzos para promover la democracia en Irak y en otros lugares requerirá la ayuda de otros. La reconstrucción en Irak y el mantenimiento de la paz en los estados fallidos tiene muchas más posibilidades de tener éxito y de ser menos costosa si es compartida con otros en vez de parecer una ocupación imperial americana. El hecho de que Estados Unidos despilfarrara su poder blando en la forma que fue a la guerra implicó que la postguerra resultó ser mucho más costosa de lo que tendría que haber sido.

Incluso después de la guerra, en medio de la arrogancia y el resplandor de la victoria de mayo de 2003, Estados Unidos se resistió a dar un papel internacional significativo a las Naciones Unidas y a otros en Irak. Pero a medida que las bajas y los costes aumentaron a lo largo del verano, Estados Unidos encontró a muchos otros países reticentes a compartir la carga sin una bendición

²¹ Oficina del presidente, “National Security Strategy of the United States”, disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

²² GADDIS, J.L., “Bush’s Security Strategy”, en *Foreign Policy*, noviembre/diciembre, 2002.

de las Naciones Unidas. Tal y como informó el General John Abizaid, el principal comandante americano para Irak, “no puedes subestimar la percepción pública, tanto dentro de Irak como del mundo árabe, sobre el importante peso americano en el porcentaje de la fuerza”. Pero como continuó Abizaid, otros países “necesitan tener a su electorado satisfecho con el papel que juegan como instrumento de la comunidad internacional y no como un peón de Estados Unidos”. Antes de la cumbre de Madrid de potenciales donantes para Irak, en octubre de 2003, el *New York Times* informó de que L. Paul Bremer, el Administrador Jefe de la ocupación en Bagdad dijo, “necesito el dinero tan desesperadamente que tenemos que cambiar nuestra oposición por principio a que la comunidad internacional tenga alguna responsabilidad”²³. Analistas neconservadores como Max Boot urgieron a los conservadores a no marginar a las Naciones Unidas como principio básico, y Charles Krauthammer, orgulloso autor de “el nuevo unilateralismo” reclamó una nueva resolución de Naciones Unidas porque, afirmó, Rusia, India y otros estados “dicen que solo contribuirían bajo dicha resolución... y Estados Unidos no se ha esforzado demasiado. Pero psicológicamente, hemos alcanzado nuestros límites. El pueblo americano simplemente no está preparado para emprender la construcción nacional a nivel mundial”²⁴.

En la era de la información global, el atractivo de Estados Unidos será crucial en nuestra habilidad para conseguir los objetivos que queremos. En vez de tener que levantar coaliciones de la voluntad para cada nuevo caso, nos beneficiaremos si podemos atraer a otros estados a alianzas institucionales, evitando debilitar aquellas que ya hemos creado. La OTAN, por ejemplo, no solo agrega las capacidades de las naciones avanzadas, sino que sus interminables comités, procedimientos y ejercicios también les permite entrenarse y ser rápidamente operativos cuando estalla una crisis. Al igual que para las alianzas, si Estados Unidos es una fuente atractiva de seguridad y confianza, otros países dirigirán sus expectativas en direcciones favorables a nuestros intereses. Por ejemplo, el tratado de seguridad entre Japón y Estados Unidos firmado en 1951, inicialmente no fue muy popular en el país asiático, pero a medida que las décadas pasaban, las encuestas mostraron que era cada vez más atractivo para el público japonés. Una vez que eso ocurrió, los políticos japoneses empezaron a incorporarlo en sus enfoques de la política exterior. Estados Unidos se beneficia cuando es percibido como una fuente de atracción segura y fiable, de forma que otros países no se ven obligados continuamente a reexaminar sus opciones en un ambiente de coaliciones inciertas. En el caso de Japón, la amplia aceptación de Estados Unidos por el público japonés “contribuyó al mantenimiento de la hegemonía estadounidense” y “sirvió como una restricción política que compelió a las élites gobernantes a continuar la cooperación con Estados Unidos”²⁵. La popularidad puede contribuir a

²³ ABIZAID, J., transcrito en SCHMITT, E., “General in Iraq Says More G.I.s Are Not The Answer”, en *The New York Times*, 20 de octubre de 2003, p. I; WEISMAN, S. “U.S. Set to Cede Part of Control over Aid for Iraq”, en *The New York Times*, 20 de octubre de 2003, p. I.

²⁴ BOOT, M., “America and the U.N., Together Again?”, en *The New York Times*, 3 de agosto de 2003; KRAUTHAMMER, C., “Help Wanted”, en *Time*, 1 de septiembre de 2003, p. 72.

²⁵ WANG, Q.K., “Hegemony and Socialisation of the Mass Public: The Case of Postwar Japan’s

la estabilidad.

Finalmente, tal y como John Arquilla y David Ronfeldt de la corporación RAND afirmaron, el poder en la era de la información global vendrá no solo de poderosas defensas, sino de un reparto fuerte. Una mentalidad realista tradicional hace difícil el compartir con los demás. Pero en la era de la información global, ese reparto no solo incrementa la habilidad de los demás para cooperar con nosotros sino que también incrementa su inclinación a hacerlo²⁶. A medida que compartimos inteligencia y aptitudes con los demás, desarrollamos perspectivas y aproximaciones comunes que mejoran nuestra habilidad para lidiar con los nuevos desafíos. El poder fluye de esa atracción. Subestimar la importancia de la atracción como mera popularidad efímera es ignorar cuestiones clave de las nuevas teorías del liderazgo así como las nuevas realidades de la era de la información. No podemos permitirnoslo.

