

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL ERROR DE INVADIR IRAK Y LA DOCTRINA
QUE LO JUSTIFICÓ

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA
EN RELACIONES INTERNACIONALES

Daniel Antón Aguilar García

Ciudad de México, febrero de 2007.

EL ERROR DE INVADIR IRAK Y LA DOCTRINA

QUE LO JUSTIFICÓ

Daniel Antón Aguilar García

ÍNDICE

Prefacio	p.4
Introducción	p. 6
Capítulo 1. Consideraciones teóricas	p. 13
Capítulo 2. La recomendación neoconservadora y el 11-S	p. 29
Capítulo 3. La decisión	p. 50
Capítulo 4. La doctrina Bush	p. 85
Conclusión	p. 103
Bibliografía	p. 110

PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS

He puesto mi rebeldía en estas páginas. Decía el profesor Rafael Segovia que las manifestaciones masivas en contra de la invasión de Irak eran “tan admirables como inútiles”. Acaso sea aún más inútil escribir una tesis de licenciatura. En cualquier caso, mi interés por la invasión estadounidense de Irak nació de mi oposición a una decisión precipitada, con dosis preocupantes de frivolidad, carente de una justificación convincente, y que se ha cobrado cientos de miles de vidas. Aquí intento explicar por qué ocurrió esa guerra innecesaria y dolorosa.

Tuve la oportunidad de hacer mi investigación de tesis en la American University en Washington D.C. gracias a la generosidad de los profesores Jean-François Prud’homme, Gustavo Vega, Reynaldo Ortega y Roberto Breña. Durante mi estancia en Washington tuve la fortuna de contar con la asesoría de los profesores Robert Pastor y Sharoon Murray. Tras mi regreso a México, tanto mi directora de tesis, la profesora Celia Toro, como los profesores Soledad Loaeza y Reynaldo Ortega fueron especialmente bondadosos conmigo. Mis profesores y mis compañeros de El Colegio de México hicieron que mis años de estudiante universitario fueran un privilegio y un placer.

El amor generoso de mis padres Daniel y Mónica está en la base de mi empeño en este trabajo. Para ellos es todo mi cariño y gratitud. La aventura de redactar cien cuartillas sobre un solo asunto es un ejercicio que produce neurosis y que, por consiguiente, habría sido imposible sin la compañía de mis amigos Jorge, Rodrigo, Ariadna, Marcela, Soraya y Jannek. En cierta forma, esta tesis también es para Harumi Yoshimoto. Mi tía Guadalupe es para mí un ejemplo de sabiduría y fortaleza. Mis sobrinas Emilia y América están llenas de ternura y de belleza. Que Dios las bendiga y las acompañe siempre.

INTRODUCCIÓN

Los norteamericanos padecen una dificultad congénita para entender al mundo exterior y orientarse en sus laberintos.

Octavio Paz¹

Esta tesis estudia un error de política exterior y el discurso de buenos propósitos que lo acompañó. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, el presidente George W. Bush enunció una doctrina de política exterior unilateral y agresiva. En el discurso de la administración comenzaron a aparecer calificativos morales que no se habían escuchado desde los tiempos de Reagan y que hacían referencia a “estados canallas” (*rogue states*) y batallas del bien contra el mal.² Al poco tiempo (en marzo de 2003), el ejército norteamericano invadió Irak para acabar con el régimen de Saddam Hussein. ¿Por qué pensaron las autoridades estadounidenses que invadir Irak era una buena idea? ¿En qué medida la decisión de invadir fue el resultado de consideraciones ideológicas? La invasión de Irak ha sido un desacierto mayúsculo. Esta es la historia de ese desaguizado y de la doctrina que las autoridades construyeron para justificarlo.

Este trabajo propone dos hipótesis para intentar responder las preguntas ¿por qué ocurrió la invasión de Irak? y ¿cuál es la relación entre la ideología de la “Doctrina Bush” y la

¹ “¿Epicuro o Calvino?” en Octavio Paz, *Ideas y costumbres I: la letra y el cetro*, FCE, México, 1995, p. 299.

