
La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump

Juan Tovar Ruiz. Madrid: Los Libros de la Catarata / Instituto Franklin, 2017, 224 pp.

El libro que reseñamos no es una incursión puntual en el tema con fines meramente divulgativos, a diferencia de otros aparecidos en castellano en los últimos meses aprovechando el interés mediático despertado por la llegada de Trump a la Casa Blanca. Por el contrario, es resultado de una línea de investigación estable que el autor –profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Burgos, y formado como doctor en la Autónoma de Madrid– viene desarrollando de forma continuada desde 2009. Aunque se trata de un especialista todavía joven, Juan Tovar ya se ha dado a conocer por medio de anteriores publicaciones científicas: por ejemplo, su primer libro, *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)* (Tovar Ruiz, 2013).

Las doctrinas de política exterior de Estados Unidos han sido relativamente poco abordadas como objeto de estudio por los investigadores españoles en relaciones internacionales, a excepción de algunos trabajos sobre la ideología neoconservadora (Iglesias Cavicchioli, 2016) o las estrategias de Bush padre y Bush hijo (García Cantalapiedra, 2002; 2003). Otros autores se han centrado en analizar la implementación práctica de la política exterior estadounidense más que sus fuentes doctrinales: por ejemplo, las relaciones transatlánticas (Barbé, 2005), las consecuencias del intervencionismo militar (García Segura y Rodrigo Hernández, 2004) o las relaciones bilaterales con España (Powell, 2011).

La obra se divide en siete capítulos que, como indica el propio Tovar Ruiz (2017: 18), obedecen más a razones de claridad organizativa que a una división en compartimentos estancos, ya que los cambios han tendido a producirse a lo largo de cada administración más que en el momento del relevo de un presidente por otro. El primer capítulo describe brevemente los antecedentes históricos de estas doctrinas, desde los orígenes de Estados Unidos como país independiente hasta el final de la II Guerra Mundial. Los capítulos del segundo al quinto incluyen las doctrinas de la «primera Guerra Fría» –Truman, Eisenhower, Kennedy y Johnson–, la etapa de la distensión –Nixon y Carter–, la «segunda Guerra Fría» –Reagan y Bush padre– y la post-Guerra Fría –Clinton y Bush hijo–. Por último, en los capítulos seis y siete –cuyos títulos aparecen, significativamente, entre interrogaciones– se plantea en qué medida puede

identificarse una doctrina de política exterior en las presidencias de Obama y Trump, como veremos a continuación.

El libro se sitúa así dentro de la amplia corriente que, en el campo del análisis de política exterior (*Foreign Policy Analysis, FPA*), enfatiza la importancia de factores ideacionales como la cultura, creencias o identidades en los procesos de toma de decisiones. Como ya apuntaron Goldstein y Keohane, «las ideas importan» más allá de su posible utilidad como legitimación *a posteriori* de las políticas (1993: 5), ya que influyen en las percepciones de los gobernantes acerca del entorno internacional y del papel que su país debe desempeñar en él, condicionando así la definición de los intereses nacionales. Por tanto, las doctrinas serían «estrategias u orientaciones [...] derivadas de una de las grandes teorías de las relaciones internacionales que [...] no solo sirven para explicar la realidad, sino también para determinar la relación del estadista con el mundo que le rodea [...]; abarcando una doble dimensión tanto descriptiva como prescriptiva» (Tovar Ruiz, 2017: 10-11).

Precisamente por la relevancia de ese debate, el lector académico desearía encontrar en esta obra un mayor desarrollo de sus implicaciones teóricas, que complemente la descripción narrativa de cada una de las doctrinas; una omisión debida tal vez al límite de espacio y al público amplio al que se dirige, pero que sitúa en un inmerecido segundo plano el análisis politológico que vertebra todo el texto. Por ejemplo, los enfoques de las relaciones internacionales que han orientado el trabajo —el realismo neoclásico y, en menor medida, el constructivismo social— se mencionan solamente en un párrafo (Tovar, 2017: 11), sin entrar a considerar los criterios con los que se han seleccionado ni los posibles desacuerdos e incompatibilidades entre ambos.

Sin embargo, en los apartados posteriores, el autor parece optar de forma implícita por el realismo como único marco teórico, desde una separación ontológica entre el entorno internacional y las percepciones de los presidentes estadounidenses sobre dicho entorno. No se trataría, por tanto, de un análisis reflectivista del discurso que conciba la realidad material —o al menos una parte de ella— como un hecho social construido por el propio observador, sino solo de observar la relación causal entre ideas y decisiones de política exterior, con una epistemología firmemente anclada en el positivismo. Cabe preguntarse en qué medida una investigación realizada bajo otros presupuestos teóricos, incorporando —como parecía aceptar el propio autor— algunos elementos del constructivismo de Wendt (1999), habría dado lugar a una comprensión más profunda del alcance de los factores ideacionales, en sus efectos tanto causales como constitutivos.

Las teorías del FPA sobre el nivel doméstico de análisis están presentes de forma más nítida a lo largo de toda la obra: por ejemplo, al explicar la adopción de una u otra doctrina tanto por las preferencias y convicciones personales del gobernante como por la competición entre las distintas facciones y departamentos dentro del gabinete, en lo que Allison (1971) denominó *bureaucratic politics*. Así, incluso durante el mandato de un presidente que ejercía activamente su liderazgo en la política exterior, como Reagan, existió cierta pugna entre los distintos sectores de la administración —desde los realistas hasta los neoconservadores— por imponer su visión acerca de la estrategia más

adecuada en las relaciones con la URSS (Tovar, 2017: 113-117). El autor, que demuestra en todo momento un amplio conocimiento de la literatura especializada, nos recuerda la importancia de estas restricciones sobre el margen de maniobra del decisor político con una apropiada cita de Kennan: «El líder político no hace lo que quiere sino lo que puede» (Tovar, 2017: 13).

