

LA DOCTRINA NEOCONSERVADORA Y EL EXCEPCIONALISMO AMERICANO: UNA VÍA AL UNILATERALISMO Y A LA NEGACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

THE NEOCONSERVATIVE DOCTRINE AND AMERICAN EXCEPTIONALISM: A PATH TO UNILATERALISM AND TO THE NEGATION OF INTERNATIONAL LAW

Manuel Iglesias Cavicchioli*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA DOCTRINA NEOCONSERVADORA: UNA VISIÓN IMPERIAL Y NEGADORA. III. IMPUGNACIÓN Y REDEFINICIÓN DE PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO INTERNACIONAL. IV. RECHAZO DEL MULTILATERALISMO: LA GOBERNANZA GLOBAL COMO AMENAZA A LA SOBERANÍA DEMOCRÁTICA NORTEAMERICANA. V. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: El presente artículo se propone analizar las raíces y las características teóricas de la visión neoconservadora del Derecho internacional y del multilateralismo. A partir del estudio del papel que juega el excepcionalismo americano en el neoconservadurismo, y de cómo aquél conduce inexorablemente al unilateralismo como medio de acción preferente para la política exterior de los Estados Unidos, se procederá a estudiar el lugar que ocupan el Derecho internacional y multilateralismo en el ideario neoconservador. Aunque guarda puntos en común con otras doctrinas de política exterior americana, la posición neoconservadora hacia el Derecho internacional y el multilateralismo posee algunos elementos distintivos que la diferencian del resto, confiriéndole una sustantividad propia. Así, se verá cómo los neoconservadores plantean una crítica múltiple y profunda al Derecho internacional dirigida contra sus principios basilares que lleva a la impugnación y completa redefinición de los mismos. Por último, el artículo se detendrá en cómo el multilateralismo, tanto en su concepto como en las instituciones en las que se encarna, se ha convertido para los neoconservadores en el objeto de un duro embate encaminado a socavar tanto su funcionamiento y eficacia como su propia legitimidad.

ABSTRACT: This article seeks to analyze the roots and the theoretical features of the neoconservative view of international law and multilateralism. Since the study of the role played by American exceptionalism in neoconservatism —and how the former leads to unilateralism as a preferential mean of action for US foreign policy— the author will examine the place of international law and multilateralism in the

Fecha de recepción del original: 3 de octubre de 2014. Fecha de aceptación de la versión final: 10 de diciembre de 2014.

* Investigador en la Universidad Complutense de Madrid y Miembro Colaborador de FLACSO-España.
E-mail: manuel.iglesias@cps.ucm.es

neoconservative thinking. Although it shares many common points with other American foreign policy doctrines, the neoconservative stance regarding international law and multilateralism has some distinctive elements that differentiate it from the rest, giving it a relative singularity of its own. Thus, we will see the deep criticism formulated by neoconservatism against the fundamental principles of international law, which implies their contestation and comprehensive redefinition. Finally, the article will show how multilateralism, both in its conceptual and institutional aspects, has been contested by neoconservative pundits with the purpose of undermining its functioning and efficacy as well as its own legitimacy.

PALABRAS CLAVE: Neoconservadurismo / excepcionalismo americano / unilateralismo / Derecho internacional / multilateralismo / gobernanza global / política exterior de los EE.UU.

KEYWORDS: *Neoconservatism / American exceptionalism / unilateralism / international law / multilateralism / global governance / US foreign policy*

I. INTRODUCCIÓN

Aunque el cénit neoconservador se produjera hace ya más de una década con motivo de la invasión de Irak de marzo de 2003, ello no significa que el neoconservadurismo, como doctrina de política exterior americana, haya dejado de existir. Es indudable que las ideas neoconservadoras fueron perdiendo influencia política durante el segundo mandato de George W. Bush, con motivo del recrudecimiento de la posguerra iraquí, y que la llegada de Barack Obama al poder ha significado su práctica desaparición de las líneas maestras de la política exterior de los EE.UU. No obstante, en estos últimos años, los neoconservadores, lejos de desaparecer del debate sobre el papel que deben jugar los EE.UU. en el mundo, se han erigido en severos críticos de la actual Administración demócrata y asimismo han continuado su pugna, en el seno del Partido Republicano, por hacer valer sus posiciones frente al siempre influyente sector realista¹.

Por lo tanto, el estudio del neoconservadurismo en sus múltiples aristas lejos de haberse tornado irrelevante y de haber perdido actualidad sigue siendo pertinente para entender y explicar la política exterior de los EE.UU. y también, en buena medida, el devenir de las relaciones internacionales de nuestros días. En este artículo vamos a detenernos en uno de sus aspectos esenciales, aunque a menudo desatendido: su concepción del Derecho internacional y del multilateralismo. Conviene aclarar que el objeto de estudio no es la política exterior americana, concretamente la de la presidencia de George W. Bush, sino propiamente el ideario neoconservador considerado como una concepción de las relaciones internacionales y una doctrina de política exterior estadounidense.

Así pues, este trabajo se ocupará en los dos siguientes epígrafes (II y III) de desgranar los aspectos teóricos de la concepción neoconservadora del Derecho internacional. No es el neoconservadurismo una doctrina jurídica ni se han ocupado, en consecuencia, los neoconservadores ex profeso ni de forma sistemática del Derecho internacional.

¹ Vid.: LEDEEN, M. A., *Obama's Betrayal of Israel*, Encounter Books, New York, 2009. MURAVCHIK, J., *Obama's Radical Transformation of America: Year One*, Encounter Books, New York, 2010a. MURAVCHIK, J., "Neocon Wrongs and Rights", *SAIS Review of International Affairs*, Volume 30, Number 1, Winter-Spring, 2010b, pp. 11-16.

Empero, ello no significa que de su doctrina de política exterior para los EE.UU. no quepa colegir una serie de ideas sobre el mismo; antes bien, los principales postulados neoconservadores inciden directamente sobre cuestiones centrales del ordenamiento jurídico de la sociedad internacional. Así, veremos que el neoconservadurismo formula una crítica profunda al Derecho internacional que implica el rechazo y la revisión sustancial de varios principios fundamentales de este corpus normativo.

El epígrafe IV, por su parte, versará sobre una materia estrechamente conexas con el Derecho internacional: el multilateralismo. En este apartado observaremos cómo el neoconservadurismo colisiona frontalmente con el multilateralismo tanto en su dimensión teórico-conceptual como en su dinámica práctico-institucional. En este sentido, se verá que el rechazo neoconservador a las Naciones Unidas tiene hondas raíces ideológicas e históricas. Nos detendremos, igualmente, en analizar cómo la crítica neoconservadora a las instituciones multilaterales se ha hecho extensiva también a los tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional. Asimismo, nos referiremos a una de las principales preocupaciones del neoconservadurismo en los últimos tiempos: la gobernanza global, presentada por los neoconservadores como una amenaza no ya para los intereses nacionales de los EE.UU., sino para la soberanía democrática americana.

En todo caso, ahora es preciso detenernos en el análisis de dos postulados basilares, e inextricablemente unidos, para entender la visión neoconservadora del Derecho internacional y del multilateralismo: el excepcionalismo americano y el unilateralismo. A partir de la comprensión de los mismos será posible avanzar en el objeto del presente trabajo.

1. El excepcionalismo americano en la doctrina neoconservadora

No se puede entender la posición neoconservadora hacia el Derecho internacional y el multilateralismo sin referirnos al llamado excepcionalismo americano, elemento central en el pensamiento neoconservador y una de las claves de bóveda de su visión de las relaciones internacionales. Cuando hablamos del excepcionalismo americano estamos aludiendo a una concepción teórica que ha caracterizado la posición de los EE.UU. en el mundo, su política exterior y sus relaciones con el resto de países desde su independencia². Fue Alexis de Tocqueville en su celeberrima obra *La democracia en América* quien vino a acuñar este concepto³ al referirse a los EE.UU. como una nación

² El excepcionalismo americano comienza a gestarse en 1630, más de ciento cuarenta años antes de la Declaración de Independencia, cuando el puritano inglés John Winthrop, a la llegada del barco *Arbella* a la Bahía de Massachusetts, se refirió al Nuevo Mundo como “la ciudad en la cima” (*city upon a hill*) desde la que los colonos puritanos servirían de modelo al Viejo Mundo. Vid.: HODGSON, G., *The Myth of American Exceptionalism*, Yale University Press, Ann Arbor, 2009, p. 1

³ Como ha señalado Seymour Martin Lipset: “Tocqueville es el primero en considerar excepcionales los Estados Unidos; es decir, cualitativamente distintos de todos los demás países. Por consiguiente, Tocqueville es el iniciador de los escritos sobre el excepcionalismo norteamericano”. Vid.: LIPSET, S. M., *El excepcionalismo norteamericano: una espada de dos filos*, México, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, p. 14.

excepcional y como tal incomparable con otras naciones democráticas⁴. Cabe precisar que, en su sentido original, el excepcionalismo implica que los EE.UU. son un país *único y diferente* al resto de países del mundo pero no necesariamente un país *superior* a los demás. Así, como ha observado Lipset:

“Cuando Tocqueville u otros escritores “viajeros extranjeros” o sociólogos han empleado el término “excepcional” para describir a Estados Unidos, no han pretendido decir, como lo suponen ciertos críticos del concepto [y como luego veremos también, partidarios del mismo como los neoconservadores], que Estados Unidos es mejor que otros países o que tiene una cultura superior. Antes bien, han estado sencillamente sugiriendo que este país es cualitativamente distinto, que está muy apartado”⁵.

El excepcionalismo se halla firmemente arraigado en la cultura política americana y, por ende, no debe sorprender que constituya una de las piedras angulares de la concepción neoconservadora de las relaciones internacionales, que no en vano se ha reivindicado siempre como heredera de las mejores esencias nacionales de los EE.UU.⁶. No obstante, es preciso constatar que los neoconservadores han realizado una particular interpretación o lectura del excepcionalismo americano que la distingue en algunos aspectos del resto de doctrinas. Dado que el carácter único o la *unicidad* de los EE.UU. es aceptada por las principales doctrinas —con la excepción, sin duda notable, del realismo, que rechaza el excepcionalismo en su conjunto como elemento rector o inspirador de la política exterior americana— nos vamos a centrar en dos aspectos atinentes al excepcionalismo que sí suscitan divergencias: la *universalidad* y la *superioridad* de los EE.UU.

Así, en primer lugar, a diferencia de los neoaislacionistas que interpretan el excepcionalismo americano en clave de insularidad y que, por ende, conceden al

⁴ En palabras del propio Tocqueville: “La situación de los americanos es, pues, enteramente excepcional, y es de creer que ningún pueblo democrático gozará jamás de una semejante. Su origen enteramente puritano; sus hábitos únicamente comerciales; el país mismo que habitan y que parece apartar a su inteligencia del estudio de las ciencias, de las letras y de las artes; la vecindad de Europa, que les permite no estudiarlas sin por eso caer de nuevo en la barbarie; mil causas especiales de las que sólo he señalado las más ostentosas, han contribuido a concentrar singularmente el espíritu americano sobre las cosas puramente materiales. Las pasiones, las necesidades, la educación, las circunstancias, todo parece en efecto, contribuir a atar a la tierra al habitante de los Estados Unidos. Sólo la religión le hace levantar, de vez en cuando, una mirada distraída y pasajera hacia el cielo. Dejemos, pues, de ver a todas las naciones democráticas a través de la imagen del pueblo americano y tratemos de estudiarlas con sus propios rasgos”. Vid.: TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, 2, Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 51.

⁵ LIPSET, S. M., *op. cit.*, p. 15.

⁶ El discurso del presidente Harry Truman ante el Congreso de los EE.UU. el 12 de marzo de 1947, en el que formula la llamada *Truman Doctrine*, constituye un hito para el excepcionalismo americano de la Guerra Fría. Vid.: TRUMAN, H. S., “President Harry S. Truman’s Address before a Joint Session of Congress”, Washington, DC, March 12, 1947. Disponible *online* en: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp (última fecha de acceso: 5 de septiembre de 2014). Para los neoconservadores dicho discurso y el propio Truman como estadista y partidario del excepcionalismo americano son un referente importante en su concepción de las relaciones internacionales y de la política exterior americana. Vid.: KRISTOL, W., KAPLAN, L. F., *La guerra de Irak. En defensa de la democracia y la libertad*, Almuzara, Córdoba, 2004, p. 115.

aislamiento geográfico de los EE.UU. una gran importancia⁷, los neoconservadores realizan una lectura universalista del mismo que se centra en los valores antes que en la geografía. En tal sentido, estos consideran que los EE.UU. son la primera y la única nación universal que existe en el mundo: una nación que tiene una misión especial a escala mundial que necesita cumplir para, así, desarrollar su identidad nacional plenamente. Esta visión universalista del excepcionalismo sí es compartida, en cambio, con el internacionalismo liberal wilsoniano, si bien este último difiere sustancialmente en los medios y parcialmente en los fines en los que se proyecta e implementa esta vocación universalista⁸.

En segundo término, consideramos que la interpretación neoconservadora del excepcionalismo se caracteriza y distingue tanto de la visión aislacionista como de la wilsoniana por su firme creencia en la superioridad americana: para los neoconservadores los EE.UU. no sólo son un país único y diferente cualitativamente por sus orígenes nacionales basados en el rechazo al sistema europeo de Estados y por las particularidades propias de su sistema político, sino que son, además, una nación superior al resto de países del mundo⁹. Esta superioridad americana, tal como la entienden los neoconservadores, posee dos dimensiones complementarias: una dimensión basada en los principios morales y en los valores y otra sustentada en el poder militar.