² “President Bush’s Graduation Speech at West Point”, 1º de junio de 2002, tomado de Jerel A. Rosati y James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wathsworth, Nueva York, 2004, p. 36.

decisión de invadir? La primera hipótesis sostiene que la decisión de invadir Irak fue el resultado de una coyuntura en la que intervinieron tres factores: la crisis del 11 de septiembre, la recomendación de algunos intelectuales neoconservadores, y la dinámica de grupo del presidente Bush y su “gabinete de guerra”. La segunda hipótesis propone que la “Doctrina Bush” no pudo orientar la decisión de invadir Irak, porque esa decisión se tomó antes de que se formulara dicha doctrina. Más bien, la doctrina proveyó la justificación ideológica de la invasión una vez que las autoridades habían decidido emplear la fuerza militar en contra de Irak.

La primera hipótesis

El proceso de formulación de la política exterior que culminó en la decisión de invadir Irak supuso tres procesos distintos y semi-autónomos: 1) definición de la agenda, 2) determinación de las alternativas de acción y 3) toma de la decisión. El 11 de septiembre determinó la agenda, los neoconservadores construyeron la alternativa, y el presidente Bush y sus colaboradores tomaron la decisión final de invadir Irak.

Las crisis suelen tener un peso considerable por lo que toca a la definición de las prioridades de la política exterior, porque obligan a las autoridades gubernamentales a identificar y concentrar su atención en un problema específico que requiere una solución urgente.³ La principal consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre fue el cambio en la agenda, que convirtió el combate al terrorismo en la prioridad de la política exterior.⁴

³ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Nueva York, 1984, p. 100.
⁴ Michael J. Mazarr, “The Iraq War and Agenda Setting”, *Foreign Policy Analysis*, 3 (2007), p. 5.

Por otro lado, la comunidad de especialistas (es decir, los “*think-tanks*”, los círculos académicos, y en general los individuos que son vistos como autoridades en materia de política exterior –independientemente de si están dentro o fuera del gobierno) desempeña con frecuencia un papel decisivo a la hora de definir las alternativas de política exterior.⁵ Los miembros de la comunidad de especialistas invierten sus recursos (tiempo, conocimiento y entusiasmo) para promover sus recomendaciones políticas, y están a la espera de una coyuntura crítica que favorezca la adopción oficial de las alternativas que propugnan.⁶ En ese sentido, la recomendación de los miembros de la comunidad de especialistas que comulgan con el pensamiento neoconservador fue crucial a la hora de evaluar el abanico de alternativas de acción en respuesta a los atentados del 11 de septiembre. Algunos miembros de la comunidad de especialistas pusieron la invasión de Irak sobre la mesa y ayudaron a presentarla como una alternativa necesaria y viable.⁷

Por último, la toma de decisiones de política exterior es responsabilidad de las autoridades gubernamentales. Bajo ciertas circunstancias, los grupos de individuos a cargo de tomar una decisión trascendente desarrollan una dinámica grupal perniciosa conocida como el síndrome de la “irracionalidad grupal” (*groupthink syndrome*). El síndrome se desarrolla al interior de grupos cohesivos de tomadores de decisiones cuyos miembros valoran más la unanimidad que la evaluación racional de alternativas.⁸ El síndrome de la irracionalidad grupal dificulta el estudio cuidadoso de la información disponible e inhibe la toma colegiada

⁵ Hugh Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1978, p. 94.

⁶ J. W. Kingdon, *op. cit.*, p. 18.

⁷ Stefan Halper y Jonathan Clarke, *America Alone: The Neoconservatives and the Global Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 6.

⁸ Irving L. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1982, p. 9.

de decisiones. La consecuencia más frecuente del padecimiento del síndrome es la toma de decisiones equivocadas.⁹ La decisión de invadir Irak parece haber sido el resultado del padecimiento del síndrome de la irracionalidad grupal por parte de los miembros del “gabinete de guerra” del presidente Bush.

La crisis del 11 de septiembre sirvió para identificar un problema (el terrorismo de alcance global) y convertirlo en prioridad. La comunidad de especialistas ayudó a determinar las acciones posibles. Finalmente, la dinámica de grupo que prevaleció entre el presidente Bush y su gabinete de guerra inhibió la discusión a fondo de las alternativas y la evaluación de evidencia relevante, lo que inclinó la balanza en favor de invadir Irak. El **diagrama 1** muestra cómo cada uno de los tres factores determinó un proceso distinto de la política exterior. La combinación de esos factores fue crucial para que las personas con la autoridad para tomar una decisión se inclinaran por invadir Irak.