¿El imperio americano?

No todo el mundo está de acuerdo con esta imagen de la naturaleza cambiante de la política mundial, y por ello esas voces discrepantes recomiendan una aproximación diferente a la política exterior americana. Muchos alegan que nuestra nueva vulnerabilidad requiere un nivel mucho más alto de poderosos controles. Por otra parte, ahora nuestro poder sin precedentes lo hace posible. El escritor Robert Kaplan ha argumentado que, "hoy es un cliché afirmar que Estados Unidos posee un imperio global; la cuestión ahora es cómo debería de operar el imperio americano a nivel táctico para dirigir un mundo ingobernable"²⁷. William Kristol, editor de la revista neoconservadora *The Weekly Standard*, afirma, "tenemos que pecar de ser fuertes. Y si la gente quiere decir que somos un poder imperialista, bien"²⁸. Al escribir en 2001 en la misma revista, Max Boot se mostró de acuerdo en el artículo que lleva el explícito título "Razones para la creación de un Imperio Americano"²⁹.

Hace tres décadas, la izquierda radical utilizó el término "Imperio Americano" como un epíteto despectivo. Ahora el término ha salido fuera del armario y es usado por numerosos analistas tanto de la izquierda como de la derecha para explicar y guiar la política exterior americana. Andrew Bacevich, por ejemplo, alega que la noción de un imperio americano está ganando un respeto dominante, y no deberíamos preocuparnos por los detalles semánticos —las connotaciones negativas de la palabra "imperio"—³⁰. Pero las palabras importan. En *Alicia en el País de las*

Cooperation with The United States on China Policy", en *Review of International Studies*, no. 29, 2003, p. 119.

²⁶ ARQUILLA, J. Y RONFELDT, D., *The Emergence of Neopolitik: Toward an American Information Strategy*, Ed. RAND Corporation, Santa Monica, 1999, p. 52.

²⁷ KAPLAN, R., "Islam vs. The West", entrevistado en *Rolling Stone*, 7 de agosto de 2003, p. 38.

²⁸ KRISTOL, W., transcrita en "A Classicist's Legacy: Empire Builders", en *The New York Times*, Week in Review, 4 de mayo de 2003.

²⁹ BOOT, M., "The Case For an American Empire", en *The Weekly Standard*, 15 de octubre de 2001.

³⁰ BACEVICH, A., *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Ed. Harvard

Maravillas, la Reina de Corazones le dice a Alicia que puede hacer que las palabras signifiquen lo que ella quiera. Pero el mundo del siglo XXI no es el País de las Maravillas. Si queremos comunicar claramente con los demás, tenemos que tener cuidado el uso que hacemos de nuestras palabras. Si Estados Unidos no es como cualquier otro imperio de la historia, tal y como afirma Bacevich, ¿entonces en qué sentido es un imperio? El uso del término puede apuntar algunas analogías útiles, pero también puede engañarnos, a nosotros y a otros, oscureciendo importantes diferencias.

En muchos sentidos la metáfora del imperio es seductora. El ejército americano tiene una proyección global con bases alrededor del mundo y sus comandantes regionales algunas veces actúan como si fuesen procónsules e incluso son llamados procónsules en la prensa. El inglés es una lengua franca como lo fue el latín. La economía americana es la mayor del mundo, y la cultura americana funciona como un imán. Pero es un error confundir las políticas de primacía con las del imperio. Aunque ciertamente existen relaciones desiguales entre Estados Unidos y potencias más débiles, y que pueden conducir a la explotación ante la ausencia de control político formal, el término “imperial” puede llevarnos al error. Su aceptación sería una guía desastrosa para la política exterior americana porque falla a la hora de tener en cuenta cómo el mundo ha cambiado. Estados Unidos no es ciertamente un imperio en la forma en que pensamos los imperios europeos de ultramar de los siglos XIX y XX porque la característica más importante de aquel imperialismo era el control político directo³¹. Estados Unidos tiene más recursos de poder que los que tenía Reino Unido en el momento cumbre de su poder imperial. Por otro lado, Estados Unidos tiene un control menor sobre el comportamiento en el interior de otros países que el que tenía Reino Unido cuando dominaba una cuarta parte del globo. Por ejemplo, las escuelas, los impuestos, las leyes y las elecciones de Kenia —por no mencionar sus relaciones exteriores— eran controladas por oficiales británicos. Incluso donde Reino Unido practicó el gobierno indirecto a través de potentados locales, como en Uganda, ejercía mucho más control que el que tiene Estados Unidos hoy. Algunos intentan rescatar la metáfora refiriéndose a un “imperio informal” o a un “imperialismo de libre comercio”, pero esto sencillamente oscurece diferencias importantes en los grados de control sugeridas por las comparaciones con los verdaderos imperios históricos. Sí, los americanos tienen una amplia influencia, pero en el año 2003 Estados Unidos ni siquiera logró que México y Chile votaran a favor de una segunda resolución sobre Irak en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El Imperio Británico no tuvo ese problema con Kenia o India.

Los devotos del nuevo imperialismo dicen, “no seas tan literal. «Imperio» es simplemente una metáfora”. Pero el problema con la metáfora es que implica un control desde Washington que es irreal, y refuerza las fuertes tentaciones

University Press, Cambridge, Massachusetts, 2002.

³¹ ABERNETHY, D., *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires 1415-1980*, Ed. Yale University Press, New Haven, 2000, p. 19.

prevalecientes hacia el unilateralismo presentes en el Congreso y en parte de la Administración. Tal y como vimos en el capítulo uno, los costes de la ocupación de otros países se han vuelto prohibitivos en un mundo de múltiples nacionalismos, en el que la legitimidad del imperio es desafiada ampliamente.