En cuanto a la dimensión moral y axiológica, hay que comenzar por señalar que el excepcionalismo neoconservador parte de una dicotomía que divide el mundo entre *el bien*, con los EE.UU. como máximo representante de la democracia occidental, y *el mal*, con los *rogue states* —esto es, tiranías poseedoras o potencialmente poseedoras de armas de destrucción masiva y/o conectadas con las redes del terrorismo internacional— como principales exponentes. Los EE.UU. encarnan el bien porque, según los neoconservadores, sus valores son superiores a los del resto de países del mundo. Como correlato de esta visión binaria, tenemos la identificación neoconservadora de los valores e intereses de los EE.UU. con los valores e intereses del resto del mundo; identificación que, en definitiva, supone que lo que es bueno para los EE.UU. es, por definición, bueno para el mundo. Dentro de esta lógica, cuando los EE.UU. actúan internacionalmente, por unilaterales y contrarias al Derecho internacional que fueran sus intervenciones, el resultado siempre es mejor que si no hubieran actuado¹⁰.

Junto a la superioridad moral de sus valores, los EE.UU. poseen una superioridad militar que debe ser mantenida y aumentada. La dimensión del poder militar es, así, el otro gran rasgo distintivo del excepcionalismo americano según la doctrina

⁷ Sobre ésta y otras características de la corriente neoaislacionista, vid.: NAU, H., *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, pp. 44-48.

⁸ Para las diferencias entre neoconservadurismo e internacionalismo wilsoniano, vid.: WOLF, M., “Bush is All Big Stick and No Soft Speech”, *Financial Times*, December 24, 2003. STEEL, R., “El presidente Wilson y los neoconservadores”, *Política Exterior*, vol. 18, nº 97, enero/febrero, 2004, pp. 95-110.

⁹ CHERNUS, I., *Monsters to Destroy: The Neoconservative War on Terror and Sin*, Paradigm Publishers, Boulder, 2006, p. 34.

¹⁰ BARDAJÍ, R. L., “La virtud de la hegemonía americana”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm.1, octubre, 2003, p. 161.

neoconservadora¹¹. Desde este punto de vista, la fuerza y los valores guardan una indudable relación de complementariedad: la primera es la garantía de supervivencia de los segundos, y estos, a su vez, son la fuente de legitimidad de aquélla. Sin el respaldo de una fuerza militar capaz de defender los valores americanos, estos estarían inermes ante sus enemigos y no tendrían posibilidad de pervivir en un mundo hostil; igualmente, sin el respaldo legitimador que conceden los valores a la acción militar americana, ésta quedaría reducida al ejercicio de un poder desnudo y brutal. Además, el uso de la fuerza es a veces necesario no sólo para la defensa sino también para la difusión y expansión de los valores estadounidenses por todo el mundo¹².

Según los neoconservadores es imprescindible que los EE.UU. mantengan un nivel de gasto militar capaz de sustentar su superioridad. Por ello, es lógico que el aumento constante del gasto militar haya sido una exigencia permanente y prioritaria en el discurso neoconservador durante la Guerra y Fría y también tras ella a pesar de haber desaparecido el enfrentamiento bipolar y el principal enemigo de los EE.UU.¹³. No en vano las reivindicaciones neoconservadoras a favor de un aumento presupuestario en el gasto militar han sido recurrentes desde casi una década antes de que la amenaza del terrorismo islamista se materializara en territorio estadounidense. En este sentido, hay que recordar que en 1992 el borrador original de la *Defense Policy Guidance* (DPG)¹⁴ mantenía que la más importante de las cualidades únicas de los EE.UU. tras la Guerra Fría era su dominio militar, por lo que venía a redefinir el excepcionalismo americano en términos netamente militaristas, como ya señalamos en el capítulo anterior. De este modo, la DPG proponía una estrategia hegemónica a largo plazo —basada en la acción militar unilateral, el uso preventivo de la fuerza y la necesidad de impedir que en el futuro surgiera un posible rival que disputara la hegemonía mundial a los EE.UU.— que exigía unos niveles de gasto militar asimilables a los de la Guerra Fría.

La superioridad militar ha sido otra de las reivindicaciones permanentes del *Project for the New American Century* (PNAC), el más emblemático de los think tanks neoconservadores, desde su propio nacimiento hasta su extinción en 2006. Así, en su Declaración de Principios sus signatarios proclamaban que la fuerza americana es “una fuerza para el bien” (*a force for good*), por lo que exigen un aumento sustancial del gasto en defensa¹⁵. En 2000, el documento del PNAC titulado *Rebuilding America's*

¹¹ HOFFMANN, S., “The High and the Mighty”, *The American Prospect*, December 19, 2003. Disponible *online* en: <http://prospect.org/article/high-and-mighty> (última fecha de acceso: 5 de septiembre de 2014).

¹² Así, según Abrams, cuando los EE.UU. son fuertes militarmente la democracia avanza en el mundo: “Maintaining American military strength is not only vital to a successful foreign policy. The 1970s and 1980s demonstrated that the success of democracy in the world is directly related to that strength”; vid.: ABRAMS, E., *Security and Sacrifice: Isolation, Intervention, and American Foreign Policy*, Hudson Institute, Indianapolis, 1995, p. 118.

¹³ MURRAY, D., *Neoconservatism: Why we need it*, Encounter Books, New York, 2006, p. 62

¹⁴ Vid.: “1992 Draft Defense Planning Guidance”, *Right Web*, March 12, 2008, Disponible *online* en: <http://www.rightweb.irc-online.org/profile/1571.html> (última fecha de acceso: 5 de septiembre de 2014).

¹⁵ PNAC, “Statement of Principles”, Washington, DC, June 3, 1997. También hay que destacar la carta dirigida al presidente Bush a principios de 2003 sobre el presupuesto de defensa; en ella apoyan la estrategia internacional de su Administración y le instan a aumentar el gasto en defensa para llevarla

Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century establecía la necesidad de una nueva y urgente revisión de la Defensa de los EE.UU. que, con el objetivo de mantener la *Pax Americana* durante el siglo XXI, procediera a modernizar las Fuerzas Armadas estadounidenses y a aumentar los gastos militares de forma significativa y sostenida en el tiempo¹⁶. Ese mismo año, en *Present Dangers*, la obra colectiva más representativa del neoconservadurismo de la Posguerra Fría, las demandas en favor de mayor gasto militar fueron otra constante. Así, Frederick Kagan denunciaba la decadencia de las fuerzas armadas de los Estados Unidos durante el mandato del presidente Clinton y reclamaba a la nueva Administración la modernización de las mismas acompañada de un aumento significativo del gasto en defensa, siempre con el objetivo principal de mantener la hegemonía estadounidense indemne durante el Siglo XXI¹⁷. En un sentido idéntico, William Kristol y Robert Kagan afirmaban que el poderío militar era el principal instrumento hegemónico de los EE.UU. y que, por ello, era preciso aumentar el gasto en una cantidad comprendida entre los 60.000 y los 100.000 millones de dólares al año, lo que significaría un aumento del gasto del 3 por ciento al 3,5 del PIB estadounidense, un incremento perfectamente asumible para la economía norteamericana, según los autores¹⁸.

Íntimamente ligada al excepcionalismo americano se halla la llamada doctrina del Destino Manifiesto, que en rigor viene a ser una idea derivada de aquél. Es decir, el hecho de ser una nación excepcional es la razón de que los EE.UU. tengan una misión especial en el mundo, un *destino manifiesto* que cumplir. De este modo, la doctrina del Destino Manifiesto es una expresión del carácter excepcional de los EE.UU., es decir, un instrumento que permite poner en práctica el excepcionalismo americano. Ese sentido de misión que representa el Destino Manifiesto es imprescindible para mantener vivo el poder militar americano y establecer una conexión entre éste y los valores de la Nación¹⁹. Según la interpretación neoconservadora, el Destino Manifiesto de los EE.UU. consiste en la “sagrada misión” de difundir sus valores globalmente, haciendo de la exportación de la democracia el eje fundamental de la política exterior americana²⁰; lo que Wattenberg denominó, una vez acabada la Guerra Fría, como *Neo Manifest Destiny*, expresando, de esta manera, la necesidad de pasar de una política

adecuadamente a cabo; vid.: PNAC, “Letter to Pres. Bush on the Defense Budget”, Washington, DC, January 23, 2003.

¹⁶ DONNELLY, T. et al., *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century*, PNAC, Washington, DC, 2000, pp. 74 y 75.

¹⁷ KAGAN, F. W., “The Decline of America's Armed Forces” en KRISTOL, W., KAGAN, R. (eds.), *Present Dangers: crisis and opportunity in American Foreign and Defense Policy*, Encounter Books, San Francisco, 2000 pp. 241-266.

¹⁸ KRISTOL, W., KAGAN, R., “Interés nacional y responsabilidad global” en KRISTOL, W., KAGAN, R. (eds.), *Peligros presentes. Soluciones de la nueva Administración Bush ante una civilización amenazada*, trad. y adaptación de Ignacio de la Rasilla del Moral, Almuzara, Córdoba, 2005, pp. 56-57.

¹⁹ Como recuerda Dorrien, los neoconservadores alertan de que en ausencia de un sentido de misión el pueblo americano caerá en el aislacionismo y apoyará recortes presupuestarios en defensa y política exterior. Vid.: DORRIEN, G., *Imperial Designs: Neoconservatism and the New Pax Americana*, Taylor & Francis Books, New York, 2004, p. 128.

²⁰ LEDEEN, M. A., *Freedom Betrayed: How America led a Global Democratic Revolution, Won the Cold War and Walked Away*, AEI Press, Washington, DC, 1996, pp. 146 y 147. KRISTOL, W., KAPLAN, L. F., *op. cit.*, p. 186.

exterior anticomunista (*anti-communist foreign policy*) a una política exterior pro-democrática (*pro-democracy foreign policy*)²¹.

El neoconservadurismo afirma, en definitiva, que los EE.UU. son una nación excepcional y que, en consecuencia, han de actuar en la escena internacional de acuerdo con su excepcionalidad. De esta manera, en la concepción neoconservadora el excepcionalismo sirve para justificar y legitimar el unilateralismo desde un punto de vista histórico, enraizando su doctrina con la cultura política de su país y presentándola, así, como distintivamente estadounidense. Dicho en otros términos: el excepcionalismo conduce a una defensa a ultranza del unilateralismo como filosofía e instrumento de acción privilegiados de la política exterior de los EE.UU., y es en este marco donde se configura la posición neoconservadora hacia el Derecho internacional y el multilateralismo.

2. Del excepcionalismo al unilateralismo

El unilateralismo se ha convertido en una de las características más distintivas a la par que controvertidas de la concepción neoconservadora de las relaciones internacionales. El unilateralismo dimana de la visión del mundo neoconservadora —un mundo estatocéntrico, marcado por el conflicto, donde el poder militar es el vector fundamental— y, en particular, de su propia interpretación del excepcionalismo americano. Como resultado de ello, el razonamiento neoconservador consiste en que dado que los EE.UU. poseen una superioridad militar y moral incontestables y tienen, además, una responsabilidad hegemónica de la que carecen el resto de Estados, no han de someterse ni a las prohibiciones provenientes del Derecho internacional ni a las limitaciones de actuación que representan los mecanismos del multilateralismo institucionalizado y, particularmente, del sistema de seguridad colectiva que encarna el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por ende, los ideólogos y *practitioners* neoconservadores perciben las instituciones multilaterales y el Derecho internacional como obstáculos para las pretensiones hegemónicas de los EE.UU. y para la difusión mundial de los valores americanos.

Es preciso anticipar en este momento que el unilateralismo neoconservador se basa, desde el punto de vista teórico, en una característica concepción de la soberanía según la cual la soberanía de los EE.UU. es absoluta y no puede verse limitada ni por instituciones ni por normas internacionales en contra de la voluntad estadounidense. Sobre este asunto se profundizará más adelante cuando nos ocupemos de la posición neoconservadora frente al principio de igualdad soberana de los Estados.

Es cierto que en la política exterior de los EE.UU. ha existido históricamente un tradicional escepticismo hacia el multilateralismo y una tendencia natural y transversal —esto es, compartida por conservadores y liberales— hacia la acción unilateral²². Este

²¹ WATTENBERG, B. J., *The First Universal Nation. Leading Indicators and Ideas About the Surge of America in the 1990s*, Free Press, New York, 1991, pp. 196 y 197. En el mismo sentido: MURAVCHIK, Joshua (1991): *op. cit.*, pp. 6-8.

²² Como señalan Papp, Johnson y Endicott, el unilateralismo fue el principio imperante en la política

impulso unilateralista se fundamenta básicamente en dos realidades complementarias: por un lado, en el excepcionalismo norteamericano y, por otro, en la consagración de los EE.UU. como superpotencia mundial tras la SGM. Cabe preguntarse, por consiguiente, qué diferencia a los neoconservadores del resto de escuelas o, dicho de otra manera, qué hace especial al unilateralismo neoconservador respecto de otras posiciones unilateralistas.

Pues bien, para los neoconservadores el unilateralismo no es la *ultima ratio* o una opción al alcance de los EE.UU. ante situaciones muy determinadas una vez agotadas otras vías multilaterales, sino una necesidad prioritaria para la realización de una política exterior transformadora que no debe verse lastrada por condicionantes exógenos como las normas y las instituciones internacionales. Asimismo, el unilateralismo es considerado por los neoconservadores no sólo como la mejor opción al alcance de los EE.UU., sino también como la única posible para que logren sus objetivos hegemónicos, consagren su primacía y arrosten adecuadamente las amenazas contra su seguridad nacional. En efecto, los neoconservadores presentan el unilateralismo estadounidense como una obligación impuesta por la realidad internacional y por las propias capacidades militares de la superpotencia y no como una opción táctica más a disposición de la política exterior americana²³.

En consecuencia, consideramos que en el caso de la concepción neoconservadora lo más correcto sería hablar de un unilateralismo *doctrinal*, esto es, de una absoluta preferencia por el unilateralismo como principio de acción de la política exterior americana frente a la opción multilateral. En otras palabras, si la regla general de la política exterior americana desde la SGM ha girado en torno a la idea de que el multilateralismo es la preferencia y el unilateralismo el último —aunque irrenunciable— recurso²⁴, los neoconservadores optan por invertir los términos de la ecuación: el unilateralismo se configura como la preferencia de acción y el multilateralismo institucionalizado como una opción subsidiaria.