Diagrama 1: La coyuntura detrás de la invasión de Irak

Crisis 11/S	→	definición de la agenda <i>combatir el terrorismo</i>
Comunidad de especialistas neoconservadores	→	alternativas <i>invadir Irak</i>
Dinámica de grupo	→	toma de decisiones <i>invadir Irak</i>

⁹ *Ibid.*, p. 175.

La segunda hipótesis

La segunda parte de la investigación estudia la relación entre la llamada “Doctrina Bush” y la decisión de deponer a Saddam Hussein por la vía militar. ¿Fue la invasión de Irak la aplicación práctica de la ideología del presidente George W. Bush? A primera vista, parecería que sí. La Doctrina Bush proclamó el “derecho” de Estados Unidos de emplear la fuerza unilateralmente y de manera anticipada en contra de Estados que buscaran desarrollar armas de destrucción masiva o que estuviesen vinculados con organizaciones terroristas. Podría pensarse que la invasión de Irak materializó la nueva “gran estrategia” norteamericana.

Sin embargo, un estudio cuidadoso de la decisión de invadir Irak revela que la Doctrina Bush fue una elaboración discursiva que sirvió para justificar una decisión que ya se había tomado. El discurso sobre los “Estados canallas” (*rogue states*) ansiosos por entregar su arsenal nuclear a los agentes del terrorismo internacional proveyó la justificación ideológica para invadir Irak una vez que se decidió que el régimen de Saddam Hussein era una amenaza a la seguridad nacional. Como lo refirió Deborah Welch Larsen en relación con la Doctrina Truman: “las autoridades difícilmente se inclinan por una decisión para llevar a la práctica una ideología. Por el contrario, la adopción de políticas responde a la percepción de amenazas u oportunidades. Con el tiempo, las decisiones políticas se justifican haciendo referencia a una ideología”.¹⁰ La segunda hipótesis de este trabajo sostiene que la Doctrina Bush no pudo ser el origen de la decisión de invadir Irak, porque esa decisión se tomó antes de que se desarrollara dicha doctrina. La doctrina debe considerarse entonces como la justificación ideológica de la invasión.

¹⁰ *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, Princeton University Press, Princeton, 1985, p. 348.

Estructura de la tesis

La tesis está dividida en 2 partes y 4 capítulos. La primera parte busca responder la primera pregunta de investigación (*¿por qué ocurrió la invasión de Irak?*) y comprende los primeros tres capítulos. La segunda parte intenta responder la segunda pregunta de investigación (*¿cuál fue la relación entre la decisión de invadir Irak y la ideología detrás de la Doctrina Bush?*) y comprende el último capítulo. En el capítulo 1 se establece la perspectiva de la primera parte de la investigación: la teoría de la “ventana de oportunidad” de John W. Kingdon y la teoría de la “irracionalidad grupal” de Irving L. Janis. El capítulo 2 estudia las consecuencias de la crisis del 11 de septiembre en la definición de la agenda, así como el papel de la comunidad de especialistas (en particular, los especialistas vinculados con el pensamiento neoconservador y con la administración Bush) en el establecimiento de las alternativas de política exterior. En el capítulo 3 se estudia la dinámica de grupo que prevaleció entre los miembros del equipo del presidente Bush y que los llevó a tomar una decisión equivocada. El capítulo 4 estudia la justificación discursiva de la invasión de Irak.