Vimos también que el poder depende del contexto, y que la distribución de poder difiere ampliamente en función de los diferentes dominios. Vimos que en la era de la información global, el poder es distribuido entre países siguiendo un patrón que se parece a un complejo juego de ajedrez tridimensional. En el tablero superior de los asuntos político-militares, el poder militar es principalmente unipolar, pero en el tablero económico, en el medio, Estados Unidos no es un *hegemon* o un imperio, y debe negociar como un igual con Europa cuando actúa de forma unificada. Y en el tablero inferior de las relaciones transnacionales, el poder está disperso de forma caótica, y no tiene sentido utilizar términos tradicionales como "unipolaridad", "hegemonía", o "imperio americano". Aquellos que recomiendan una política exterior imperial basada en descripciones militares tradicionales del poder americano confían en un análisis lamentablemente erróneo. Si estás en un juego tridimensional, perderás si te concentras únicamente en un tablero y no verás los demás tableros y las conexiones verticales entre ellos —no serás testigo de las conexiones en la guerra contra el terror entre las acciones militares del tablero superior, donde derribamos a un peligroso tirano en Irak, pero incrementamos al mismo tiempo la habilidad de la red de Al Qaeda para ganar nuevos reclutas en la base, en el tablero transnacional³²—.

Gracias a su liderazgo puntero en la revolución de la información y a sus inversiones pasadas en poder militar, probablemente Estados Unidos seguirá siendo el país más poderoso bien entrado el siglo XXI. No es probable que los sueños franceses de un mundo militar multipolar se materialicen pronto, y el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, ha evitado explícitamente esa meta³³. Pero no todas las formas importantes de poder proceden del cañón de una pistola. El poder duro es relevante para conseguir los objetivos que deseamos en los tres tableros de ajedrez, pero muchas de las cuestiones transnacionales como el cambio climático, la expansión de enfermedades infecciosas, el crimen internacional y el terrorismo no pueden resolverse únicamente mediante el uso de la fuerza. Estas cuestiones representan el lado oscuro de la globalización, son inherentemente multilaterales y requieren de la cooperación para su solución. El poder blando es particularmente importante para lidiar con las cuestiones que proceden del tablero de ajedrez inferior, el de las relaciones transnacionales. Describir semejante mundo tridimensional como si fuese un imperio americano fracasa a la hora de captar la naturaleza real de las tareas que debemos llevar a cabo en política exterior.

³² "U.S. Officials See Signs of a Revived Al Qaeda in Several Nations", en *The New York Times*, 17 de mayo de 2003, p. I.

³³ Transcrito en VINOCCUR, J., "German Officials Says Europe Must Be U.S. Friend, Not Rival", en *The New York Times*, 19 de julio de 2003, p. A5.

Otro problema para aquellos que nos exhortan a aceptar la idea de un imperio americano es que malinterpretan la naturaleza subyacente de la opinión pública y las instituciones americanas. Aunque es verdad que la ocupación unilateral y la transformación de regímenes no democráticos en el Oriente Medio y en otras partes reduciría algunas de las fuentes del terrorismo transnacional, la cuestión es si el público americano toleraría un rol imperial para su gobierno. Escritores neoconservadores como Max Boot afirman que Estados Unidos debería proveer a los estados con problemas con el tipo de administración extranjera ilustrada que en su momento proveyeron ingleses seguros de sí mismos vestidos con pantalones de estilo *jodhpur* y casco de explorador, pero tal y como apuntó el historiador británico Niall Ferguson, los Estados Unidos modernos difieren mucho del Reino Unido del siglo XIX en nuestro "corto marco temporal crónico"³⁴. Aun siendo un defensor del imperio, a Ferguson le preocupa que el sistema político americano no esté capacitado para esa tarea y, para bien o para mal, está en lo cierto.

Estados Unidos ha intervenido y gobernado países en América Central, el Caribe, y Filipinas, y estuvo tentado brevemente por el imperialismo real cuando emergió como potencia mundial hace un siglo, pero el interludio formal imperial no duró³⁵. A diferencia de los británicos, para los americanos el imperialismo nunca ha sido una experiencia confortable, y solo una pequeña porción de los casos de ocupación militar americana condujo directamente al establecimiento de democracias. El establecimiento de la democracia en Alemania y Japón después de la II Guerra Mundial sigue siendo la excepción más que la regla, y en esos países llevó casi una década hacerlo. El imperio americano no está limitado por la "sobree expansión imperial" en el sentido de que costase una cantidad imposible de asumir de nuestro PIB. Durante la Guerra Fría, dedicábamos un porcentaje mucho mayor de nuestro PIB a nuestro presupuesto militar de lo que hacemos hoy en día. La sobre expansión vendrá de tener que controlar cada vez más estados periféricos con un público nacional resistente de lo que la opinión pública, americana o extranjera, podrá aceptar. Las encuestas muestran el escaso gusto entre los americanos por el imperio. En su lugar, el público americano continúa diciendo que apoya el multilateralismo y el trabajar con Naciones Unidas. Quizás es por ello que Michael Ignatieff, un canadiense que defiende la aceptación de la metáfora del imperio, lo califica al referirse al papel americano en el mundo como el "imperio ligero"³⁶.