En todo caso, conviene precisar que el unilateralismo doctrinal neoconservador no surge como una reacción *ad hoc* ante los ataques del 11-S y la amenaza del terrorismo islamista, sino que es un postulado que ha caracterizado al neoconservadurismo ya desde sus orígenes. Así, Irving Kristol y Norman Podhoretz se distinguieron por ser firmes defensores del unilateralismo como norma de acción de la política exterior americana durante la Guerra Fría²⁵. En la era de la Posguerra Fría, la segunda

exterior estadounidense hasta la llegada del presidente Wilson. A partir de entonces, y concretamente tras la SGM, aparece el multilateralismo como contrapeso del unilateralismo y surge una tensión entre ambas opciones que según los autores se ha resuelto a favor del multilateralismo hasta el periodo de Posguerra Fría, donde resurgen las preferencias unilateralistas, exacerbadas tras el 11-S. Vid.: PAPP, D. S., JOHNSON, L. K., ENDICOTT, J. E., *American Foreign Policy. History, Politics and Policy*, Pearson Longman, New York, 2005, pp. 50 y 57-59.

²³ En este sentido, vid.: KAGAN, R., *Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid, 2003, pp. 44-66.

²⁴ En este sentido, vid.: PAPP, D. S., JOHNSON, L. K., ENDICOTT, J. E., *op. cit.*, pp. 57-59.

²⁵ KRISTOL, I., *Reflexiones de un neoconservador*, trad. de Juan Carlos Gorlier, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, pp. 261-265.

generación neoconservadora ha mantenido este postulado inalterado, considerando que el unilateralismo es el mejor medio disponible para que los EE.UU. moldeen el sistema internacional conforme a sus intereses y valores.

Por otro lado, hay que prestar atención a un instrumento de acción predilecto de los neoconservadores y otros sectores del conservadurismo americano tras el 11-S: las llamadas ‘coaliciones de voluntarios’ (*coalitions of the willing*), es decir, las acciones militares de los EE.UU. realizadas junto a un grupo de varios Estados aliados al margen del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁶. Se plantea la duda de si nos hallamos en estos casos ante acciones de carácter unilateral o multilateral. Pues bien, siguiendo al profesor Remiro, hay que recordar que “el unilateralismo se define no por el número de actores, sino por la actuación en infracción de las normas internacionales y en este sentido puede ser perfectamente grupal”²⁷. Además, en estas coaliciones, los EE.UU. mantienen en todo momento el monopolio en la toma y ejecución de decisiones y no cabe oposición sustancial alguna por parte de los aliados. En consecuencia, las acciones efectuadas por estas coaliciones deben ser consideradas como estrictamente unilaterales tanto jurídica como políticamente y responden, de este modo, a la perfección a las pautas teóricas y prácticas del unilateralismo doctrinal neoconservador.

Por último, en lo referente al problema que plantea la cuestión de la legitimidad del unilateralismo americano, vemos que los neoconservadores tratan de resolverlo invocando el carácter universal de los valores de los EE.UU. y la posición hegemónica que les confiere la máxima responsabilidad internacional. De esta manera, el unilateralismo americano sería legítimo porque actuando unilateralmente y en defensa de unos valores que considera universales, los EE.UU. actúan no sólo en su propio interés sino también en interés del resto del mundo. Ello es debido a que, según la concepción neoconservadora del interés nacional, los intereses americanos están inseparablemente ligados a sus valores, unos valores que son universales y benéficos para toda la Humanidad.

²⁶ Así, Frum y Perle consideran que la Guerra contra el Terror debe ser una guerra de ‘coaliciones cambiantes’ (*shifting coalitions*) para evitar que la ONU o los propios aliados condicionen las necesidades defensivas de los EE.UU. Vid.: FRUM, D., PERLE, R., *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, Ballantine Books, New York, 2004, p. 234.

²⁷ REMIRO BROTONS, A., “La tentación de la agresión”, *Política Exterior*, 92, Marzo /Abril, 2003, pp. 19-23. REMIRO BROTONS, A., “La situación geoestratégica mundial y las amenazas potenciales para la paz: Estados Unidos, jaque a los principios fundamentales del sistema” en GUERRA, A., TEZANOS, J. F. (eds.), *La paz y el Derecho internacional (III Encuentro de Salamanca)*, Ediciones Fundación Sistema, Madrid, 2005, p. 98.

II. EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA DOCTRINA NEOCONSERVADORA: UNA VISIÓN IMPERIAL Y NEGADORA

Si bien más de manera implícita que explícita y de forma más tangencial que directa²⁸, podemos afirmar que los neoconservadores han articulado una visión propia del Derecho internacional que posee ciertos elementos distintivos respecto de otras corrientes de pensamiento. Se trata de una visión imperial del Derecho internacional basada en la interpretación neoconservadora del excepcionalismo americano, según la cual los EE.UU., en tanto eje del sistema internacional, determinan las normas que rigen en el mismo y que le son aplicables. Dicho en otros términos: en la concepción neoconservadora, el Derecho internacional ha de someterse a la voluntad hegemónica de los EE.UU. pero no a la inversa.

Los neoconservadores parten, por consiguiente, de “la consideración del Derecho [internacional] como un epifenómeno del poder del que no tendría autonomía”²⁹. En efecto, en el sustrato filosófico de la concepción neoconservadora se halla la idea central de la primacía del poder estatal sobre el Derecho en las relaciones internacionales, de modo que éste es totalmente dependiente de aquél tanto en su definición como en su implementación. Por consiguiente, nos hallamos ante una concepción radicalmente voluntarista del Derecho internacional: para los neoconservadores éste no existe más allá de la voluntad de los Estados y, en concreto —y esto es una particularidad determinante— de la voluntad de los EE.UU.³⁰.

Será, en consecuencia, el Estado más poderoso, el hegemón, es decir, los EE.UU., quien determine el contenido de las normas aplicables así como las condiciones de su aplicabilidad. Esta visión imperial del Derecho internacional propia de los neoconservadores vendría a conferir a los EE.UU. —dada su especial responsabilidad en el sistema internacional— la capacidad de seleccionar las partes de este ordenamiento jurídico que le son aplicables según respondan a sus intereses y sus valores y a desechar libremente las que consideren que coartan su política exterior o que dificultan su estrategia hegemónica. Los neoconservadores poseen, por consiguiente, una concepción absolutamente instrumentalista del Derecho internacional, es decir, éste carece de sustantividad propia y no es más que una mera herramienta al servicio del poder de los EE.UU.

Tanto el voluntarismo como el instrumentalismo neoconservadores implican, en último

²⁸ En efecto, los neoconservadores no han dedicado sus esfuerzos a elaborar una concepción sistemática del Derecho internacional sino que ésta debe ser, salvo excepciones muy concretas, inferida de su visión de las relaciones internacionales. Ello no es de extrañar ya que entre los neoconservadores la presencia de juristas es escasa y entre estos —John Yoo, James Woolsey o John Bolton— no se halla propiamente ningún iusinternacionalista.

²⁹ GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, Á. J., *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional en el siglo XXI*, La Catarata, Madrid, 2008 p. 121.

³⁰ En este sentido, vid.: WOOLSEY, R. J., “Introduction” en WOOLSEY, R. J. (ed.), *The National Interest on International Law and Order*, Transaction, New Brunswick, 2003, pp. vii-xv.

análisis, la negación misma del Derecho internacional. De hecho, ésta ha sido explicitada por autores como John Bolton, quien no ha dudado en afirmar taxativamente que: “International Law is not law; it is a series of political and moral arrangements that stand or fall on their own merits, and anything else is simply theology and superstition masquerading as law”³¹. En un idéntico sentido negador del Derecho internacional, William Bennett considera que:

“existe una obvia y crucial diferencia entre los individuos y las naciones. Los primeros viven bajo unas leyes cuya violación no encuentra justificación o excusa en la ignorancia o en la buena voluntad. Entre las naciones, por el contrario, no existe ley que sea obligatoria o resulte reconocida universalmente. Como consecuencia, el poder de juzgar pertenece a cada nación: no hay árbitro final salvo el carácter de nuestra intención y el juicio de la Historia”³².

En efecto, la visión neoconservadora del Derecho internacional conduce inevitablemente a su propia negación³³. Por lo tanto, es necesario incluir a los neoconservadores en la que categoría de autores que Gustav Adolf Walz denomina como “negadores radicales o prácticos del derecho internacional” en tanto “que niegan la misma existencia y validez, en la realidad objetiva, de lo que llamamos derecho internacional”³⁴.

Qué duda cabe que, en su visión del Derecho internacional, los neoconservadores se basan en la óptica hobbesiana de un mundo conflictivo, anárquico y caracterizado por la política de poder en el que el *rule of law* internacional no es más que una utopía alimentada por los Estados débiles para protegerse de los más poderosos. En este sentido, según Robert Kagan, el Derecho internacional sólo es defendido e invocado por los que carecen de poder (entendido fundamentalmente como poder militar), siendo el recurso de los Estados débiles para tratar de frenar a los Estados fuertes, concretamente al más poderoso: los EE.UU.³⁵. Existe, por ende, un claro determinismo según el cual se identifica al Derecho internacional con la debilidad, de modo que sólo los Estados débiles en términos militares estarían interesados en acogerse y esgrimir el mismo, mientras que los Estados poderosos, con los EE.UU. como máximo ejemplo, no tendrían interés alguno en verse limitados por un conjunto de normas comunes a todos los Estados. De esta manera, el Derecho internacional contemporáneo es percibido por

³¹ BOLTON, J. R., “Is There Really “Law” in International Affairs?”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 10: 1, 2000, p. 48. Asimismo, en sus memorias, Bolton afirma que a su juicio los tratados no son más que documentos políticos que, por lo tanto, no implican obligaciones jurídicas. Vid.: BOLTON, J. R., *Surrender is not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad*, Threshold Editions, New York, 2007, p. 76.

³² BENNETT, W. J., “Moralidad, carácter y política exterior estadounidense” en KRISTOL, W., KAGAN, R. (eds.), *op. cit.*, pp. 103 y 104.

³³ En este sentido, vid.: PÉREZ-PRAT, L. (2005): “Poder y Derecho internacional: ¿un orden mundial imperial y desjuridificado?” en SORIANO, R., MORA, J. J. (coord.), *El nuevo orden americano. ¿La muerte del Derecho?*, Almuzara, Córdoba, 2005, pp. 178, 179 y 183-186.

³⁴ WALZ, G. A., *Esencia del Derecho internacional y crítica de sus negadores*, escrito preliminar y trad. de Antonio Truyol y Serra, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1943, p. 199.

³⁵ KAGAN, R., *op. cit.*, 2003, pp. 18-19 y 60-64.

los neoconservadores como un obstáculo para la hegemonía americana al que no reconocen ninguna ventaja a la hora de ejercer o consolidar la misma³⁶.

Sobre estas bases teóricas, los neoconservadores añaden una doble crítica contra el Derecho internacional contemporáneo que se suma a la imputación de constituir un obstáculo a la hegemonía estadounidense. Así, en primer lugar, denuncian la naturaleza antidemocrática y la amoralidad del Derecho internacional, buscando, de esta manera, deslegitimar su capacidad para vincular jurídicamente a los EE.UU. En segundo término, consideran que es un ordenamiento caduco e ineficaz a la hora de combatir las nuevas amenazas internacionales. Ambas críticas están estrechamente relacionadas al poner en cuestión una serie de principios basilares del Derecho internacional que, como veremos finalmente, se ven sometidos a impugnación y a una profunda redefinición.

1. El carácter amoral y antidemocrático del Derecho internacional

La crítica neoconservadora al Derecho internacional contemporáneo no sólo se ha fundamentado en términos relativos al poder hegemónico americano, sino que se ha revestido, en consonancia con los característicos idealismo y moralismo neoconservadores, de consideraciones morales y axiológicas. La finalidad última de esta línea argumental sería poner en evidencia el carácter amoral y antidemocrático del Derecho internacional con el objeto de rechazar, así, su legitimidad para obligar a los EE.UU. a someterse a sus normas.

En efecto, en el discurso neoconservador, el Derecho internacional no es solamente un obstáculo para los intereses hegemónicos de los EE.UU., sino que es además contrario a los valores universales que deben informar su política exterior. Así, Robert Kagan ha afirmado que en las relaciones internacionales de nuestros días el Derecho internacional es un sistema normativo que está al servicio de los intereses y valores de las tiranías y que perjudica, por lo tanto, los intereses y valores de los Estados democráticos³⁷. De esta manera, el Derecho internacional vendría a ser una suerte de ordenamiento jurídico antidemocrático que coadyuvaría a la perpetuación de los regímenes dictatoriales impidiendo el avance de la democracia en el mundo. A los ojos de los neoconservadores, la neutralidad del Derecho internacional en torno a la forma de gobierno de los Estados —manifiesta en el principio de igualdad soberana y en su corolario de no injerencia en los asuntos internos— lo convierten en un ordenamiento jurídico carente de claridad moral y contrario a los valores democráticos. El Derecho internacional se convierte así, a la luz de estas ideas, en un muro de contención antidemocrático frente a las políticas democratizadoras promovidas por el idealismo neoconservador.

³⁶ Los neoconservadores parecen ignorar que la hegemonía americana ha permitido históricamente a los Estados más poderosos moldear el Derecho internacional conforme a sus intereses y valores. En este sentido, cabe deducir que estos sólo aceptan las normas internacionales que respondan plenamente a los designios imperiales de los EE.UU., lo que, en último análisis supone, como hemos señalado, la negación de la existencia objetiva del Derecho internacional.

³⁷ KAGAN, R., *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*, Taurus, Madrid, 2008a, pp. 102-107.

