

RESEÑAS

STEPHEN WALT, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*, Nueva York, Macmillan, 400 pp.

ADRIÁN ALVARADO PACHECO
Universidad Iberoamericana
adrian.alvarado.12@normalesup.org

La desintegración de la Unión Soviética despertó en gran parte de las elites académicas y gubernamentales de los Estados Unidos de América (EEUU) un gran optimismo en cuanto al futuro de las relaciones internacionales y al rol primordial que desempeñaría su país en el orden internacional post 1989. El “fin de la Historia”, augurado por Francis Fukuyama, parecía estar al alcance de la mano gracias al liderazgo de EEUU y a la promoción de dinámicas virtuosas tales como una “paz democrática” entre los Estados, así como a la difusión del liberalismo económico y político hasta la más recóndita de las naciones y las culturas. En 2018 resulta evidente que EEUU no logró ese destino manifiesto 2.0. Stephen Walt dedica su libro a explicar por qué su país pasó “el último cuarto de siglo persiguiendo una política exterior ambiciosa, irreal y en gran parte infructuosa”. Para el profesor de la Kennedy School, las administraciones de George H.W. Bush, William Clinton, George W. Bush y Barack Obama estuvieron particularmente comprometidas con la estrategia de la “hegemonía liberal” que busca expandir y profundizar un orden mundial liberal bajo el “liderazgo benevolente” de EEUU.

The Hell of Good Intentions está estructurado en siete capítulos que ponen en evidencia las consecuencias y los actores de la política exterior de EEUU bajo el paradigma de la hegemonía liberal, así como para analizar los cambios después de la llegada de Donald Trump a la presidencia. Walt presenta en su primer capítulo su lectura histórica de los principales acontecimientos después de 1991: el momento unipolar, el deterioro del panorama estratégico y la crisis del liberalismo. Después, define la estrategia de la hegemonía liberal y explica las razones por las cuales esta última no tuvo éxito. En su tercer apartado y a fin de explicar por qué EEUU siguió esta estrategia a lo largo de tres administraciones, el autor detalla las características, las dinámicas y las fuentes de poder del *Blob*, es decir, el conjunto de individuos, instituciones y organizaciones que participan de forma activa y con regularidad en los problemas relativos a los asuntos internacionales y que determinan el debate público en política exterior.

A continuación, presenta las diferentes estrategias que de las que se vale el *Blob* para persuadir a la opinión pública, al Congreso y a la Presidencia de la importancia de una política exterior basada en el paradigma de la hegemonía liberal. Ulteriormente, el autor denuncia la ausencia de rendición de cuentas dentro del actual sistema que define la política exterior de EEUU. En su penúltimo capítulo, desmenuza concienzudamente los dos primeros años de la presidencia de Donald Trump con el fin de evaluar cuáles fueron los verdaderos cambios que introdujo en la acción de EEUU en el mundo. Finalmente, al constatar las importantes limitaciones de la diplomacia y estrategia estadounidense, Walt recuerda al lector que existe una alternativa más eficaz: el “balance ultramarino” (*offshore balancing*).

El argumento principal que elabora a lo largo de su libro es que el poder político del *Blob* distorsiona los procesos democráticos de elaboración de política exterior en EEUU y que su fe ciega en la hegemonía liberal lo ha llevado a implementar una estrategia con objetivos poco realistas e imprudentes. El credo mayoritario en esta «comunidad de los asuntos in-

ternacionales» gira invariablemente en torno a tres premisas centrales: la promoción, por no decir imposición, de la democracia, la consolidación del rol preponderante de EEUU en los asuntos mundiales y la difusión, sin medias tintas, de la economía y de los valores liberales. Desde esa perspectiva, Walt plantea que “el *Blob*” comparte esa visión estratégica común y que el debate gira únicamente en torno a las soluciones tácticas y de puesta en práctica de la hegemonía liberal.