De hecho, el problema de crear un imperio americano sería más bien el de la "subexpansión imperial". Ni el público ni el Congreso han demostrado la voluntad de invertir seriamente en los instrumentos de construcción nacional y gobernanza por oposición a la fuerza militar. El presupuesto total del Departamento de Estado

³⁴ FERGUSON, N. ("The Empire Slinks Back", en *The New York Times Magazine*, 27 de abril de 2003, p. 52.

³⁵ MAY, E., *American Imperialism: A Speculative Essay*, Ed. Imprint Publications, Chicago, 1991.

³⁶ IGNATIEFF, M., "American Empire: The Burden", en *The New York Times Magazine*, 5 de enero de 2003, p. 22.

(incluyendo AID, la Agencia para el Desarrollo Internacional) sólo es el uno por ciento del presupuesto federal. Estados Unidos gasta cerca de diecisiete veces más en su ejército de lo que lo hace en sus relaciones exteriores, y hay pocos indicios de que esto vaya a cambiar en una era de recortes fiscales y déficit presupuestario. Por otra parte, nuestro ejército está diseñado para combatir más que para controlar, y el Pentágono bajo el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld inicialmente recortó los entrenamientos para las misiones de mantenimiento de la paz. Estados Unidos ha formado un ejército que está mejor preparado para echar la puerta abajo, derrocar a un dictador, y luego irse a casa que para hacer el trabajo duro imperial de construir un régimen democrático. Por varias razones, tanto acerca del mundo como acerca de Estados Unidos, los americanos deberían evitar la engañosa metáfora del imperio como una guía para nuestra política exterior. El imperio no es la narrativa que necesitamos para ayudarnos a comprender y a hacer frente a la era de la información global del siglo XXI.

Tradiciones de la política exterior americana

Tal y como vimos en el capítulo dos, Estados Unidos tiene una variedad de tradiciones de política exterior a las que recurrir que se superponen, refuerzan, y algunas veces entran en conflicto unas con otras. El escritor Walter Mead ha adoptado como método la identificación de esas tradiciones con los nombres de los líderes del pasado, como una forma práctica para distinguir las³⁷. Los realistas, que persiguen los intereses nacionales y comerciales de forma prudente, son nombrados haciendo referencia a Alexander Hamilton. Los populistas, que enfatizan la independencia y el uso frecuente de la fuerza, son identificados con Andrew Jackson. Llama "jeffersonianos" a aquellos que abogan por la promoción de la democracia siendo un faro para los demás más que (en palabras de John Quincy Adams) "saliendo en busca de dragones que destruir". Finalmente, los "wilsonianos" son los idealistas que siguen a Woodrow Wilson en su empeño de hacer el mundo seguro para la democracia.

Cada enfoque tiene sus virtudes y sus fallos. Los hamiltonianos son prudentes, pero su realismo carece para muchos de un atractivo moral, necesario tanto en casa como fuera. Los jacksonianos son robustos y fuertes, pero les falta perseverancia y aliados. Ambos, hamiltonianos y jacksonianos cometen el error de no darle la importancia adecuada al poder blando. Los jeffersonianos, por otro lado, tienen mucho poder blando, pero no suficiente poder duro. Tal y como vimos en el capítulo uno, ser una ciudad brillante en una colina es atractivo pero a menudo no es suficiente para conseguir todos los objetivos de la política exterior. Los wilsonianos también tienen mucho poder blando, pero algunas veces su idealismo les conduce a desarrollar ambiciones irreales. El peligro de esta política exterior es que sus instrumentos tienen a menudo aceleradores fuertes pero frenos débiles, y por tanto es proclive a salirse de la carretera.

³⁷ MEAD, W.R., *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed The World*, Ed. Knopf, Nueva York, 2001.

Mientras que los hamiltonianos y los jeffersonianos tienden a desarrollar una política exterior prudente y conservadora que no cause problemas, los wilsonianos buscan transformar la situación internacional. Tal y como vimos en el capítulo cuatro en el caso del Oriente Medio, Estados Unidos siguió durante muchos años una política hamiltoniana que buscaba la estabilidad a través del apoyo a los autócratas y al comercio, pero al final eso no previno el ascenso de la ideología islamista radical ni del terrorismo. Los wilsonianos exhortan a llevar a cabo una política exterior transformadora antes que una conservadora o de status quo. Desde su punto de vista, sin la democratización, el Oriente Medio (y otras regiones) continuará siendo un caldo de cultivo de estados canallas y amenazas terroristas. Una gran parte del debate dentro de la Administración Bush sobre la Guerra de Irak fue entre los tradicionales realistas hamiltonianos (como era el caso del Secretario de Estado Colin Powell) y una coalición de jacksonianos (como el Vicepresidente Dick Cheney y el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld) además de wilsonianos neoconservadores (como el Subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz). Parte de la confusión sobre los objetivos americanos a la hora de ir a la guerra se debió a que la administración utilizó una variedad de argumentos que apelaban a diferentes corrientes. La sugerencia de una conexión a Al Qaeda y al 11 de Septiembre era importante para los jacksonianos, que buscaban venganza y disuasión; el argumento de que Saddam Hussein estaba desarrollando armas de destrucción masiva violando las resoluciones de Naciones Unidas atraía a los hamiltonianos y a los wilsonianos tradicionales en el Congreso; y la necesidad de deponer a un dictador sanguinario y transformar la política en Oriente Medio era importante para los nuevos wilsonianos.