Por otro lado, los neoconservadores denuncian la expansión de un ‘nuevo Derecho internacional’ o ‘Derecho transnacional’ (*transnational law*), surgido desde los años 90, crecientemente intrusivo en la soberanía democrática de los EE.UU. Se trataría del pretendido y emergente ordenamiento jurídico de la llamada gobernanza global (*global governance*), a la que nos referiremos *infra*, mediante el cual sus partidarios, los llamados ‘transnacionalistas’ o ‘globalistas’, estarían intentando situar una serie de normas globales por encima de la Constitución de los EE.UU.³⁸. En este sentido, el Derecho internacional no sólo es un escudo que protege a las tiranías sino que, a juicio de los neoconservadores, la elaboración y aplicación de una de sus fuentes normativas —las normas consuetudinarias— colisiona frontalmente con la soberanía democrática americana. La costumbre internacional, en efecto, se ha convertido en el particular blanco del rechazo neoconservador. Los neoconservadores consideran que los EE.UU. en modo alguno pueden aceptar verse vinculados por estas normas internacionales que sólo han sido aprobadas por el Poder Ejecutivo sin intervención alguna del Poder Legislativo norteamericano³⁹. Además, según los neoconservadores, los transnacionalistas están tratando de cambiar el significado de la práctica estatal que da lugar a la costumbre internacional para facilitar la creación de la misma:

“To make it easier to assert that a rule has become customary international law, they contend that the state-practice requirement can be satisfied with words —that is, by proof not that states have *actually* complied with the rule, let alone consistently, but that officials have merely spoken in favor of it”⁴⁰.

Asimismo, los neoconservadores denuncian el papel de los jueces estadounidenses en la aplicación directa de las costumbres internacionales haciendo primar de este modo el Derecho internacional consuetudinario sobre la Constitución americana sin intervención alguna del Congreso de los EE.UU.⁴¹. Para frenar esta situación, que a su juicio viola la Constitución americana, los neoconservadores recomiendan que el Congreso comience a aprobar legislación que rechace expresamente el carácter vinculante de determinadas costumbres internacionales contrarias a los intereses americanos⁴².

En suma, al ser un ordenamiento incompatible con los valores americanos y carente de legitimidad democrática, el Derecho internacional no puede prevalecer sobre el Derecho interno de los EE.UU. Se defiende, así, la tesis de la superioridad moral y jurídica de la Constitución estadounidense sobre el Derecho internacional en el sentido de que éste no es aplicable a los EE.UU. salvo en el caso de que obedezca a sus intereses y valores. Por lo tanto, las únicas limitaciones jurídicas a las que se enfrenta la política exterior y de seguridad americana dimanar de la propia legalidad constitucional americana y no del

³⁸ KYL, J., FEITH, D., FONTE, J., “The War of Law: How New International Law Undermines Democratic Sovereignty”, *Foreign Affairs*, Vol. 92, Issue 4, July/August, 2013, pp. 115-117.

³⁹ *Ibid.*, pp. 117-119.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 119. De esta confusa afirmación cabe entender que estos autores se refieren, en realidad, a la importancia que el Derecho internacional contemporáneo otorga al elemento espiritual de la costumbre internacional, la *opinio iuris*, en detrimento de su elemento material, la práctica estatal general y constante.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 121 y 122.

⁴² *Ibid.*, pp. 124 y 125.

Derecho internacional. De este modo, siguiendo al profesor Remiro, podemos afirmar sin temor a errar que para los neoconservadores “el Derecho Internacional se transforma en el Derecho de los Estados Unidos en sus relaciones con los demás Estados y Organizaciones Internacionales”⁴³.

2. La obsolescencia del Derecho internacional frente a las nuevas amenazas

Desde los años 90, los neoconservadores vienen denunciando la obsolescencia del Derecho internacional tanto para afrontar las amenazas y la tipología de conflictos de la era de la Posguerra Fría como para atender a las necesidades estratégicas de los EE.UU.⁴⁴. A su juicio, el 11-S ha venido a confirmar de una manera dramática que el Derecho internacional es un ordenamiento jurídico obsoleto y, por lo tanto, inadecuado para hacer frente a las amenazas a las que se enfrentan los EE.UU. En efecto, las constricciones y limitaciones que implica el Derecho internacional lo convierten, según la doctrina neoconservadora, en un instrumento inoperante a la hora de arrostrar la amenaza hiperdestruccionista del terrorismo yihadista y de la proliferación de ADM en manos de los llamados *rogue states*. Principios como el de igualdad soberana de los Estados o la proscripción general del uso de la fuerza, hacen del Derecho internacional una maquinaria jurídica anquilosada e ineficaz frente a las citadas amenazas. Para los neoconservadores el respeto a esos principios conllevaría no sólo una ralentización sino una inaceptable parálisis en acciones que requieren la máxima celeridad decisiva y ejecutiva, de modo que los mismos beneficiarían más a quienes representan las amenazas que a quienes deben combatirlas.

III. IMPUGNACIÓN Y REDIFINICIÓN DE PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO INTERNACIONAL

Como hemos visto hasta ahora, según los neoconservadores el Derecho internacional es un ordenamiento contrario tanto a los intereses hegemónicos como a los valores universales americanos y, como tal, representa un obstáculo a las líneas básicas de la estrategia internacional que deberían seguir los EE.UU. según la doctrina neoconservadora. De este modo, como ha subrayado el profesor Pérez-Prat, para los neoconservadores “el Derecho internacional es un impedimento de primera magnitud para el cumplimiento por Estados Unidos de su destino manifiesto en esta nueva centuria”⁴⁵.

Por lo tanto, como consecuencia de esta colisión entre intereses y valores americanos por un lado y Derecho internacional por otro, y dada, además, la ineficacia de este

⁴³ REMIRO BROTONS, A.: *op. cit.*, 2005, p. 89.

⁴⁴ Así, en 1991, Muravchik advertía que el Derecho internacional representaba una barrera para la misión americana de exportar la democracia en el mundo: “A regime of international law presents fewer opportunities to spread democracy by the sword. It would be hard to justify our recent invasion of Panama, although it was a blessing for the Panamanians”. Vid.: MURAVCHIK, J., *Exporting Democracy. Fulfilling America's Destiny*, AEI Press, Washington, DC, 1991, p. 223.

⁴⁵ PÉREZ-PRAT, L., *op. cit.*, p. 179.

último para afrontar las nuevas amenazas, los neoconservadores han propugnado, aunque de manera indirecta, una revisión profunda del Derecho internacional contemporáneo para adecuarlo así a su visión hegemónica o imperial de las relaciones internacionales. En este sentido, la concepción neoconservadora defiende la implementación de una política exterior americana que supone *de facto* la impugnación y la redefinición sustancial de tres principios fundamentales de este sistema jurídico, como son: el principio de igualdad soberana, el principio de prohibición del uso de la fuerza (*ius ad bellum*) y, por último, en el marco del *ius in bello*, la noción, estatuto y trato a los prisioneros de guerra⁴⁶.

1. Impugnación y redefinición del principio de igualdad soberana: una concepción ambivalente de la soberanía

En primer lugar, es indudable que la concepción neoconservadora de las relaciones internacionales implica la negación del *principio de igualdad soberana de los Estados* tal y como lo recoge el artículo 2(1) de la Carta de las Naciones Unidas, redefiniéndolo en términos completamente distintos. Así, en su reinterpretación de este principio basilar del Derecho internacional, los neoconservadores proceden a una doble operación: por un lado, sacralizan la soberanía americana y, por otro, relativizan la soberanía del resto de los Estados que estarían sometidos a los designios de la superpotencia. La primera, como hemos apuntado antes, sería absoluta y no se encontraría limitada más que por los intereses y valores de los EE.UU. No cabría, de este modo, injerencia alguna en los asuntos internos americanos ni tan siquiera en el plano conceptual. El resto de soberanías, en cambio, quedarían a expensas de la soberanía americana que se erigiría, de este modo, en el centro del sistema internacional de Estados⁴⁷. Como señalan los profesores Soriano y Mora, según los neoconservadores

“la soberanía es un concepto ambivalente. La ambivalencia es lógica y coherente con sus tesis de cambios de regímenes en los Estados canallas, que no pueden llevarse a cabo sin la previa negación de su soberanía. [...] La posición de los neoconservadores es la negación de la soberanía como cualidad de todos los Estados en una situación de igualdad. [...] Ahora bien, Estados Unidos *desconoce la soberanía ajena*, pero *resalta la suya propia* como un muro de protección contra las exigencias de la comunidad y el derecho internacionales”⁴⁸.

Especialmente limitada estaría, en efecto, la soberanía de los Estados autocráticos, pues se entiende que es inaceptable que las tiranías tengan poderes soberanos equiparables a los que poseen las democracias, dada la superioridad moral de estas últimas con los EE.UU. como estandarte máximo. Así, si los EE.UU. determinaran que uno de estos países autocráticos supone una amenaza para su seguridad nacional la soberanía de estos decaería automáticamente y el cambio de régimen se convertiría en una opción

⁴⁶ GARCÍA SEGURA, C., RODRIGO, A. J., *op. cit.*, pp. 125-129.

⁴⁷ PALOMARES LERMA, G., “Neocons” en PEREIRA CASTAÑARES, J. C. (coord.), *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Barcelona, 2008, p. 668.

⁴⁸ SORIANO, R., MORA, J. J., *Los neoconservadores y la doctrina Bush: Diccionario ideológico crítico*, Aconcagua Libros, Sevilla, 2006, pp. 97 y 98.

perfectamente legítima y su ejecución dependería de una serie variables políticas entre las que no se encontraría la existencia de limitación alguna por parte del Derecho internacional.

A) La injerencia humanitaria y la Responsabilidad de Proteger

En el marco de esta concepción ambivalente de la soberanía estatal y en línea con el idealismo y el moralismo que caracterizan al neoconservadurismo, es del todo lógico que autores neoconservadores como Joshua Muravchik se hayan mostrado abiertamente partidarios de la llamada injerencia o intervención humanitaria desde la aparición de este concepto en los años 90⁴⁹. En este sentido, hay que recordar que los neoconservadores apoyaron decididamente la controvertida intervención militar de la OTAN contra Serbia, en la llamada guerra de Kosovo de la primavera de 1999, coincidiendo, así, en la necesidad de esta acción militar con los internacionalistas liberales del presidente Clinton⁵⁰.

Ahora bien, en la visión neoconservadora, la injerencia humanitaria es un instrumento aceptable siempre y cuando su ejecución competa únicamente a la voluntad de los EE.UU. y sirva a los intereses y valores americanos. La injerencia humanitaria es concebida, pues, desde una perspectiva estrictamente estatocéntrica, unilateralista y hegemónica: no cabe aceptar limitación exógena alguna por parte de las Naciones Unidas u otra institución internacional. De este modo, no debe sorprender que los neoconservadores consideren que la llamada Responsabilidad de Proteger (RdP) — doctrina surgida y desarrollada a lo largo de la primera década del siglo XXI y que viene a ser la versión legalizada e institucionalizada del pretendido pero inexistente derecho de injerencia humanitaria— es un instrumento loable en la teoría pero inútil en la práctica, al depender su puesta en marcha de la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU⁵¹.

Las diferencias entre la intervención humanitaria que defienden los neoconservadores y la RdP radican, en último término, en las distintas concepciones de la soberanía en que ambas se basan. En efecto, la concepción ambivalente de la soberanía propia de la doctrina neoconservadora difiere en puntos sustanciales de la noción de ‘soberanía responsable’ (*responsible sovereignty*) acuñada por los teóricos partidarios de la RdP⁵². Si esta última proviene del concepto liberal de seguridad humana, la primera lo hace de una concepción tradicional de la seguridad. En este sentido, los neoconservadores rechazan de plano la posibilidad de que exista un deber de la comunidad internacional de reaccionar, en el marco institucional de las Naciones Unidas, frente a las violaciones

⁴⁹ MURAVCHIK, J., 1996, *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism*, AEI Press, Washington, DC, pp. 161 y 162. MURAVCHIK, J., “Protection Racket: ‘Responsibility to Protect’ Becomes a Doctrine”, *World Affairs*, July/August, 2011. Disponible online en: <http://www.worldaffairsjournal.org/article/protection-racket-%E2%80%99responsibility-protect%E2%80%99-becomes-doctrine> (última fecha de acceso: 5 de septiembre de 2014).

⁵⁰ MURRAY, D., *op. cit.*, p. 77.

⁵¹ MURAVCHIK, J., *op. cit.*, 2011.

⁵² ICISS, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Center, Ottawa, December 2001.

graves y sistemáticas de los derechos humanos por parte de un Estado; en cambio, consideran que sí existe un derecho subjetivo por parte de los Estados democráticos como los EE.UU. a intervenir militarmente contra un régimen tiránico que masacre a su población, en lo que Douglas Murray ha denominado ‘humanitarismo contundente’ (*forceful humanitarianism*)⁵³.

2. Impugnación y redefinición del principio de prohibición del uso de la fuerza: la guerra preventiva

En segundo lugar, el *principio de prohibición del uso y la amenaza de la fuerza* ha sido, igualmente, objeto de un severo embate por parte de la concepción neoconservadora. Mediante la llamada doctrina de los ataques preventivos (*preventive attacks*), los neoconservadores han sometido a impugnación las normas que regulan el llamado *ius ad bellum* desde 1945. Nuevamente, vemos como esta doctrina no surge como una respuesta *ad hoc* al 11-S, sino que formaba ya parte del acervo ideológico neoconservador de los años 90⁵⁴. En efecto, una vez finalizada la Guerra Fría, los neoconservadores abogaron por elaborar una estrategia hegemónica para los EE.UU. que incluía los ataques preventivos como medio de acción necesario. Así, la necesidad de estos para consolidar la hegemonía americana evitando el surgimiento de potenciales adversarios en el escenario de la Posguerra Fría, aparece planteada en la primera versión de la *Defense Policy Guidance* de 1992, elaborada por Paul Wolfowitz y por Richard Cheney, y forma parte del discurso neoconservador desde entonces. Así, como afirman Kagan y Kristol:

“Una estrategia dirigida a preservar la hegemonía de nuestra nación debe adoptar la primera posición: debemos estar dispuestos a hacer valer nuestro peso cuando surgen los conflictos y preferentemente antes de que surjan. [...] Sería miope pensar que una política de “pólvora seca” es más segura, o menos costosa, que una política dirigida a impedir y disuadir la reaparición de nuevas amenazas, una política que permita a Estados Unidos acudir rápidamente al escenario del hipotético problema antes de que éste estalle y que afronta las amenazas al interés nacional antes de que determinen el estallido de una crisis”⁵⁵.