El atolladero

La decisión de invadir Irak ha puesto al liderazgo estadounidense en aprietos. En primer lugar, la justificación oficial de la guerra se basó en premisas falsas. El presidente Bush convenció al público norteamericano de la necesidad de ir a la guerra contra Irak bajo el argumento de que Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva y tenía vínculos con al-Qaeda.¹¹ La invasión de Irak fue anunciada como una acción necesaria para garantizar la seguridad nacional. Sin embargo, ahora se sabe que ambas acusaciones carecían de fundamento. No se encontró arsenal químico, biológico o nuclear en Irak ni antes ni después de la invasión, y no

¹¹ Spencer Ackerman y John B. Judis, “The Selling of the Iraq War: The First Casualty”, *The New Republic*, 30 de junio de 2006, p. 14.

se ha podido demostrar que el régimen de Saddam Hussein tuviese vínculos con Osama Bin Laden y su organización terrorista.¹²

En segundo lugar, la invasión de Irak ha deteriorado considerablemente la imagen internacional de Estados Unidos. La política exterior americana de los últimos años ha recibido el epíteto de “neo imperial”¹³ y Estados Unidos el de “potencia arrogante”.¹⁴ En tercer lugar, la ocupación de Irak ha sido extraordinariamente costosa tanto económicamente como en términos de vidas humanas, y ha desatado una espiral de violencia facciosa que anuncia una guerra civil.¹⁵

Por último, la polarización que produce la violencia prolongada en Irak tuvo ya consecuencias políticas internas en Estados Unidos. El presidente George W. Bush es ahora uno de los presidentes más impopulares en la historia americana reciente; el partido demócrata ha recuperado la mayoría de los escaños en el Congreso, y el secretario de Defensa Donald Rumsfeld ha tenido que presentar su renuncia. La decisión de invadir Irak ha conducido a la política exterior americana a un atolladero y la supervivencia de la Doctrina Bush es poco probable. Salir de Irak con decoro es ahora el desafío más grande de la política exterior.¹⁶

¹² Según James P. Pfiffner, el Presidente Bush fue responsable de haber hecho “proposiciones engañosas que sugerían que había una conexión entre Saddam Hussein y el 11 de septiembre” (“Did President Bush Mislead the Country in His Arguments for War with Iraq?”, *Presidential Studies Quarterly*, 34, 2004, p. 25).

¹³ G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, 81 (2002), p. 45.

¹⁴ Al decidir invadir Irak fuera del marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y antes de que los inspectores de armamento concluyeran sus trabajos, Estados Unidos dañó sus relaciones con buena parte de sus aliados más cercanos. Como lo refiere Stephen M. Walt, los líderes del mundo se preguntan hoy más que nunca cómo hacer para contrapesar el poderío americano. Estados Unidos tiene ahora una reputación de “potencia arrogante” y debe hacer esfuerzos por reconstruir su imagen internacional (“Taming American Power”, *Foreign Affairs*, 84, 2005, p. 106).

¹⁵ La ocupación de Irak cuesta entre 500 y 1000 vidas cada mes (Larry Diamond *et al.*, “What to Do in Iraq: A Roundtable”, *Foreign Affairs*, 85, 2006, p. 152).

¹⁶ James A. Baker y Lee H. Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, Vintage Books, Nueva York, 2006, p. xiii.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES TEÓRICAS: LA VENTANA DE OPORTUNIDAD Y LA IRRACIONALIDAD

GRUPAL

Una buena teoría es precisa, austera, elegante, y subraya las relaciones entre un número reducido de variables. En contraste, una explicación es inevitablemente compleja, densa, enredosa e intelectualmente insatisfactoria. El éxito de una explicación no depende de su austeridad, sino de su capacidad para ser comprensiva.

Samuel P. Huntington¹⁷

El propósito de este capítulo es establecer las herramientas teóricas que servirán para analizar los factores que condujeron a la invasión de Irak. En primer lugar, se explica la incapacidad de la teoría realista de las relaciones internacionales para dar cuenta de la invasión de Irak y la necesidad de volver la mirada a los actores y procesos de la política interna como determinantes de la política exterior. En segundo lugar, se discuten algunos de los enfoques en el estudio de la toma de decisiones de política exterior y se explican los supuestos fundamentales de las dos teorías que servirán de base para el resto de la investigación. Finalmente, se establece la compatibilidad de la teoría de la “ventana de oportunidad” y la teoría de la “irracionalidad grupal”.

¹⁷ *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, p. xiii.