En los últimos años, los wilsonianos se han dividido en dos bandos. El Presidente Woodrow Wilson era por supuesto un demócrata, y los wilsonianos tradicionales seguían enfatizando tanto la promoción de la democracia como el papel de las instituciones internacionales. Los neoconservadores, muchos de los cuales se separaron del Partido Demócrata después de Vietnam, subrayan la importancia de la democracia, pero omiten el énfasis de Wilson en las instituciones internacionales. No quieren ser sometidos a las restricciones institucionales y consideran que nuestra legitimidad viene de nuestra focalización en la democracia. En ese sentido, los neoconservadores son defensores del poder blando, pero se concentran de forma demasiado simplista en la sustancia y no lo suficiente en el proceso. Al degradar la legitimidad que viene de los procesos institucionales en los que otros son consultados, malgastan el poder blando.

Sin embargo, irónicamente la única vía para conseguir el tipo de transformación que pretenden los neoconservadores es trabajar con los demás y evitar el efecto contrario al deseado que se produce cuando Estados Unidos aparece en la escena mundial como un poder imperial que actúa unilateralmente. Y lo que es más, en la medida en que la democracia no puede ser impuesta por la fuerza y requiere una considerable cantidad de tiempo para enraizarse, la vía más probable para lograr un poder duradero por parte del público americano es

desarrollar la legitimidad internacional y el reparto de la carga con los aliados y las instituciones internacionales. Para los jacksonianos, como el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, esto no importa. Preferirían castigar al dictador y volver a casa antes que involucrarse en una tediosa construcción nacional. En septiembre de 2003, Rumsfeld dijo sobre Irak, "no creo que nuestro trabajo sea el de reconstruir el país"³⁸. Pero para los neoconservadores serios, como el Subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, su impaciencia con las instituciones internacionales y los aliados podría socavar sus propios objetivos. Entienden la importancia del poder blando, pero fallan a la hora de apreciar todas sus dimensiones y dinámicas.

Política y poder blando

Vimos antes que el poder blando se desarrolla a partir de nuestra cultura, a partir de nuestros valores domésticos, y a partir de nuestra política exterior. Muchos de los efectos de nuestra cultura, para bien o para mal, están fuera del control del gobierno. Pero el gobierno todavía puede hacer mucho. Vimos en el capítulo cuatro que se puede hacer mucho más para mejorar nuestra diplomacia pública en todas las dimensiones. Podemos mejorar considerablemente nuestras capacidades de difusión así como nuestra escasa presencia en Internet. Pero ambas también deberían basarse en una mejor capacidad de escucha. Newt Gingrich ha escrito que "el impacto y el éxito de una nueva estrategia de comunicación de Estados Unidos debería medirse continuamente país por país. Una compañía independiente de asuntos públicos debería informar semanalmente sobre cómo los mensajes de Estados Unidos son recibidos en, al menos, los cincuenta mayores países del mundo"³⁹. Semejante enfoque nos ayudaría a seleccionar los temas relevantes así como a afinar en nuestras respuestas a corto plazo. Y deberíamos incrementar seriamente nuestras inversiones en poder blando. Podríamos permitirnos fácilmente duplicar el presupuesto que destinamos a la diplomacia pública, así como mejorar tanto su perfil como su dirección desde la Casa Blanca.

Es igualmente importante incrementar los intercambios entre las sociedades que permitan a nuestros ricos y diversos sectores no gubernamentales interactuar con los de otros países. Fue un gran error para la Administración Clinton y el Congreso recortar en un treinta por ciento el presupuesto de la diplomacia cultural y los intercambios tras 1993⁴⁰. Y es un error ahora permitir que la política de visados reduzca estos contactos. La comunicación más efectiva a menudo no es la que se produce a través de medios de difusión distantes, sino con contactos cara a cara —lo que Edward R. Murrow llamó comunicación "a un metro"—. En el capítulo dos vimos lo importante que fueron los programas de intercambio cultural para ganar la Guerra Fría. A menudo, los mejores comunicadores no son los gobiernos sino los civiles, tanto los que proceden de Estados Unidos como de otros países.

³⁸ SCHMITT, E., "Rumsfeld Says More G.I. 's Would Not Help U.S. in Iraq", en *The New York Times*, 11 de septiembre de 2003.

³⁹ GINGRICH, N., "Rogue State Department", en *Foreign Policy*, julio de 2003, p. 42.

⁴⁰ SABLOSKY, J.A. "Recent Trends in Department of State Support for Cultural Diplomacy: 1993-2002", disponible en Center for Arts and Culture website: <http://www.culturalpolicy.org/pdf/JASpaper.pdf>.

Necesitaremos ser más inventivos en este área, ya sea encontrando formas de mejorar los procedimientos de concesión de visados para los intercambios educativos, animando a más estudiantes americanos a estudiar fuera, repensando el rol de los *Peace Corps*⁴¹, inventando un programa mayor para extranjeros para que enseñen sus lenguas en escuelas americanas, fundando una corporación para la diplomacia pública que saque provecho de los recursos de los sectores privados y sin ánimo de lucro, o según una miríada de otras vías. Tal y como ha observado Michael Holtzman en relación al Oriente Medio, nuestra diplomacia pública debe reconocer un mundo que es mucho más escéptico hacia los mensajes del gobierno de lo que habíamos asumido. "Para ser creíble de cara a la denominada calle árabe, la diplomacia pública debería dirigirse principalmente a las esferas de la vida cotidiana. Washington debería invertir su dinero en ayudar a los médicos, profesores, empresarios, líderes religiosos, equipos deportivos y actores americanos a salir fuera y proveer los tipos de servicios que los habitantes del Oriente Medio anhelan"⁴².