En todo caso, es indudable que tras el 11-S y ante las amenazas planteadas por el terrorismo yihadista y la posesión de ADM por parte de los llamados ‘Estados canallas’ —consideradas por los neoconservadores, como sabemos, como amenazas de carácter existencial—, el discurso neoconservador sobre los ataques preventivos ha cobrado una enorme relevancia política, académica y mediática. Asimismo, los neoconservadores han añadido una nueva razón para entronizar los ataques preventivos como un recurso imprescindible en la política exterior americana: ante amenazas de esta naturaleza la disuasión ha dejado de funcionar como lo hizo durante la Guerra Fría siendo necesario

⁵³ MURRAY, D., *op. cit.*, p. 161.

⁵⁴ Disentimos, por ende, de autores como Cooper que sostienen que los neoconservadores asumen la doctrina de la guerra preventiva tras los ataques del 11-S; vid.: COOPER, D., *Neoconservatism and American Foreign Policy. A critical analysis*, Routledge. New York, 2011, pp. 142-143.

⁵⁵ KRISTOL, W., KAGAN, R., “Interés nacional y responsabilidad global” en KRISTOL, W., KAGAN, R. (eds.), *op. cit.*, 2005, pp. 57 y 59.

que los EE.UU. usen la fuerza de forma preventiva, pues no es posible esperar a que la amenaza se consume o exista la certeza de que está a punto de materializarse⁵⁶. Por ende, la concepción neoconservadora proclama el fin de la disuasión ante las nuevas amenazas que afectan a los EE.UU. —pues nos hallamos ante enemigos ‘irracionales’ como Saddam Hussein y por ende, a diferencia de la URRS, imposibles de disuadir⁵⁷— y el recurso a la guerra preventiva para hacer frente de forma eficaz a éstas y garantizar la seguridad nacional de los EE.UU. Además, tampoco hay que olvidar que los neoconservadores siempre han apoyado el ataque preventivo realizado por Israel contra la central nuclear iraquí de Osirak en 1981, poniéndolo como ejemplo de respuesta moral y estratégica y de cómo se deben afrontar las amenazas actuales⁵⁸. No cabe duda, en todo caso, de que la doctrina de los ataques preventivos responde a la perfección a las ‘lecciones de Múnich’ y que se ha convertido en una de las recetas predilectas de los neoconservadores contra la tentación del apaciguamiento⁵⁹.

Al abogar decididamente por las acciones militares preventivas como doctrina del uso de la fuerza para los EE.UU., lo que los neoconservadores plantean, de manera implícita pero clara, es una extensión o ampliación del derecho de legítima defensa que responda tanto a las nuevas amenazas a las que se enfrenta la superpotencia como al papel hegemónico que le corresponde en el sistema internacional. Se trataría de consagrar el derecho a usar la fuerza sin la necesidad de la existencia de un ataque armado previo o de un ataque inminente: bastaría la sospecha de un ataque futuro e incierto, esto es, de una amenaza indeterminada en el espacio y en el tiempo, que por su carácter altamente destructivo ha de ser evitada en la fase más temprana posible. En este sentido, los ataques preventivos van más allá de las llamadas ‘acciones anticipatorias’ (*preemptive actions*) —ya de por sí de difícil encaje en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas— “porque flexibiliza(n), por un lado, el requisito tradicional de la inmediatez [...] y, por otro lado, el requisito de la necesidad”⁶⁰.

La idea que subyace en los ataques preventivos es que, aunque existan dudas sobre la inminencia y la certidumbre de la amenaza, hay que atajarla antes de que ésta sea mayor y más grave en el futuro. Así, Perle y Frum afirman que si la Administración Clinton hubiera actuado preventivamente contra Bin Laden y el régimen Talibán que lo amparaba, los ataques contra Nueva York y Washington se podrían haber evitado: “As the Bin Laden episode proves, the responsible thing to do when confronted by a foreign threat is to act when we *can*, and the earlier the better”⁶¹. En este sentido, entienden que el ataque preventivo contra Irak en marzo de 2003 está plenamente justificado aunque finalmente se comprobara que no existían los arsenales de ADM que supuestamente poseía el régimen de Saddam Hussein:

⁵⁶ MURRAY, D., *op. cit.*, pp. 207 y 208.

⁵⁷ KRISTOL, W., KAPLAN, L. F., *op. cit.*, pp. 134-138.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 143. KRAUTHAMMER, C., “Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World”, *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, Washington, DC, February 12, 2004a, p. 11.

⁵⁹ HALPER, S., CLARKE, J., *America alone. The neoconservatives and the global order*, Cambridge University Press, New York, 2004, p. 11.

⁶⁰ GARCÍA SEGURA, C. RODRIGO, Á. J., *op. cit.*, p. 128.

⁶¹ FRUM, D., PERLE, R. (2004): *op. cit.*, pp. 28 y 29.

“Even in the absence of stockpiles of weapons Saddam was known to have created, the threat from his programs was undeniable. [...] A failure to act on the available intelligence by taking the risk that Saddam did not possess weapons of mass destruction and therefore leaving here in place could have catastrophic consequences. [...] Yet even though the evidence of Saddam’s weapons of mass destruction was uncertain, action would entail far less risk, far less danger, than discovering too late that Saddam did indeed possess the chemical and biological weapons he was known to have produced”⁶².

Siguiendo la lógica unilateralista neoconservadora y la propia naturaleza de las acciones preventivas, es evidente que éstas no pueden estar supeditadas a autorización previa alguna por parte del Consejo de Seguridad o de cualquier otra organización como la OTAN, bastando que se cumpla la legalidad constitucional de los EE.UU. como único requisito jurídico y político para poder llevarse a cabo. Si la evitación temprana de la consumación de una amenaza es la clave de bóveda de esta doctrina, no cabe someter la decisión a terceros, sean otros Estados u organizaciones internacionales, que puedan dilatar o tratar de impedir la acción preventiva de los EE.UU. En consecuencia, nos hallamos ante una doctrina del uso de la fuerza absolutamente unilateral e incontrolada, pues no está sujeta a control externo alguno y depende únicamente de la voluntad estadounidense.

Por otro lado, hay que señalar que los neoconservadores no aclaran si este pretendido derecho a la legítima defensa preventiva podría ser invocado por cualquier Estado o si, por el contrario, sólo pertenecería en exclusiva a los EE.UU. No obstante, una interpretación sistemática de la doctrina neoconservadora nos permite decantarnos por la segunda opción: es decir, se trataría de un derecho privativo de los EE.UU. dada su calidad de hegemonía y de eje del sistema internacional. Las características propias del hegemonismo neoconservador y su rotundo rechazo al principio de igualdad soberana antes analizado juegan, sin duda, en este sentido. De este modo, la doctrina de los ataques preventivos sirve no sólo a la finalidad de proteger a los EE.UU. de amenazas hiperdestructivas, sino que se convierte en un instrumento mediante el cual la superpotencia puede consolidar su hegemonía.

Como podemos colegir de lo expuesto hasta ahora, la legítima defensa preventiva defendida por los neoconservadores se caracteriza por tener una naturaleza proactiva y ofensiva frente a la tradicional concepción reactiva y defensiva de la legítima defensa recogida en el artículo 51 de la Carta de San Francisco, tanto en su letra como en su espíritu. Por consiguiente, nos hallamos ante un cambio radical tanto en los presupuestos para el uso de la fuerza previstos por el Derecho internacional contemporáneo como en la propia fundamentación y justificación teórica de la institución jurídica de la legítima defensa que desborda por completo los límites contenidos en la Carta de las Naciones Unidas⁶³.

⁶² *Ibíd.*, p. 21.

⁶³ En este sentido, vid.: PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La legítima defensa puesta en su sitio: Observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.

3. Impugnación y redefinición de normas del *ius in bello*

En tercer y último lugar, la doctrina neoconservadora ha impugnado y redefinido *la noción, estatuto y trato a los prisioneros de guerra* consignada en las normas del llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH) o *ius in bello*. Hay que señalar que el 11-S ha sido determinante respecto de la actitud neoconservadora hacia este corpus normativo: para los neoconservadores estas normas resultan inaplicables en el escenario de la Guerra contra el Terror ya que protegen a los terroristas en lugar de a sus víctimas, atentando, así, directamente contra la seguridad de los EE.UU.:

“from the perspective of U.S. national security, the Geneva Convention presents substantial obstacles to the effective acquisition of intelligence from the interrogation of detainees. Article 17 of the Convention provides that “[e]ver prisoner of war, when questioned on the subject, is bound to give only his surname, first names and rank, date of birth, and army, regimental, personal or serial number, or failing this, equivalent information.... Prisoners of war who refuse to answer may not be threatened, insulted, or exposed to unpleasant or disadvantageous treatment of any kind”⁶⁴

En este sentido, hay que destacar el papel del jurista neoconservador John Yoo, asesor del Fiscal General de los EE.UU. entre 2001 y 2003, en el diseño e implementación de la estrategia jurídica implementada por la Administración Bush para evadir la aplicación del DIH a los combatientes capturados en el marco de la Guerra contra el Terror. Según Yoo, los miembros de Al Qaeda y los milicianos talibanes capturados durante la Guerra de Afganistán no tienen derecho a acogerse al estatuto de prisioneros de guerra contemplado en las Convenciones de Ginebra:

“it is precisely because terrorists violate fundamental international legal norms by targeting civilians for violence that the Geneva Conventions deprive them of such rights and protections. To ignore these fundamental distinctions poses a threat to U.S. national security and undermines the very purpose and function of international humanitarian law”⁶⁵.

En consecuencia, estos prisioneros han sido considerados “combatientes ilegales” (*unlawful combatants*), una “nueva noción [...] inexistente en el Derecho internacional humanitario que ha situado a las personas afectadas en una especie de limbo jurídico”⁶⁶ mediante el cual permanecen recluidos, sin cargos formales, en la prisión de Guantánamo a la espera de ser juzgados por tribunales militares especiales.

LV, nº. 1, 2003, pp. 187-204. RIPOL CARULLA, S., “Capítulo V: La nueva doctrina global de defensa preventiva. Consideraciones sobre su carácter y fundamento” en GARCÍA SEGURA, C., RODRIGO HERNÁNDEZ, Á. J. (eds.), *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 143-152.

⁶⁴ YOO, J. C., “The Status of Soldiers and Terrorists under the Geneva Conventions”, *Chinese J. Int’L.*, vol. 3, 2004, p. 135.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 150.

⁶⁶ GARCÍA SEGURA, C., RODRIGO, Á. J., *op. cit.*, p. 129.

El caso de la impugnación y redifinición de las normas del *ius in bello* nos permite ver con claridad que en la disyuntiva entre *rule of law* versus *rule of power* la Administración Bush, alineándose con la visión neoconservadora, se decantó abiertamente por la segunda concepción de las relaciones internacionales⁶⁷. En efecto, la aplicación de las ideas neoconservadoras en el marco de la Guerra contra el Terror ha dado lugar a la violación del *ius ad bellum*, del DIH y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por parte de los EE.UU.⁶⁸. En este último ámbito, la situación de la prisión de Guantánamo, los casos de torturas en la cárcel iraquí de Abu Ghraib y los vuelos secretos de la CIA para someter a presuntos terroristas a los llamados interrogatorios ‘duros’ (*enhanced interrogation techniques*) en centros de detención clandestinos (*black sites*), son prácticas representativas de una política exterior en flagrante contradicción con normas centrales del Derecho internacional⁶⁹.

IV. RECHAZO DEL MULTILATERALISMO: LA GOBERNANZA GLOBAL COMO AMENAZA A LA SOBERANÍA DEMOCRÁTICA NORTEAMERICANA

El rechazo del multilateralismo es una de las consecuencias inherentes al unilateralismo neoconservador. En efecto, el multilateralismo como concepto y las organizaciones multilaterales como mecanismo de cooperación internacional institucionalizada han sido objeto de duros ataques por parte de la doctrina neoconservadora. Así, como a continuación veremos, los órganos principales de las Naciones Unidas y, en un último análisis, la Organización como tal, junto a los tribunales internacionales de justicia y sus principios inspiradores, se han convertido en los blancos prioritarios de las críticas neoconservadoras.

Conforme al característico estatocentrismo de su doctrina, los neoconservadores consideran que las instituciones multilaterales no son más que foros de discusión que se limitan a reflejar el poder estatal y, como tales, carecen de entidad y autonomía propias en las relaciones internacionales más allá de éste. Es decir, organizaciones como las Naciones Unidas o la OTAN no son sino meros instrumentos de la política exterior de los Estados, y especialmente de una superpotencia hegemónica como los EE.UU. Esta actitud instrumentalista hacia las organizaciones internacionales coincide con la mantenida por las concepciones realistas, con la diferencia de que los neoconservadores

⁶⁷ En este sentido, vid.: PALOMARES LERMA, G., “Globalización de la seguridad y realismo preventivo: los Estados Unidos y el actual sistema internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVI, nº 1, 2004, p. 47.

⁶⁸ Sobre las implicaciones jurídicas de la prisión de Guantánamo tanto para el Derecho Internacional Humanitario como para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, vid.: PÉREZ GONZÁLEZ, M., RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., “El caso de los detenidos de Guantánamo ante el Derecho Internacional humanitario y de los derechos humanos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LIV, Núm. 1, 2002, pp. 11-40.

⁶⁹ Vid.: RAMÓN CHORNET, C., “Las prerrogativas de la CIA en la eliminación de presuntos terroristas y en la práctica de torturas”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVI, Núm. 1, 2004, pp. 542-544. PFAFF, W., “Sobre la tortura”, *Política Exterior*, Vol. 19, Núm. 105, 2005, pp. 55-62. TORRES UGENA, N., “«Vuelos secretos» de la CIA como complemento a la ilegalidad de Guantánamo”, en CONDE PÉREZ, E., *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 209-244.

llegan a despreciar abiertamente el papel de las instituciones internacionales manteniendo un discurso que transita entre la indiferencia y la beligerancia respecto de las mismas.