El autor también se interesa en la ruptura que representa, potencialmente, la llegada de Donald Trump a la presidencia, pues en lo político significa un verdadero electrón libre para la comunidad articulada en torno a la política exterior de EEUU. El autor se pregunta entonces: ¿podrá el nuevo presidente cumplir sus promesas de campaña y tendrá la capacidad de darle un cambio de dirección a la política exterior, aun con la resistencia burocrática y política de las elites de Washington? Durante los últimos dos años, ¿cuál ha sido el resultado en política exterior del forcejeo entre la voluntad del poder ejecutivo ante el Congreso, así como frente las burocracias del Pentágono o del Departamento de Estado? ¿Hay algún cambio sustantivo o bien el efecto Trump en política exterior y la Presidencia han enfrentado importantes límites en una democracia de “*check and balances*”?

Dividiremos nuestra reseña en tres temas que estructuran la lógica argumentativa de Stephen Walt: 1) El balance histórico de la hegemonía liberal durante los mandatos de Bush, Clinton y Obama así como razones por las cuales esta estrategia fracasó (capítulos 1 y 2); 2) La definición de *Blob* y el análisis sobre sus fuentes de poder y de influencia (capítulos 3, 4 y 5), y 3) La ausencia de cambio durante la administración Trump, así como de una estrategia alternativa, como podría serlo el “balance ultramarino” (*offshore balancing*, capítulos 6 y 7).

Para Stephen Walt, la política exterior de EEUU durante el último cuarto de siglo ha tenido más fallas que aciertos. Hubo esfuerzos positivos que resolvieron problemas regionales y globales de importancia, tales como la iniciativa Nunn-Lugar

en pos de la no-proliferación de armas nucleares (1991), los acuerdos de Dayton relativos a la guerra en Bosnia (1995) o la mediación de la crisis de Kargil entre India y Pakistán (1999). Sin embargo, el momento unilateral de los noventa llevó a EEUU a tomar decisiones que, *a posteriori*, mermaron la credibilidad de su liderazgo y pusieron en evidencia los límites de su estrategia. Estos episodios son: las expansiones de la OTAN de 1999 y 2004, las guerras en Iraq y Afganistán, así como la política de cambio de régimen en países como Libia e Iraq. Además, dinámicas mundiales relevantes no resultaron ir por el camino que esperaban los defensores de la hegemonía liberal. En 2018, ciertos indicadores parecen demostrar que el liberalismo está en retirada a todo el globo. Por más que el gobierno de EEUU haya dedicado billones de dólares a la difusión de la democracia, este modelo no parece consolidarse en la mayoría de los Estados, sino todo lo contrario. En todo caso, los efectos supuestamente positivos del liberalismo económico a nivel global han tardado en manifestarse y, a lo más, han resultado modestamente benéficos para la inmensa mayoría, en tanto que la “crema y nata”, en términos económicos, de la población mundial ha concentrado una proporción aún mayor de la riqueza.

Después de definir el concepto y los supuestos de hegemonía liberal, el profesor en asuntos internacionales expone los argumentos que lo llevan a afirmar que esa estrategia ha fracasado. Para comenzar, esta visión tiene límites fundacionales puesto que tiende a exagerar, sin sustento cuantitativo o cualitativo convincente, sus beneficios y a minimizar las resistencias de los otros actores políticos y económicos. Argumenta que teorías como la “paz democrática” y la “interdependencia económica” tienen claros límites en las relaciones internacionales, puesto que no reemplazan las cuestiones geopolíticas ni regulan aspectos centrales de las relaciones entre Estados. Por otro lado, continuamente se exageró la capacidad de EEUU para modificar y remodelar sistemas políticos con la ayuda de la “ingeniería social”, sea en situaciones de posguerra o durante transiciones democráticas

en países tan políticamente dispares como Ucrania, Libia o Afganistán. Finalmente, otros factores no menos importantes, tales como la excesiva confianza en el poder de EEUU, el obstáculo geopolítico de las distancias y los océanos, así como la negligencia respecto a la consolidación del liberalismo político y económico en su propio territorio, contribuyeron también al fracaso de la estrategia predilecta de las elites y los burócratas del Distrito de Columbia.