Tal y como vimos en el capítulo dos, muchos de los problemas sociales y políticos que tiene Estados Unidos en casa son compartidos con otras sociedades postmodernas, pero estas comparaciones tan odiosas no socavan seriamente nuestro poder blando. Por otro lado, mantenemos nuestra fuerza en la apertura de ideas, libertades civiles y democracia que atraen a los demás. Los problemas para nuestro poder blando se incrementan cuando no vivimos de acuerdo a nuestros propios estándares. Mientras luchamos para encontrar el equilibrio adecuado entre seguridad y libertad en la lucha contra el terrorismo, es importante recordar que otros también nos están viendo. La Administración Bush se merece algún crédito al responder a las acusaciones de los grupos de defensa de los derechos humanos acerca de las torturas a sospechosos, y rechazar inequívocamente la utilización de cualquiera de las técnicas de interrogatorio que constituirían un trato "cruel" prohibido por la constitución⁴³.

Algunas políticas domésticas como la pena capital y la ausencia de control de las armas, reducen el atractivo de Estados Unidos en otros países, pero también son el resultado de valores distintos que pueden persistir por un tiempo. Otras políticas, como el rechazo a reducir la producción de vehículos emisores de gas, dañan la reputación americana porque parecen ser autoindulgentes y muestran la falta de voluntad a la hora de considerar los efectos que producimos sobre el cambio climático global y sobre otros países. De forma similar, los subsidios a la agricultura doméstica, estructurados para proteger a granjeros ricos, mientras preconizamos las virtudes del libre mercado a los países pobres, es percibida

⁴¹ N. de T.: El *Peace Corps* o Cuerpo de Paz, es una agencia federal independiente de Estados Unidos, cuya función es "promover la paz y la amistad mundial", a través del trabajo voluntario de ciudadanos estadounidenses en el extranjero.

⁴² HOLTZMAN, M., "Washington's Sour Sales Pitch", en *The New York Times*, 4 de octubre de 2003.

⁴³ SLEVIN, P., "U.S. Pledges Not to Torture Terror Suspects", en *The Washington Post*, 27 de junio de 2003, p. A1.

como hipócrita a ojos de los demás. En una democracia, el “perro” de la política doméstica a menudo es demasiado grande para ser desplazado por “la cola” de la política exterior, pero cuando ignoramos las conexiones entre los dos, nuestra aparente hipocresía es costosa para nuestro poder blando.

La manera en el que el gobierno puede hacer un máximo a corto plazo para recuperar las recientes pérdidas americanas de poder blando es ajustando el estilo y sustancia de nuestra política exterior. Obviamente, hay veces en las que la política exterior sirve a intereses nacionales fundamentales, y no puede y no debería ser modificada. Pero a menudo, las tácticas pueden ajustarse sin abandonar los intereses básicos. El estilo puede ser la parte más fácil de cambiar. Para empezar, la Administración podría volver a la sabiduría de la humildad y a las advertencias en contra de la arrogancia que George W. Bush expresó en su campaña electoral del año 2000. No hay necesidad de divertirse avergonzando a los aliados, o de tener un secretario de defensa que les insulte mientras el secretario de estado intenta ganárselos. Tal y como escribió un columnista británico en el *Financial Times*, “tengo una especial debilidad por Donald Rumsfeld. Pero como embajador de los valores americanos tan admirados alrededor del mundo no puedo pensar en nadie peor.”⁴⁴. El Primer Ministro Tony Blair lo puso de manifiesto en su discurso del año 2003 ante el Congreso Americano, cuando dijo que ahora el desafío real para Estados Unidos “es mostrar que esto es una asociación basada en la persuasión y no en el dominio”⁴⁵.

La parte más importante de la política de la Administración Bush se merece el reconocimiento por los esfuerzos a la hora de alinear a Estados Unidos con las aspiraciones a largo plazo de los pueblos pobres en África y de todo el mundo a través de su iniciativa “Desafío del Milenio”, que promete incrementar la ayuda a aquellos estados que se comprometan a realizar reformas, así como a incrementar sus esfuerzos para combatir el sida y otras enfermedades infecciosas. El éxito en la implementación de estos programas representará una inversión significativa en poder blando. También lo será la promoción real del proceso de paz en Oriente Medio. La Asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice ha dicho, “Estados Unidos es un país que realmente tiene que estar comprometido con los valores y con la mejora en las condiciones de vida de la gente alrededor del mundo... no es solo la espada, es la rama de olivo la que comunica esas intenciones”⁴⁶.

En relación a la espada, Estados Unidos la continuará necesitando de cuando en cuando en su lucha contra el terrorismo y en nuestros esfuerzos para crear estabilidad. Mantener nuestro poder duro es esencial para la seguridad. Pero no tendremos éxito únicamente con la espada. Nuestra doctrina de contención nos

⁴⁴ STEPHENS, P., “The World Needs a Confident America, Not A Fearful One”, en *Financial Times*, 12 de diciembre de 2002, p. 21.

⁴⁵ NEWMAN, C., “Blair Tells Congreso Don´t Give Up on Europe-Work with It”, en *Financial Times*, 18 de julio de 2003, P. I.

⁴⁶ STEVENSON, R., “New Threats and Opportunities Redefine U.S. Interests in Africa”, en *The New York Times*, 7 de julio de 2003.

llevó al éxito en la Guerra Fría, no solo a causa de la disuasión militar sino también porque, tal y como el famoso diplomático George Kennan diseñó la política, nuestro poder blando ayudaría a transformar al Bloque Soviético desde dentro. La contención no fue una doctrina militar estática sino una estrategia transformativa, aunque una que tardó décadas en realizarse. De hecho, Kennan advirtió frecuentemente contra lo que él entendía como la sobremilitarización de la contención, y fue un férreo defensor de los contactos e intercambios culturales. Aquellas lecciones sobre la paciencia y la combinación de poder duro y poder blando siguen siendo de gran ayuda.