La oposición neoconservadora al multilateralismo reposa en dos ideas fundamentales. En primer lugar, los neoconservadores consideran que el multilateralismo impone unas limitaciones inaceptables a las acciones militares estadounidenses que atentan contra sus intereses y valores. La lógica de las ya mencionadas *coalitions of the willing* nos ayuda a comprender mejor la razón de ser del rechazo neoconservador hacia el multilateralismo. Como es sabido, éstas obedecen a la idea fundamental, expresada por Donald Rumsfeld, de que “la misión determina la coalición” (*the mission determines the coalition*)⁷⁰; pues bien, esta máxima implica una consecuencia inmediata igualmente crucial para el neoconservadurismo: *la coalición no debe determinar nunca la misión*⁷¹. Cuando sucede lo contrario y es la coalición la que determina el contenido, medios o alcance de la misión, los intereses y los valores de los EE.UU. resultan inevitablemente perjudicados. Así, en la guerra de Irak de 1991 fue la coalición internacional quien, siguiendo el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU, determinó la misión, y eso fue justamente lo que impidió, junto a la reticencia de la Administración Bush a usar la fuerza, que los EE.UU. derrocaran al régimen de Saddam Hussein tras liberar Kuwait y propició que éste continuara desafiando y amenazando a los EE.UU. durante la década siguiente⁷². Por lo tanto, *la misión (es decir, la acción militar) debe ser siempre determinada por los EE.UU. y no por organizaciones internacionales o grupos de Estados aliados: estos podrán decidir si unirse o no a la misma pero no influir en sus aspectos sustantivos.*

Los neoconservadores entienden que los EE.UU. sólo deberían actuar multilateralmente en el caso de que se produjera un total alineamiento de las instituciones multilaterales con las decisiones de Washington, es decir, cuando ello no suponga tener que aplazar o alterar sus planes en detrimento de sus intereses y valores. Sin duda, en el fondo, ésta no es sino una posición unilateralista revestida o disfrazada de apoyo multilateral, y reveladora, a su vez, de una concepción estrictamente instrumental del multilateralismo. En este sentido, cuando consideran que su seguridad nacional está en juego, como en la guerra de Irak de 2003 o, más ampliamente, en la Guerra contra el Terror, el unilateralismo neoconservador se muestra con total claridad: si las organizaciones multilaterales no se pliegan por completo a las exigencias estadounidenses, los EE.UU. deberán actuar en solitario al margen de las mismas sin importar las consecuencias jurídicas o políticas. Como ejemplo significativo de esta idea, recordemos que dos destacados neoconservadores vinculados a la Administración Bush, Richard Perle y David Frum, exigieron que ésta formulara un verdadero ultimátum a las Naciones Unidas: o el Consejo de Seguridad apoyaba las acciones preventivas americanas en el marco de la Guerra contra el Terror o, en caso contrario, los EE.UU. deberían rechazar

⁷⁰ RUMSFELD, D., “Secretary Rumsfeld Media Stakeout in Washington”, Washington, DC, September 24, 2001. Disponible *online* en: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1926> (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

⁷¹ KRAUTHAMMER, C., “The Unipolar Moment Revisited”, *The National Interest*, Winter, 2002, p. 10.

⁷² En este sentido, vid.: *Ibidem*.

la autoridad de la Organización y la jurisdicción de sus normas:

“the UN must endorse our “inherent” right to defend ourselves against new threats just as forcefully as we are entitled to defend ourselves against old threats. If not, we should formally reject the UN’s authority over our war on terror. [...] But if the UN cannot or will not revise its rules in ways that establish beyond question the legality of the measures the United States must take to protect the American people, then we should unashamedly and explicitly reject the jurisdiction of these rules”⁷³.

Por consiguiente, según la doctrina neoconservadora, los EE.UU. han de gozar en todo momento de una plena libertad de decisión y actuación sin que quepa admitir constrictión alguna bien provenga ésta de parte de Estados aliados, de Estados terceros o de organizaciones internacionales. De este modo, los EE.UU. han de tomar las decisiones conforme a sus intereses y valores pudiendo invitar a sus aliados a secundar las mismas posteriormente. Se trata de evitar no ya un inasumible bloqueo o veto por parte de otros Estados o instituciones multilaterales, sino la lógica ralentización de la toma de decisiones que conlleva todo proceso multilateral. Por ello, el único multilateralismo aceptable para los neoconservadores sería un multilateralismo informal, totalmente desinstitucionalizado —es decir, ajeno a las organizaciones o foros internacionales de los que los EE.UU. son parte— y a la sazón espurio, como el que ofrecen las precitadas *coalitions of the willing* que, como ya se ha señalado, se deben encuadrar dentro de la categoría de unilateralismo grupal y no en la de genuino multilateralismo.

En segundo término, el rechazo neoconservador al multilateralismo proviene de su aversión radical al concepto teórico y práctico de ‘gobierno mundial’ (*world government*)⁷⁴. Por lo tanto, no debe sorprender que la doctrina neoconservadora abomine también de la noción de ‘gobernanza global’ (*global governance*), que, a su entender, no vendría a ser sino un trasunto de esa idea de gobierno mundial⁷⁵. La creación en abril de 2008 del *Global Governance Watch* por parte del *American Enterprise Institute* es una clara evidencia de la gran preocupación que actualmente suscita esta cuestión en las filas neoconservadoras⁷⁶. En consecuencia, desde éstas se ha pasado rápidamente a la ofensiva, articulando un discurso contra la gobernanza global que, a continuación, procedemos a detallar.

⁷³ FRUM, D., PERLE, R. (2004): *op. cit.*, pp. 233 y 234.

⁷⁴ Así, según Irving Kristol, éste debe ser rechazado porque conduce a la tiranía; vid.: KRISTOL, I., “The Neoconservative Persuasion. What it was and what it is” en STELZER, Irwin (ed.), *Neoconservatism*, Atlantic Book, London, 2004, p. 36. Esta idea está también presente en el pensamiento del filósofo Leo Strauss, de notable influencia en la concepción teórica neoconservadora; vid.: WEST, T. G., “Leo Strauss and American Foreign Policy”, *Claremont Review of Books*, Volume IV, Number 3, Summer, 2004. Disponible *online* en: http://www.claremont.org/publications/crb/id.1075/article_detail.asp (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

⁷⁵ En este sentido, vid.: FONTE, J., *Sovereignty or Submission: Will Americans Rule Themselves or be Ruled by Others?*, Encounter Books, New York, 2011a, pp. 11-15. BOLTON, J. R., “Against the globalistas”, *Claremont Review of Books*, Volume XII, Number 2, Spring, 2012, p. 55.

⁷⁶ DROLET, J. F., *American Neoconservatism: the Politics and Culture of a Reactionary Idealism*, Hurst & Co., London, 2011, p. 161.

Pues bien, los neoconservadores consideran que los partidarios de la gobernanza global, los llamados ‘globalistas’ o ‘transnacionalistas’, persiguen extender a todo el mundo un ‘imperio de la ley global’ (*global rule of law*) inspirado en el modelo supranacional de la Unión Europea, con la finalidad de controlar y limitar el poder de los EE.UU.⁷⁷. En efecto, para los neoconservadores la gobernanza global, vertebrada a través de instituciones multilaterales como la Corte Penal Internacional y el sistema de seguridad colectiva de la ONU, constituye un ataque contra la soberanía americana y un intento de cercenar la política exterior de los EE.UU.⁷⁸. Asimismo, la misma representa una amenaza contra la democracia americana, ya que a través de sus instrumentos pretende someter a los EE.UU. a principios, normas y procedimientos que no han sido aprobados por sus instituciones democráticas⁷⁹. Por ende, la gobernanza global no sólo diluiría el poder americano en un entramado de instituciones y normas internacionales sino que debilitaría su soberanía democrática. De este modo, los neoconservadores presentan a la gobernanza global en conflicto con la soberanía democrática americana, planteándolas como conceptos antagónicos y excluyentes: los EE.UU., sus líderes, deben elegir entre la soberanía que encarna la democracia liberal o la sumisión que encarna la gobernanza global⁸⁰.

Ahora bien, según los neoconservadores, los globalistas americanos, conscientes de que sin el apoyo de los EE.UU. la gobernanza global es inviable, tratan de imponer sus ideas en la clase dirigente estadounidense para que la superpotencia impulse la gobernanza global. Para ello, estos argumentan que fomentar la gobernanza global va en el interés de los EE.UU., ya que a través de las instituciones internacionales pueden moldear normativamente un mundo basado en los valores americanos que perdurará más allá de su hegemonía. Así, la cuestión de la gobernanza global plantea un desafío fundamental, ‘existencial’ según Fonte, sobre la democracia americana (y occidental) en la actualidad y en los próximos años: una batalla política e ideológica entre globalistas y ‘soberanistas’ —entre los que se encuentran destacadamente los neoconservadores— que será decisiva para el futuro democracia liberal⁸¹. Frente a los globalistas, los soberanistas deben reafirmar el derecho de los estadounidenses a ser gobernados por sí mismos y no por instituciones internacionales carentes de control democrático⁸².

Para los neoconservadores la conclusión es clara: los EE.UU., en tanto hegemón del sistema internacional, y bajo la guía de líderes que crean en la primacía de la soberanía

⁷⁷ Véase: FONTE, John, *op. cit.*, 2011a, p. 157 y 158.

⁷⁸ BOLTON, J. R., *op. cit.*, 2012, p. 56.

⁷⁹ FONTE, J., “Sovereignty or Submission: Liberal Democracy or Global Governance?”, *Foreign Policy Research Institute*, November, 2011b, pp. 2-4. CEASER, J. W., “One World. Are we ready for rule by ‘the party of global governance’?”, *The Weekly Standard*, Vol. 17, No. 18, January 23, 2012. Disponible *online* en: http://www.weeklystandard.com/articles/one-world_616714.html?page=1 (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

⁸⁰ FONTE, John, *op. cit.*, 2011b, pp. 4 y 5.

⁸¹ FONTE, J., “Global Governance vs. the Liberal Democratic Nation-State: What Is the Best Regime?”, *Hudson Institute*, 2008 Bradley Symposium, Washington, DC, June 4, 2008, pp. 17-18. Disponible *online* en: <http://archive.frontpagemag.com/readArticle.aspx?ARTID=31179>(última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

⁸² En este sentido, vid.: *Ibíd.*, pp. 15 y 16.

democrática americana, pueden y deben frenar los intentos de avanzar en el desarrollo de la gobernanza global⁸³. En consecuencia, los principios universales que los EE.UU. encarnan sólo pueden ser protegidos y difundidos en el mundo mediante la propia acción americana y de sus aliados democráticos, no a través de una gobernanza global ejercida por una serie de instituciones multilaterales carentes de legitimidad: “American freedom will never be guaranteed by international agreements and global norms, but by independent military strength, and, most importantly by the will to use it”⁸⁴.

1. Rechazo a las Naciones Unidas

El rechazo neoconservador a las Naciones Unidas no es una cuestión surgida súbitamente tras los atentados del 11-S ni de la crisis generada en su seno con motivo de la guerra de Irak, sino que es una posición muy arraigada que data de los años sesenta y setenta del siglo pasado. En efecto, tras el proceso descolonizador y el consiguiente ingreso de nuevos Estados del denominado Tercer Mundo en las Naciones Unidas, los EE.UU. perderían el control de la Asamblea General y desde entonces los neoconservadores la consideran hostil a los valores e intereses de los EE.UU.⁸⁵. Así, a su juicio, el órgano plenario onusiano se convirtió en un foro internacional sustancialmente antiamericano y antisemita, características que ha mantenido hasta la actualidad y que lo privan de toda legitimidad frente a los EE.UU.⁸⁶.

Concretamente, fue la aprobación de la resolución 3379 (XXX) de la Asamblea General, con el voto en contra de los EE.UU., la que supuso un verdadero punto de inflexión: desde entonces la ONU caería en desgracia para los neoconservadores⁸⁷. Promovida por el dictador ugandés Idi Amin Dada, dicha resolución considera que el sionismo constituye “una amenaza para la paz y la seguridad mundiales” y concluye declarando que el mismo “es una forma de racismo y de discriminación racial”⁸⁸. Así, esta resolución ha marcado el pensamiento neoconservador en su actitud de rechazo hacia el multilateralismo y hacia los peligros que representa cualquier intento de gobierno mundial: “Resolution 3379 provided the neoconservatives with evidence of the long-felt truth: world government was a dangerous and potentially tyrannical concept, giving, as it did, equal significance to freedom and tyranny, equivalent significance to right and wrong”⁸⁹. En consecuencia, para los neoconservadores, al aprobar esta resolución, la ONU mostró una inaceptable falta de claridad moral que contrastó totalmente con la respuesta del embajador americano, Daniel Patrick Moynihan⁹⁰, uno de los grandes referentes políticos neoconservadores en los años 70

⁸³ *Ibíd.*, pp. 17 y 18.

⁸⁴ FONTE, J. *op. cit.*, 2011b, p. 4.

⁸⁵ KRISTOL, I., *op. cit.*, 2004, pp. 263 y 264.

⁸⁶ MURRAY, D., *op. cit.*, pp. 60 y 61.

⁸⁷ *Ibíd.*, pp. 48-50.

⁸⁸ Resolución 3379 (XXX), Eliminación de todas las formas de discriminación racial, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 10 de noviembre de 1975. Disponible *online* en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3379\(XXX\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3379(XXX)&Lang=S&Area=RESOLUTION) (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

⁸⁹ MURRAY, D., *op. cit.*, p. 50.

⁹⁰ *Ibíd.*, 49 y 50.

junto al senador Henry Jackson, que expresó en su discurso algunos postulados claves del neoconservadurismo de la época⁹¹. El discurso de Moynihan sería igualmente importante para ilustrar el pensamiento neoconservador de apoyo incondicional a Israel, cuestión de la que nos hemos ocupado ya en otro apartado. En todo caso, hay que subrayar que la defensa de Israel ha sido y sigue siendo uno de los principales motivos del desencuentro neoconservador con las Naciones Unidas⁹².