Walt expone que el *Blob* tiene un amplio rango de acción y está presente en cada espacio de debate del sistema político de EEUU: en las instituciones formales del gobierno, las organizaciones de membresía, los *think-tanks*, los grupos de interés y los gestores de interés (*lobbies*), los medios de comunicación, las universidades y dentro de los grupos de apoyo financiero. Asimismo, señala que el *esprit de corps* en el *Blob* es muy sólido dado que, a lo largo de los años, las carreras de los individuos en la comunidad de la política exterior se entrelazan y los contactos personales son un importante factor de capital social y éxito profesional. Varias características del *Blob* hacen que se recompense profesionalmente a los individuos que respeten el consenso en las ideas y se castigue a los críticos de la hegemonía liberal. El profesor de Harvard señala que, si bien podría parecer admirable que gran parte del *Blob* defiende la idea de que el liderazgo de EEUU permite mejoras en el ámbito de los derechos humanos fundamentales y de la protección de grupos vulnerables, también es cierto que en éste prevalecen intereses personales y colectivos con miras a impulsar a EEUU hacia un mayor activismo en los asuntos mundiales, ya que esto aumenta la demanda de expertos, programas y de equipamientos militares e “intervención suave”.

En el país hegemónico del hemisferio occidental, resulta cada vez más difícil “vender” una política exterior intervencionista; por esta razón, el *Blob* centra gran parte de su energía en convencer a la opinión pública de la necesidad de una estrategia de hegemonía liberal.

En este sentido, Walt enumera, en primer lugar, los factores que distorsionan el debate democrático de la política ex-

terior: 1) los ciudadanos comunes tienen un acceso limitado a la información; 2) los grupos de interés organizados influyen desproporcionadamente en la política exterior; 3) la “sabiduría convencional” limita el debate; 4) la mayoría de los medios de comunicación de EEUU no son un contrapeso real a las medias de política exterior. En un segundo momento, el autor analiza con detalle las tres principales artimañas del *Blob* para legitimar y abogar en favor del activismo liberal de EEUU en el mundo: 1) inflar la gravedad de las amenazas; 2) exagerar los beneficios; 3) esconder los costos. Detrás de todo este esfuerzo de influencia, se encuentra, según Walt, el interés común del *Blob* por maximizar su partida presupuestal a nivel federal, así como su notoriedad política.

En su quinto capítulo, Stephen Walt trata de entender cómo es posible que, en un sistema político supuestamente democrático, los costos y errores del último cuarto de siglo en política exterior no han propiciado una verdadera rotación de individuos y una revisión a fondo de paradigmas en EEUU. Argumenta que el sistema actual carece de una rendición de cuentas verdadera, situación que prevalece, en parte, debido a la excepcional posición geopolítica de EEUU: ningún error de política exterior desde la disolución de la Unión Soviética ha sido fatal para los intereses vitales del país. Este problema de rendición de cuentas beneficia no sólo a los neoconservadores sino también a la comunidad de inteligencia, a las fuerzas armadas y a los medios de comunicación. Pareciera ser que si un miembro del *Blob* tiene las conexiones adecuadas y le muestra lealtad, su carrera no se pondrá en riesgo, a pesar de que en el pasado haya demostrado ineptitud o mala fe en los debates y decisiones de política exterior.

En la parte final, el libro analiza los dos primeros años de la administración Trump para después proponer una estrategia alternativa a la hegemonía liberal: el balance ultramarino (*offshore balancing*). Durante los primeros meses después de la llegada de Donald Trump a la presidencia, se esperaban cambios, para bien o para mal, pero que al menos “le