Cuando usamos nuestro poder duro, necesitamos estar más atentos a las formas para que sean menos costosas para nuestro poder blando, creando amplias coaliciones. Aquí el modelo debería ser el trabajo paciente y esforzado de George H. W. Bush a la hora de formar la coalición para la primera Guerra del Golfo. Aquellos que dan por perdida a la "Vieja Europa" como tan embaucada por Venus que está totalmente opuesta al uso de la fuerza deberían recordar que el setenta y cinco por ciento de los franceses, y el sesenta y tres por ciento de los alemanes, apoyaron el uso de la fuerza para liberar Kuwait antes de la Guerra del Golfo⁴⁷. De forma similar, ambos países fueron participantes activos en el uso de la fuerza por parte de la OTAN contra Serbia en la Guerra de Kosovo de 1999, a pesar de la ausencia de una resolución formal del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La diferencia en estos dos casos era que el uso de la fuerza parecía legítimo. Teníamos poder blando, y éramos capaces de atraer aliados.

Las Naciones Unidas no son la única fuente de legitimidad, y mucha gente concluyó que la campaña de Kosovo era legítima (aunque no formalmente legal) porque tuvo el apoyo de facto de una gran mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad. Las Naciones Unidas son a menudo una organización difícil de manejar. El poder de veto en el Consejo de Seguridad ha supuesto que únicamente haya sido posible autorizar el uso de la fuerza para una verdadera operación de seguridad colectiva en dos ocasiones en medio siglo: en Corea y en Kuwait. Pero fue diseñada para ser un concierto de grandes potencias que no funcionaría cuando estuviesen en desacuerdo. El veto es como el cuadro de luces del sistema eléctrico de una casa. Mejor que salten los plomos y se apaguen las luces a que la casa arda. Además, tal y como Kofi Annan apuntó después de la Guerra de Kosovo, las Naciones Unidas están divididas entre la interpretación estricta y tradicional de la soberanía estatal y el ascenso del derecho humanitario internacional y de los derechos humanos, que establecen límites a lo que los líderes puedan hacer con sus ciudadanos. Asimismo, las políticas de consenso han hecho que la Carta de Naciones Unidas sea virtualmente imposible de modificar. Sin embargo, a pesar de todos sus fallos, las Naciones Unidas han probado ser útiles en sus roles humanitarios y de mantenimiento de la paz ahí donde los estados se ponen de acuerdo, y sigue

⁴⁷ Encuesta de Gallup, Ltd., "European Attitudes Toward the Gulf Crisis", octubre de 1990. Los datos de Gallup están disponibles a través de la base de datos Ipoll en el Roper Center for Public Opinion Research, Universidad de Conecticut, Storrs, Conn.

siendo una importante fuente de legitimidad en la política internacional.

Este último punto es particularmente irritante para los nuevos unilateralistas, que apuntan correctamente a la naturaleza antidemocrática de muchos de los regímenes que votan y presiden comités. Pero la solución que proponen de sustituir las Naciones Unidas por una nueva organización de democracias ignora el hecho de que las mayores divisiones en relación a Irak se dieron entre democracias. Antes que entablar esfuerzos fútiles para ignorar las Naciones Unidas o para cambiar su arquitectura, deberíamos mejorar nuestra diplomacia bilateral subyacente junto con la de los otros grandes poderes y utilizar las Naciones Unidas de forma práctica para que pueda ayudar con la nueva estrategia. Además del desarrollo de las Naciones Unidas y de su agenda humanitaria, el Consejo de Seguridad podría terminar jugando un papel de fondo en relación a Corea del Norte; el Comité Contra el Terrorismo puede instar a los estados a mejorar sus procedimientos; y las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pueden librarnos de tener que ser el único policía del mundo. Las Naciones Unidas pueden sernos útiles en una gran variedad de formas prácticas si trabajamos en ello; los ataques unilaterales en su contra realizados por americanos se volverán en contra nuestra de forma tal que recortará nuestro poder blando.

Los americanos están todavía trabajando para encontrar su camino tras el 11 de Septiembre. Estamos buscando a tientas un camino a través del extraño nuevo paisaje creado por la tecnología y la globalización, cuyos aspectos oscuros fueron iluminados de forma vívida en aquella ocasión traumática. La Administración Bush ha identificado correctamente la naturaleza de los nuevos desafíos que afronta la nación y ha reorientado la estrategia en consecuencia. Pero la Administración, al igual que el Congreso y el público, se ha visto dividida entre las diferentes perspectivas acerca de la implementación de la nueva estrategia. El resultado ha sido una mezcla de éxitos y fracasos. Hemos sido más exitosos en el ámbito del poder duro, donde hemos invertido más, nos hemos entrenado más y tenemos una idea más clara de lo que estamos haciendo. Hemos tenido menos éxito en las áreas del poder blando, donde nuestra diplomacia pública ha sido lamentablemente inadecuada y donde nuestra negligencia de los aliados e instituciones ha creado una sensación de ilegitimidad que ha despilfarrado nuestro atractivo.