Pero la crítica neoconservadora a la ONU no sólo ha tenido por objeto a la Asamblea General sino que, tras la Guerra Fría, se ha hecho extensiva a otro de sus órganos principales: el Consejo de Seguridad. Ello es del todo lógico, pues la doctrina neoconservadora, como luego veremos, es incompatible con la propia idea de seguridad colectiva que encarna este órgano restringido de las Naciones Unidas. De este modo, durante la década de los 90 los neoconservadores se mostraron especialmente críticos con la incapacidad del Consejo para detener las guerras de Bosnia y Kósovo. En efecto, la inacción de la ONU en los Balcanes constató para los neoconservadores que el Nuevo Orden Mundial del que hablaba George Bush tras la guerra del Golfo de 1991 era inviable. La negativa e incapacidad del Consejo para usar la fuerza en los Balcanes fue considerada por los neoconservadores como una demostración de su irrelevancia. Estos pedirían la intervención armada en 1995 y el derrocamiento de Milosevic en 1998⁹³.

Tras el 11-S, la gran ofensiva neoconservadora contra el Consejo de Seguridad se desencadenó en el marco de la crisis de Irak de finales de 2002 y principios de 2003. Una vez consumadas la invasión y ocupación de Irak en abril de 2003, Richard Perle, entonces presidente del Consejo Político Asesor del Departamento de Defensa de los EE.UU., hizo balance del papel de la ONU en el conflicto y proclamó “la caída de Naciones Unidas” afirmando que “lo que ha muerto con la negativa del Consejo de Seguridad a emplear la fuerza para obligar a Irak a cumplir sus resoluciones sobre armas de destrucción masiva ha sido la fantasía mantenida durante décadas de que la ONU era la piedra angular del orden mundial”⁹⁴.

No obstante, la crítica neoconservadora al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas trasciende con mucho la coyuntura internacional de la crisis de Irak y se convierte en una verdadera invectiva teórica contra la legitimidad misma de la Organización neoyorkina para gestionar la seguridad internacional⁹⁵. Así, en opinión de los

⁹¹ MOYNIHAN, D. P., “Statement by Ambassador Daniel P. Moynihan, United States Representative to the United Nations, in Plenary, in Response to the United Nations Resolution Equating Zionism with Racism and Racial Discriminations, November 10, 1975” en GERSON, Mark (ed.), *The Essential Neoconservative Reader*, Addison-Wesley, New York, 1996, pp. 93-99.

⁹² Véase: MURAVCHIK, J., “The Case Against the UN”, *Commentary*, Vol. 118, No. 4, November, 2004, pp. 39 y 40. BOLTON, J. R., *op. cit.*, 2006, pp. 371-412.

⁹³ PNAC, “Letter to President Clinton on Milosevic”, September 20, 1998. Disponible *online* en: <http://www.newamericancentury.org/lettersstatements.htm> (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

⁹⁴ PERLE, R., “La caída de Naciones Unidas”, *El País*, 13 de abril de 2003. Disponible *online* en: http://elpais.com/diario/2003/04/13/internacional/1050184810_850215.html (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

⁹⁵ Así el filósofo francés Yves Roucaute, autodefinido como neoconservador, afirma la inmoralidad de la

neoconservadores, la presencia en el Consejo de Seguridad de Estados no democráticos, especialmente la de los miembros con derecho a veto, desautoriza por completo a este órgano para ejercer sus competencias y sitúa a los EE.UU. en un plano moral superior que le confiere la legitimidad necesaria para usar la fuerza unilateralmente al margen del propio Consejo⁹⁶. Por lo tanto, la presencia de Estados autocráticos en el Consejo de Seguridad vicia la composición y la actividad de este órgano y lo priva, a los ojos de los neoconservadores, de toda legitimidad para ejercer su tarea fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales encomendada por el artículo 27 de la Carta de San Francisco. Desde este punto de vista, la seguridad internacional no puede estar en manos de un órgano ilegítimo como el Consejo cuyas decisiones se hallan siempre condicionadas por potencias dictatoriales como China y Rusia, cuyos intereses y valores son contrarios a los de los EE.UU. La ONU, en definitiva, está viciada de origen por su falta de claridad moral, manifiesta en la igualdad formal que existe entre todos sus Estados miembros, sean democracias o tiranías: la coexistencia entre ambas hace imposible su éxito⁹⁷.

En todo caso, a nuestro juicio, esta crítica oculta una realidad de aún mayor calado: los neoconservadores no rechazan el sistema de seguridad colectiva encarnado por el Consejo de Seguridad porque en él se encuentren Estados no democráticos, como el propio concepto de seguridad colectiva en sí mismo al considerarlo lesivo para la libertad de acción de los EE.UU. en la esfera internacional. A fin y al cabo la seguridad colectiva vendría a ser lo más aproximado a una encarnación del ‘gobierno mundial’ contra cuyos males han advertido siempre los neoconservadores. Recordemos, en este sentido, que durante la gestión de la crisis de Irak por parte del Consejo las mayores críticas vertidas por los neoconservadores se dirigieron no hacia las potencias autocráticas allí presentes, sino contra democracias avanzadas y aliadas de los EE.UU. como Francia y Alemania que fueron acusadas de estar trabando una alianza antiamericana, alienándose con Pekín y Moscú, para defender de sus intereses económicos en Irak⁹⁸. Por ende, la invocación del carácter antidemocrático o autocrático del Consejo se presenta más bien como una justificación retórica en línea con el típico idealismo democrático neoconservador.

Por todo ello, estimamos que los neoconservadores emplean el argumento del carácter antidemocrático del Consejo de Seguridad por razones principalmente de política interna. Se trata de hacer calar en la opinión pública norteamericana —la única fundamental e imprescindible a la hora de poder llevar a cabo una acción militar en el extranjero— la idea de que la ONU es antidemocrática y que, por ende, carece de la más mínima legitimidad para inmiscuirse en los asuntos que conciernen a la seguridad nacional de un campeón de la democracia como los EE.UU. En el caso hipotético de que el Consejo fuera un órgano con miembros exclusivamente democráticos —o de que existiera otra organización compuesta sólo por democracias—, consideramos, como se

ONU y su ilegitimidad para cumplir sus funciones, vid.: ROUCAUTE, Y., *Le néoconservatisme est un humanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, pp. 139-142.

⁹⁶ En este sentido, vid.: FRUM, D., PERLE, R., *op. cit.*, pp. 229 y 230.

⁹⁷ MURRAY, D., *op. cit.*, p. 200.

⁹⁸ FRUM, D., PERLE, R., *op. cit.*, pp. 17 y 18. KRISTOL, W., KAPLAN, L. F., *op. cit.*, pp. 146 y 147.

verá al tratar la cuestión de la Liga de Democracias, que los neoconservadores tampoco acatarían una decisión supranacional que estimasen contraria a los valores o intereses de los EE.UU.

Según la concepción unilateralista neoconservadora, el problema dimana del propio concepto de seguridad colectiva que representa el Consejo de Seguridad como embrión fallido de gobierno mundial, una ficción política irrealizable dirigida fundamentalmente a impedir la actuación de los EE.UU. En consecuencia, conforme a su visión del mundo, no hay otra seguridad colectiva que la que es capaz de proveer los EE.UU. mediante su hegemonía. El neoconservadurismo es, en consecuencia, incompatible con todo intento de poner en funcionamiento un sistema de seguridad colectiva: no sólo preconiza su imposibilidad intrínseca, sino que a la vez sostiene que los EE.UU. deben hacer todo lo posible para que éste devenga irrealizable en la práctica.

Llegados a este punto, y una vez analizados los fundamentos del rechazo neoconservador de la ONU, es preciso conocer qué piensan los neoconservadores respecto del papel que ha de tener esta organización en el mundo y, sobre todo, el que han de jugar en ella los EE.UU. en el actual escenario internacional. Pues bien, podemos hablar de la existencia cuatro posiciones neoconservadoras en torno a esta cuestión: las demandas de retirada estadounidense de la ONU; las demandas de una permanencia basada en desconocer el carácter vinculante de sus resoluciones y en evitar que ésta aumente su poder; las propuestas de una reforma sustancial de la Organización que arrebatase al Consejo de Seguridad sus funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; las propuestas de cooperar con los aliados al margen de la misma. En todo caso, debemos subrayar que estas cuatro posiciones comparten la idea de que la ONU no tiene autoridad espiritual ni legal sobre los EE.UU.⁹⁹.

La primera posición, sin duda la más radical y rupturista, ha sido minoritaria en el movimiento neoconservador. En efecto, pocos neoconservadores, y principalmente en el marco del conflicto de Irak de 2003, han llegado a sostener la necesidad de que los EE.UU. se retiren de la Organización¹⁰⁰. Qué duda cabe que esta propuesta maximalista carece de toda posibilidad de prosperar en la práctica de la política exterior americana. Los neoconservadores, en general, consideran que las Naciones Unidas son un foro político internacional en el que los EE.UU. deben hacer valer su superioridad moral combatiendo las posiciones antiamericanas y antisemitas en su propio seno. Por lo tanto, abandonarlas sería perder esa posibilidad de influencia y conceder una victoria moral a sus enemigos¹⁰¹. Así, se comprende el permanente interés neoconservador por ostentar el cargo de embajador de los EE.UU. ante la ONU; cargo que, no en vano, han

⁹⁹ MURRAY, D., *op. cit.*, pp. 199 y 200.

¹⁰⁰ STEYN, Mark, "Let's quit the UN", *Spectator*, 8 February 2003. Disponible *online* en: <http://archive.spectator.co.uk/article/8th-february-2003/12/lets-quit-the-un> (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014). En este mismo periodo, William Kristol considera que la ONU no sólo era un sinsentido para los EE.UU. sino que se había convertido en perjudicial para sus intereses y valores y, en este sentido, consideraba la posibilidad de retirarse de ella. Citado en: DORRIEN, G., *op. cit.*, p. 174.

¹⁰¹ En este sentido, vid.: MURAVCHIK, J. "Putting the UN in Its Place", *Commentary*, Vol. 133, No. 1, January, 2012, p. 25

obtenido cuatro neoconservadores durante el mandato de tres administraciones republicanas distintas desde los años 70: Daniel P. Moynihan (1975-1976), durante la presidencia de Gerald Ford; Jeanne Kirkpatrick (1981-1985), durante la presidencia de Ronald Reagan; y, finalmente, John R. Bolton (2005-2006) y Zalmay Khalilzad (2007-2009) durante la presidencia de George W. Bush.

La segunda posición, consistente, en última instancia, en ignorar y de este modo debilitar a las Naciones Unidas, ha tenido un predicamento mucho mayor entre los neoconservadores. Según ésta, los EE.UU. han de permanecer, en efecto, en la ONU para hacer valer los intereses y valores americanos pero, dado que la Organización no es ni democrática ni representativa de los intereses y valores de los EE.UU., estos en ningún caso deben acceder a otorgarle más poder político ni recursos económicos de los que posee actualmente¹⁰². Por ello, según esta posición, las resoluciones de la ONU, sean de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, no son ni deben ser nunca vinculantes para los EE.UU.: aceptar lo contrario supondría una inaceptable cesión de soberanía a una organización antidemocrática, antiamericana y antioccidental, además de un inicuo ejercicio de ‘relativismo global’ (*global relativism*)¹⁰³.

En tercer lugar, hay que referirse a la posición neoconservadora de reformar en profundidad la ONU, coincidente con la anterior en su finalidad última de debilitar a la Organización neoyorkina. En este sentido, hay que subrayar la propuesta de Joshua Muravchik de proceder a una reforma radical de las Naciones Unidas dirigida a despojar a esta organización de sus competencias en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales¹⁰⁴, es decir, claramente orientada a dismantelar el sistema de seguridad colectiva. La actividad de la ONU quedaría, así, relegada a otros ámbitos materiales considerados menores por los propios neoconservadores en los que las agencias del Sistema de Naciones Unidas sí habrían demostrado su eficacia¹⁰⁵. Esta idea de reducir drásticamente las funciones de la ONU ya había quedado bien reflejada antes, si bien de manera mucho menos elaborada, cuando, una vez consumada la invasión de Irak, Richard Perle celebró “la caída de las Naciones Unidas” dada su inutilidad, ineficacia y su contumaz obstruccionismo a la política exterior americana, augurando que: “Quizá no desaparezca toda la Organización de Naciones Unidas. Las partes dedicadas a “buenas obras” (por ejemplo, las misiones de paz de bajo riesgo, o aquellas que luchan contra el sida y la malaria, o que protegen a los niños) se mantendrán”¹⁰⁶. Aunque es evidente que esta propuesta de reforma es inviable y de hecho ha carecido de toda repercusión práctica, tiene la virtud de ejemplificar bien, al igual que la segunda posición, el deseo neoconservador de anular en el plano de los hechos los poderes fundamentales del Consejo de Seguridad.

¹⁰² MURRAY, D., *op. cit.*, p. 201.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 202 y 203.

¹⁰⁴ MURAVCHIK, J., *The Future of the United Nations: Understanding the Past to Chart a Way Forward*, AEI Press, Washington, D.C., 2005, pp. 110-121.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 75-80.

¹⁰⁶ PERLE, R., *op. cit.*

Por último, más recientemente, y siempre en línea con la voluntad neoconservadora de ignorar a la ONU y de hacerla así irrelevante, el propio Muravchik ha afirmado que la estrategia de los EE.UU. debe ser la de buscar otras formas de cooperación internacional al margen de la misma (sea en la OTAN, en la Comunidad de Democracias o a través de la diplomacia no institucionalizada) con la finalidad de que ésta se vea marginada y caiga *de facto* en la absoluta irrelevancia¹⁰⁷.

2. Rechazo a los tribunales internacionales: los casos de la CIJ y de la CPI

Los neoconservadores consideran que la soberanía de los EE.UU. no se puede ver limitada por la actuación, las normas o las sentencias judiciales provenientes de institución internacional alguna. De ahí que su oposición frontal a toda institución potencialmente limitadora de la soberanía estatal se haga extensiva también a los tribunales internacionales de justicia. Tras esta oposición, subyace un rechazo teórico frontal a la posibilidad de dar una solución judicial a los conflictos internacionales: no cabe dejar que un tercero, cuya independencia, como veremos, se considera inexistente, decida conflictos que atañen a la seguridad nacional y, en este sentido, la solución política es la única adecuada y coherente con los intereses y valores americanos¹⁰⁸.