En las conclusiones se resumen las aportaciones de cada uno de los capítulos, tanto en el plano de la reflexión académica como en el de las recomendaciones políticas. Entre las primeras, destaca la clasificación de las sucesivas presidencias –de Truman a Trump– en función de los paradigmas teóricos de las relaciones internacionales que habrían orientado sus decisiones, en la medida, naturalmente, en la que pueda hablarse en cada una de ellas de una doctrina con una mínima elaboración. Por ejemplo, el autor considera la etapa de Obama como una «no doctrina», al combinar elementos *a priori* contradictorios: su defensa de «guerras de necesidad» como Afganistán –en la línea del enfoque realista– junto con argumentos del internacionalismo liberal, más presentes en su posición respecto a Libia o Ucrania. No obstante, esta flexibilidad para adaptarse a cada caso podría interpretarse también como una ventaja en comparación con doctrinas como la de Bush hijo, que no lograron sus objetivos precisamente por la rigidez ideológica de sus postulados (Tovar, 2017: 170, 204-211).

El ejemplo más opuesto al modelo de doctrina como conjunto estable de ideas que sirve de guía al estadista sería, según el autor, la «antidoctrina» de Trump; no solo por contener ambigüedades –cosa que sucedía también en la presidencia de Obama–, sino por sus continuas variaciones y contradicciones, que llegan a convertir en imprevisible la política exterior. En esto influye el proceso disfuncional de toma de decisiones, donde la inexperiencia del propio Trump se une al conflicto entre el círculo próximo al presidente y el *establishment* de funcionarios y expertos de Washington. Todo ello ha dado lugar a un claro aumento de las tensiones con otros actores internacionales, que deben afrontar un mayor grado de incertidumbre a la hora de prever e interpretar las intenciones de Estados Unidos (Tovar, 2017: 196-197, 208).

Con respecto a las recomendaciones de carácter prescriptivo, el autor muestra nuevamente su identificación con la tradición de pensamiento realista, pero en una versión mucho más sofisticada que la caracterización simplista que en ocasiones se hace de dicho enfoque, presentado como mera *realpolitik* supuestamente ajena a toda consideración moral. Tovar rechaza por principio cualquier doctrina de política exterior que se deje arrastrar por ideologías mesiánicas, tanto si se trata de establecer una hegemonía imperial de Estados Unidos como de emprender proyectos bienintencionados de *nation-building* en otras sociedades, a menos que se evalúen cuidadosamente sus posibilidades de éxito, los recursos con los que se cuenta para lograrlo, o los potenciales efectos desestabilizadores a escala regional y global. Una contribución al debate académico –en este caso, entre realismo y liberalismo– con la que el autor recupera los argumentos de realistas clásicos como Morgenthau (1948), cuya defensa de la prudencia como principal virtud del estadista parece muy necesario recordar hoy a la luz de la conducta irreflexiva en la política exterior de Estados Unidos y otras potencias como Rusia.

Finalmente, la lectura del libro suscita otras reflexiones adicionales al lector, más allá de las que se formulan expresamente en la obra. Por una parte, se puede comprobar que cada doctrina estadounidense ha surgido en un contexto histórico, social y cultural determinado, marcado por tradiciones de pensamiento que –si bien se ocupan de problemas universales, como la protección frente a las amenazas o la preservación de la paz– tienen siempre como referencia la posición única de ese país, que en su condición de superpotencia puede influir más que ningún otro en el diseño del orden internacional. En cambio, la simple traslación de doctrinas estadounidenses a la política exterior de otros países, por muy atractivas que parezcan a los gobernantes, puede dar lugar a resultados desastrosos si no se tienen en cuenta esas diferencias. El ejemplo del neoconservadurismo en España –un país cuyo peso internacional se deriva de nuestro *soft power* y pertenencia a la Unión Europea, no de la capacidad de emprender «guerras preventivas» unilaterales– parece claro en este sentido.

Donde la política exterior de Estados Unidos sí representa un ejemplo que seguir para nosotros es en su capacidad de planificación estratégica y establecimiento de una jerarquía de intereses, a lo cual contribuye, sin duda, el disponer de un amplio repertorio de doctrinas apoyadas en la experiencia histórica, las cuales proporcionan un punto de partida que facilita el proceso decisorio. La eficacia –al menos, hasta la llegada de Trump– de la política exterior de Washington se explica así no solo por su capacidad de destinar suficientes recursos materiales, sino también por una cultura política que fomenta el intercambio de ideas entre académicos y gobernantes, creando un fructífero debate intelectual del que han nacido las grandes teorías de las relaciones internacionales.

Referencias

- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Barbé, Esther (coord.). 2005. *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- García Cantalapiedra, David. 2002. *Una estrategia de primacía: la administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*. Madrid: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI).
- García Cantalapiedra, David. 2003. *«Peace through primacy»: la administración Bush, la política exterior de EE. UU. y las bases de una primacía imperial*. Madrid: Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI).
- García Segura, Caterina y Ángel J. Rodrigo Hernández (coords.). 2004. *El imperio inviable: el orden internacional tras el conflicto de Irak*. Madrid: Tecnos.
- Goldstein, Judith y Robert O. Keohane (eds.). 1993. *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press.

- Iglesias Cavicchioli, Manuel. 2016. *La visión neoconservadora de las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados Unidos*. Barcelona: Huygens.
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Powell, Charles. 2011. *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Tovar Ruiz, Juan. 2013. *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tovar Ruiz, Juan. 2017. *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*. Madrid: Los Libros de la Catarata, Instituto Franklin.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>.

JAVIER MORALES

Universidad Europea de Madrid