Y sin embargo esta situación es irónica porque Estados Unidos es el país que está en primera línea de la revolución de la información, y es el país que construyó algunas de las alianzas e instituciones más duraderas que ha visto el mundo moderno. Deberíamos saber como adaptarnos y trabajar con dichas instituciones, al haber sido centrales para nuestro poder durante más de medio siglo. Y Estados Unidos es un país con una vida social y cultural vibrante que proporciona un número casi infinito de puntos de contacto con otras sociedades. Y lo que es más, durante la Guerra Fría demostramos saber utilizar los recursos de poder blando que produce nuestra sociedad.

Es el momento de aprovechar y combinar nuestras tradiciones de forma diferente. Necesitamos más Jefferson y menos Jackson. Nuestros wilsonianos están en lo correcto en cuanto a la importancia de la transformación democrática de la política internacional a largo plazo, pero necesitan recordar el papel de las instituciones y de los aliados. También necesitan templar su impaciencia con una buena combinación de realismo hamiltoniano. En suma, el éxito de Estados Unidos dependerá de que desarrollemos una mejor comprensión del papel del poder blando, y de que desarrollemos un equilibrio mejor entre poder duro y blando en nuestra política exterior. Éste será el poder inteligente. Lo hemos hecho antes; podemos volver a hacerlo.

Fragmento traducido por **Juan TOVAR RUIZ**, investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

Bibliografía

- ABERNETHY, D., *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires 1415-1980*, Ed. Yale University Press, New Haven, 2000.
- ABIZAID, J., transcrito en SCHMITT, E., "General in Iraq Says More G.I.s Are Not The Answer", en *The New York Times*, 20 de octubre de 2003
- AJAMI, F. "The Falseness of Anti-Americanism", en *Foreign Policy*, septiembre/octubre 2003.
- ARQUILLA, J. Y RONFELDT, D., *The Emergence of Neopolitik: Toward an American Information Strategy*, Ed. RAND Corporation, Santa Monica, 1.999.
- BACEVICH, A., *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Ed. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2002.
- BARRY, J. Y THOMAS, E., "Dissent in the Bunker", en *Newsweek*, 15 de diciembre de 2003.
- BERNSTEIN, R., "Foreign Views of U.S. After Sept. 11", en *The New York Times*, 11 de septiembre de 2003.
- BOOT, M., "America and the U.N., Together Again?", en *The New York Times*, 3 de agosto de 2003.
- BOOT, M., "The Case For an American Empire", en *The Weekly Standard*, 15 de octubre de 2001.
- CLARK, W.K., *Winning Modern Wars: Iraq, Terrorism and the American Empire*, Ed. Public Affairs, Nueva York, 2003.
- FERGUSON, N. ("The Empire Slinks Back", en *The New York Times Magazine*, 27 de abril de 2003.
- GADDIS, J.L., "Bush's Security Strategy", en *Foreign Policy*, noviembre/diciembre, 2002.
- GINGRICH, N., "Rogue State Department", en *Foreign Policy*, julio de 2003.
- IGNATIEFF, M., "American Empire: The Burden", en *The New York Times Magazine*, 5 de enero de 2003.
- HOLTZMAN, M., "Washington's Sour Sales Pitch", en *The New York Times*, 4 de octubre de 2003.
- HOUSEGO, K., "France Calls for Fuller U.S. Response to Allegations of Disinformation Campaign", en *AP Online*, 16 de mayo de 2003.
- KAPLAN, R., "Islam vs. The West", entrevistado en *Rolling Stone*, 7 de agosto de 2003.
- KELLY, P., "Power Pact", en *The Australian*, 26 de julio de 2003.
- KRAUTHAMMER, C., "Help Wanted", en *Time*, 1 de septiembre de 2003
- KRISTOL, W., transcrito en "A Classicist's Legacy: Empire Builders", en *The New York*

Times, Week in Review, 4 de mayo de 2003.

- MAY, E., *American Imperialism: A Speculative Essay*, Ed. Imprint Publications, Chicago, 1991.
- MEAD, W.R., *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed The World*, Ed. Knopf, Nueva York, 2001.
- MELILLO, W., "Ad Industry Doing Its Own Public Diplomacy", en *Adweek*, 21 de julio de 2003.
- NEWMAN, C., "Blair Tells Congreso Don't Give Up on Europe-Work with It", en *e Financial Times*, 18 de julio de 2003.
- PURDY, M., "After the War, New Stature for Rumsfeld", en *The New York Times*, 20 de abril de 2003.
- SCHMITT, E., "Rumsfeld Says More G.I.'s Would Not Help U.S. in Iraq", en *The New York Times*, 11 de septiembre de 2003.
- SLEVIN, P., "U.S. Pledges Not to Torture Terror Suspects", en *The Washington Post*, 27 de junio de 2003.
- STEVENSON, R., "New Threats and Opportunities Redefine U.S. Interests in Africa", en *The New York Times*, 7 de julio de 2003.
- STEPHENS, P., "The World Needs a Confident America, Not A Fearful One", en *Financial Times*, 12 de diciembre de 2002.
- THOMAS, C., "Muzzling the Wrong Dog", en *The Washington Times*, 23 de octubre de 2003.
- VINOCUR, J., "German Officials Says Europe Must Be U.S. Friend, Not Rival", en *The New York Times*, 19 de julio de 2003.
- WANG, Q.K., "Hegemony and Socialisation of the Mass Public: The Case of Postwar Japan's Cooperation with The United States on China Policy", en *Review of International Studies*, no. 29, 2003.
- WEISMAN, S., "He Denies It, but Powell Appears to Have Gotten Tougher", en *International Herald Tribune*, 29 de enero de 2003.
- WEISMAN, S. "U.S. Set to Cede Part of Control over Aid for Iraq", en *The New York Times*, 20 de octubre de 2003.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950