Siguiendo estas premisas, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), órgano judicial principal de las Naciones Unidas, ha sido objeto de duras críticas por parte de los neoconservadores, que lo consideran un tribunal esencialmente politizado en sus decisiones y seguidor de línea claramente antiamericana, como demostraría de manera conspicua su sentencia condenatoria a los EE.UU. en 1986 por el *caso de las acciones paramilitares en y contra Nicaragua*¹⁰⁹. Asimismo, más recientemente, los neoconservadores han descalificado con severidad la actuación y la propia legitimidad de la Corte tras su dictamen sobre el muro de seguridad israelí en Cisjordania¹¹⁰. La postura neoconservadora respecto de la CIJ es clara y tajante: los EE.UU. nunca deben volver a someterse a su jurisdicción ni sentirse en modo alguno vinculados por sus resoluciones judiciales.

Es preciso detenerse, asimismo, en la crítica a la Corte Penal Internacional (CPI). La oposición a la CPI no es en modo alguno patrimonio exclusivo de la doctrina neoconservadora, sino que es uno de los puntos que comparten claramente con la escuela realista y que constituye objeto de consenso en el Partido Republicano y en el

¹⁰⁷ Considera Muravchik que ésta es la mejor opción ya que, a su juicio, la ONU es impermeable a cualquier tipo de mejora pero tampoco va a desaparecer ni los EE.UU. deben abandonarla. Vid.: MURAVCHIK, J., *op. cit.*, 2012, p. 25.

¹⁰⁸ En este sentido, vid.: BOLTON, J. R., "Courting Danger: What's Wrong with the International Criminal Court" en WOOLSEY, R. James (ed.), *The National Interest on International Law and Order*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2003, p. 103 y 104.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 101.

¹¹⁰ KRAUTHAMMER, C., "Travesty at The Hague", *The Washington Post*, July 16, 2004b. Disponible online en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A53584-2004Jul15.html> (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014). SHARANSKY, Natan con DERMER, Ron, *Alegato por la democracia: la fuerza de la libertad para acabar con la tiranía y el terror*, Gota a Gota, Barcelona, 2006, pp. 240 y 241.

conservadurismo norteamericano en general. En este sentido, tanto neoconservadores como realistas no se limitan a impugnar la actuación o la posible actuación de la CPI, sino que dirigen sus críticas contra el principio vertebrador de la Corte: la idea de justicia penal universal, considerada *per se* como un ataque a la soberanía americana¹¹¹. Así, en el campo neoconservador, se ha afirmado que la Corte carece de legitimidad al pretender erigirse en una autoridad externa y superior a la Constitución americana¹¹² dirigida principalmente a tratar de limitar el poder de los EE.UU. En este sentido, la CPI constituye un peligro potencial no ya sólo para los soldados destacados en operaciones militares en el extranjero sino principalmente para los mandatarios estadounidenses:

“The main concern should be for the president, the cabinet officers who comprise the National Security Council, and other senior civilian and military leaders responsible for our defense and foreign policy. They are potential targets of the politically unaccountable Prosecutor created in Rome”¹¹³.

Igualmente, los neoconservadores han criticado el, a su juicio, incontrolado y expansivo poder de la CPI y, en particular como acabamos de ver, de su Fiscal: ni la una ni el otro están sujetos a ningún tipo de control político ni de rendición de cuentas lo que implica un alto riesgo de politización de su actividad¹¹⁴. Entienden, además, que el papel concedido al Consejo de Seguridad por el Estatuto de Roma y el principio de complementariedad en que se basa la acción de la CPI son insuficientes para limitar el papel Fiscal y la actuación de la propia Corte de manera eficaz¹¹⁵.

Por todo ello, los neoconservadores concluyen que los EE.UU. no sólo deben permanecer ajenos a toda cooperación y compromiso con la CPI, sino que han de emprender una política dirigida a imposibilitar la acción de esta institución contra los intereses estadounidenses: “We should therefore ignore it in our official posture, and attempt to isolate it through our diplomacy, in order to prevent it from acquiring any further legitimacy or resources”¹¹⁶.

3. La Liga de Democracias: ¿hacia la búsqueda de una alternativa eficaz a las Naciones Unidas?

Con motivo de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2008 el debate en torno a la creación de una Liga o Concierto de Democracias adquirió cierta relevancia internacional tanto en el debate político como en el académico. La propuesta de crear una nueva organización internacional exclusivamente compuesta por Estados democráticos fue asumida por el candidato del Partido Republicano, John McCain, e incluida en su programa

¹¹¹ KISSINGER, H., “The Pitfalls of Universal Jurisdiction”, *Foreign Affairs*, July/August. 2001. Disponible *online* en: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/163/28174.html> (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

¹¹² BOLTON, J. R., *op. cit.*, 1998, p. 97.

¹¹³ *Ibidem*

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 99 y 100.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 102 y 106.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 107.

electoral de política exterior¹¹⁷. Entre los partidarios de esta nueva organización se encontraban destacados ideólogos neoconservadores como Robert Kagan¹¹⁸. Aunque tras la derrota de McCain ante Barack Obama el asunto haya desaparecido de la primera línea política, nos hallamos ante un tema importante para explicar y entender mejor la postura neoconservadora sobre el Derecho internacional, las Naciones Unidas y sobre el propio multilateralismo.

Hay que empezar por recordar que esta idea no es una novedad reciente sino que ya en 1989, aún durante la Guerra Fría, el neoconservador Gregory Fossedal abogaba por la creación de una organización de este tipo como alternativa a las Naciones Unidas para hacer frente al bloque comunista y contribuir a la promoción de la democracia¹¹⁹. La idea fue retomada por los neoconservadores tras el 11-S y especialmente tras el bloqueo del Consejo de Seguridad motivado por la guerra de Irak de marzo de 2003. De este modo, ante el fracaso onusiano para hacer frente a la amenaza que representaba el régimen tiránico de Saddam Hussein, Sharansky aboga por la creación de una coalición de democracias que repudiaría y castigaría a las tiranías y precipitaría la descomposición de las sociedades del miedo¹²⁰.

Igualmente, es preciso constatar que la idea de la Liga o Concierto de Democracias ha contado con importantes apoyos intelectuales y políticos desde sectores ajenos al neoconservadurismo. De hecho, sus principales teóricos a partir de la era post 11-S han sido internacionalistas liberales americanos de gran relevancia como los entonces expertos del *think tank* demócrata *Brookings Institution*, Ivo Daalder y James Lindsay¹²¹, y los profesores John Ikenberry y Anne-Marie Slaughter, quienes han defendido la creación de una organización de este tipo como un nuevo intento de institucionalización de la comunidad internacional ante los fracasos y la imposibilidad de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹²².

Sin embargo, no se puede desconocer que existen diferencias sustanciales entre la visión neoconservadora y la visión liberal de la Liga de Democracias. Es en el plano teleológico, es decir, el atinente a la finalidad que debería tener la organización y a su papel en las relaciones internacionales, donde se aprecia de manera diáfana que los neoconservadores disienten rotundamente de los internacionalistas liberales. Según estos últimos, la Liga de

¹¹⁷ MCCAIN, J., “An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America’s Future”, *Foreign Affairs*, November / December, 2008. Disponible *online* en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/63007/john-mccain/an-enduring-peace-built-on-freedom> (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

¹¹⁸ KAGAN, R., “The Case for a League of Democracies”, *Financial Times*, May 13, 2008b. Disponible *online* en: <http://carnegieendowment.org/2008/05/13/case-for-league-of-democracies/281b> (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

¹¹⁹ FOSSEDAL, G. A., *The Democratic Imperative: Exporting the American Revolution*, New York, Basic Books, New York, 1989, pp. 216 y 217.

¹²⁰ SHARANSKY, N. con DERMER, R., *op. cit.*, pp. 300 y 301.

¹²¹ DAALDER, I., LINDSAY, J., “Democracies of the World, Unite”, *The American Interest*, January/February, 2007. Disponible *online* en: <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=220> (última fecha de acceso:).

¹²² IKENBERRY, G. J., SLAUGHTER, A. M. (Co-Directors), *Forging a World of Liberty Under Law: US National Security in the 21st Century*, Princeton University, 2006, pp. 7, 25 y 26.

Democracias sería una verdadera alternativa llamada a actuar de manera subsidiaria en caso de inacción del Consejo de Seguridad ante una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Incluso el proyecto del propio McCain contemplaba la Liga de Democracias como una organización complementaria a las Naciones Unidas, lo que, al menos en el plano teórico, implicaba un cierto grado de dependencia y reconocimiento¹²³. Para los neoconservadores, en cambio, en consonancia con su inveterada visión unilateralista y su total descreimiento en el multilateralismo institucionalizado y en la seguridad colectiva, esta nueva organización internacional no debería ser una alternativa eficaz a las carencias de la ONU, sino más bien un instrumento para deslegitimar y debilitar a la organización neoyorquina despojándola de sus competencias en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Como señala Michael Goldfarb, analista neoconservador de *The Weekly Standard* y antiguo miembro del PNAC:

“so a League of Democracies isn't going to cure the world's ills overnight. But it's certainly a step in the right direction. Undermining the United Nations is a long-term project, and a parallel, more legitimate organization that helps to erode the UN's credibility with our more internationalist allies in Europe would seem a logical next step. Forming ad hoc coalitions will continue to be this country's only real choice for confronting serious threats, but these folks are missing the point if they think that the problem will lie in the organization's ineffectiveness”.

Es decir, la puesta en marcha de una Liga de Democracias serviría para impedir el funcionamiento del Consejo de Seguridad, sustituyéndolo *de facto*, pero en modo alguno los EE.UU. deberían quedar vinculados por las decisiones de esta nueva organización adoptadas contra su voluntad:

“The goal here would not be to build an effective international institution that might one day serve as yet another framework for restraining the United States. Instead, it would be a symbolic organization that simultaneously undermined the United Nations, bolstered maligned democracies like Israel and Taiwan, and ostracized antidemocratic regimes like those in Beijing and Moscow. Of course, we reserve the right to take military action against Iran, or Sudan, or anyone else, with or without the support of the United Nations, or any other international institution”¹²⁴.

Por consiguiente, la finalidad de la creación de la Liga de Democracias sería socavar la legitimidad y competencia del Consejo de Seguridad de la ONU para, en última instancia, desinstitucionalizar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales dejándolo a la completa discrecionalidad de los EE.UU. En este sentido, queda claro que, en su apuesta por la Liga de Democracias, el unilateralismo neoconservador permanece intacto.

¹²³ Así, según McCain: “The new League of Democracies would form the core of an international order of peace based on freedom. It could act where the UN fails to act, to relieve human suffering in places like Darfur”, vid.: McCain, John, *op. cit.*

¹²⁴ GOLDFARB, M., “McCain's League of Democracies”, *The Weekly Standard*, May 3, 2007. Disponible http://www.weeklystandard.com/weblogs/TWSFP/2007/05/mccains_league_of_democracies_1.asp en: (última fecha de acceso: 10 de septiembre de 2014).

V. CONSIDERACIONES FINALES

El neoconservadurismo posee una visión profundamente americanocéntrica del mundo que conduce a la negación del Derecho internacional, a la marginación de las instituciones multilaterales y a la simultánea afirmación de la hegemonía de los EE.UU., asentada sobre su poder militar y sus valores (pretendidamente) universales. De este modo, los neoconservadores proponen y persiguen, mediante la aplicación práctica de sus ideas, un sistema internacional deslegalizado y desinstitucionalizado, regido por la lógica de las relaciones de poder, en el que el Derecho internacional y el multilateralismo no serían más que meros instrumentos en manos de la superpotencia, cuyo arbitrio suplantaría a las instituciones internacionales y determinaría las normas aplicables en ámbitos esenciales de la escena internacional.

Hay que destacar, por otro lado, que esta visión del Derecho internacional y del multilateralismo posee una radicalidad que trasciende el escepticismo y las críticas de otras doctrinas de política exterior como la realista y la neorrealista. Exacerba el instrumentalismo característico de éstas y lo lleva a la indiferencia, cuando no al abierto desprecio, hacia el Derecho internacional y el multilateralismo institucionalizado. El neoconservadurismo ignora, de este modo, la importancia que las distintas teorías realistas otorgan a la prudencia y a la diplomacia para satisfacer el interés nacional. Asimismo, el fuerte componente moral y axiológico existente en la crítica neoconservadora hacia el ordenamiento y las instituciones internacionales, así como su tacha de ‘antidemocráticos’, introducen un elemento de crítica por completo ajeno a las distintas teorías de la escuela realista.

Igualmente, hay que reiterar que la visión expuesta no ha sucumbido con el fracaso estadounidense en Irak, sino que sigue vigente en el panorama político americano. Aunque la influencia neoconservadora vivió sus momentos cimeros hace ya más de diez años y no es probable que sus ideas vuelvan a tener el éxito práctico de entonces, no hay que olvidar que la política exterior de Obama, reacia al intervencionismo y al mesianismo, puede ser alterada por una hipotética presidencia republicana más proclive a asumir las ideas neoconservadoras.

Por último, tampoco es posible desconocer que el maximalismo neoconservador en contra del Derecho internacional ha trascendido la coyuntura política de la Guerra contra el Terror y ha calado en importantes aspectos de la política exterior estadounidense que se manifiestan más allá de la Administración Bush. Así, pese a sus intenciones iniciales, Obama ha sido incapaz de acabar con la situación de Guantánamo, manteniendo vivas sus implicaciones jurídicas, políticas y morales. De igual modo, el uso de drones como instrumento contraterrorista, incrementado exponencialmente durante el mandato del actual presidente americano, representa un creciente e indudable desafío para la legalidad y la comunidad internacionales sin perspectivas de solución a la vista¹²⁵.

¹²⁵ Vid.: GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J., “Sistemas de armas autónomas, drones y Derecho internacional”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Núm. 2, 2013,

pp. 28-57. LARA, B., “¿Amenazan los “drones” el Derecho internacional?”, *Política Exterior*, Vol. 28, N° 159, 2014 , pp. 94-101