quitaran el óxido a la política exterior de EEUU”. El autor llega a la conclusión de que, un año después de la elección del 45º presidente de EEUU, el *Blob* hizo frente común *vis-à-vis* el ejecutivo y, de ese modo, los elementos clave de la hegemonía liberal permanecieron intactos. El profesor de Harvard deja de lado las controversias mediáticas acerca del presidente Trump para concentrarse en temas clave y señalar que esta presidencia no dio un rumbo totalmente innovador a la política exterior de EEUU en diversos terrenos: la Organización del Tratado del Atlántico Norte, las relaciones con China y Rusia, Corea del Norte, el Medio Oriente, las políticas de defensa y contraterrorismo, la frontera EEUU-México. Sin embargo, subraya que sí existe un distanciamiento en relación con los paradigmas de la hegemonía liberal en lo que concierne a la globalización, así como a la promoción de la democracia y de los derechos humanos. Esta ausencia de cambios reales se debe, de acuerdo con el autor, a las resistencias burocráticas del *Blob*, a las limitaciones personales de Donald Trump y a la incompetencia de la actual administración en la toma de ciertas decisiones. Stephen Walt concluye afirmando que, *de facto*, las políticas de la administración Trump resultaron ser la continuación de las peores tendencias de la hegemonía liberal.

En su capítulo final, el profesor de la Kennedy School defiende la estrategia del balance ultramarino y subraya que es la estrategia tradicional que durante los siglos XIX y XX llevó a EEUU a convertirse gradualmente en la primera potencia mundial. Al balance ultramarino “le importa principalmente la posición de EEUU en el balance global del poder y se concentra en impedir que otros Estados proyecten su poder en formas que puedan amenazar a EEUU”. Cabe destacar que una de las condiciones *sine qua non* de este paradigma es la primacía de EEUU en el continente americano. En este sentido, Walt señala que esta excepcionalidad geopolítica es un lujo del que ninguna otra gran potencia haya gozado jamás. El autor considera que entre las principales ventajas de esta estrategia están: 1) la disminución de los costos de las accio-

nes de política exterior y su reorientación hacia el desarrollo nacional; 2) la prolongación de la primacía de EEUU en el mundo; 3) la reducción de la sobreprotección militar de los principales aliados de EEUU y 4) la prevención de problemas que pudiesen surgir como consecuencia de la aplicación de políticas de cambio de régimen y de promoción, por no decir de imposición, de la democracia.

* * *

Este análisis de los individuos y organizaciones que participan de manera activa en el debate de la política exterior en EEUU constituye un esfuerzo académico de gran valor de Stephen Walt. Gracias a la salvaguarda de la *tenure*, es decir, su plaza académica *ad vitam* en la Kennedy School de Harvard, Walt tiene autoridad y libertad académicas suficientes para criticar el consenso existente entre las visiones de política exterior que comparten tanto demócratas y republicanos en el Congreso, como académicos de la Ivy League y demás “expertos” y burócratas especializados en ese campo.

Al criticar el “infierno de las buenas intenciones”, Stephen Walt no sólo tiene como objetivo denunciar los intereses económicos y profesionales de los promotores de un intervencionismo activo de EEUU en el mundo, sino que también intenta aportar un punto de vista diferente y “realista” respecto al debate de política exterior: el balance ultramarino. Esta visión no aboga por un orden multipolar, sino más bien por un mundo en donde EEUU mantenga la hegemonía en el continente americano y la primacía en el resto del mundo, pero bajo un esquema en que el enfrentamiento con otras potencias y la intervención política o económica se empleen sólo cuando existe el riesgo de la emergencia de un país hegemónico regional. En este sentido, Walt sugiere que EEUU debería aplicar a escala mundial una lógica geoestratégica similar a la de Gran Bretaña durante los periodos clave de la competencia por la hegemonía en Europa, tales como la Guerra de

los Treinta Años, la Guerra de los Siete Años y durante el conflicto napoleónico.

Finalmente, vale la pena mencionar que esta propuesta de Walt es complementaria al esfuerzo de investigación llevado a cabo por John Mearsheimer desde 2017 que gira en torno a los orígenes de la hegemonía liberal en EEUU. Resulta entonces muy interesante observar que, al agregar el pensamiento de Walt al de Mearsheimer, no sólo nos damos cuenta de que el “gran delirio” liberal en las relaciones internacionales ha llevado a EEUU a construir un “infierno de buenas intenciones” en su acción global, sino que sus bases ideológicas están ancladas en los valores liberales tradicionales, comunes a las sociedades de Europa occidental y de América del Norte.