*Lo que el realismo no nos explicó*¹⁸

La preocupación central de la teoría realista de las relaciones internacionales es el problema de la guerra y las condiciones bajo las cuales el sistema internacional logra estabilizarse. Desde esta perspectiva, los actores centrales en el juego de la política internacional son los Estados. Los Estados son vistos como actores racionales y unitarios que buscan constantemente maximizar su poder (o por lo menos, conservarlo). El fin último de todos los Estados es garantizar su supervivencia.¹⁹

El punto de partida de la teoría realista es la diferencia entre la política internacional y la política interna. La política interna está caracterizada por la existencia del Estado, que reclama para sí con éxito el monopolio de la violencia legítima.²⁰ La finalidad del Estado es garantizar la seguridad de los ciudadanos. Según Thomas Hobbes, en una sociedad sin Estado los hombres viven en una “guerra de todos contra todos”, las ambiciones no tienen límites y la violencia no tiene fin.²¹ Para acabar con la anarquía que prevalece en un mundo donde el hombre es el lobo del hombre, la comunidad política delega el monopolio de la violencia legítima en el Estado, que vela por la seguridad de todos y hace cumplir la ley.

Por el contrario, la política internacional (es decir, la política entre Estados) está caracterizada por la falta de un gobierno mundial que garantice la seguridad de los miembros de la comunidad y que haga cumplir la ley. Los Estados están desamparados en un sistema internacional anárquico en el que opera la ley del más fuerte. Cada Estado es responsable de

¹⁸ La frase evoca el título del artículo de la profesora Celia Toro, “Lo que la interdependencia no nos explicó”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990.

¹⁹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1979, p. 118.

²⁰ Max Weber, *Politik als Beruf*, Duncker und Humboldt, Berlin, 1968, p. 25.

²¹ *Leviathan, or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, Basil Blackwell, Oxford, 1960, p. 82.

velar por su propia supervivencia y para ello debe luchar incesantemente por recursos de poder.

La teoría realista propone que la comunidad de Estados es un sistema que tiende al equilibrio de poder. Por esa razón, el comportamiento de los Estados depende de su posición en la jerarquía internacional del poder. Los cambios en la política exterior de los Estados son el resultado de variaciones en la estructura internacional de poder.²² Desde esta perspectiva, las guerras son un fenómeno relacionado con el ascenso del poderío de una o varias potencias, lo que afecta los equilibrios de poder y acaba por desatar hostilidades abiertas entre Estados.

La teoría realista de las relaciones internacionales constituye un cuerpo coherente de predicciones acerca del comportamiento de los Estados y de las razones por las que deciden ir a la guerra o firmar la paz. La teoría realista es un instrumento analítico útil para estudiar ciertos fenómenos políticos internacionales, pero no es sensato esperar que una sola teoría, por buena que sea, pueda servir para explicarlo todo. Por lo que toca al fenómeno que aquí se estudia, la teoría realista tiene poco qué aportar al esclarecimiento de la decisión estadounidense de invadir Irak.

La teoría realista no es una herramienta útil para este estudio, porque *la invasión de Irak no fue el resultado de un cambio en la estructura internacional del poder*. La decisión de invadir Irak no puede explicarse como una consecuencia de perturbaciones en el sistema internacional, sencillamente porque no ocurrió tal cosa. Como lo han referido los teóricos

²² K. N. Waltz, *op. cit.*, p. 125.

más notables de la escuela realista de las relaciones internacionales, el 11 de septiembre no transformó la estructura de poder internacional.²³ Por consiguiente, la variable realista (la estructura internacional del poder) no sirve para explicar la invasión de Irak.²⁴ Esa invasión fue más bien el resultado de la dinámica de la política interna en Estados Unidos a raíz de los ataques terroristas. Para dar cuenta de la invasión de Irak *es necesario volver la mirada a la política interna* en Estados Unidos. Este trabajo considera que los actores y procesos de política interna fueron los factores clave en la toma de la decisión de invadir Irak.

El estudio de la toma de decisiones de política exterior

Los estudiosos de la política exterior americana han desarrollado distintas perspectivas teóricas que se centran en el análisis de la toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales. Se pueden identificar cuatro enfoques distintos en el estudio de la toma de decisiones de política exterior: el modelo de acción racional, el modelo político-burocrático, el modelo “hiperpluralista” y las teorías psicológicas. Estos enfoques centran su atención en los actores y procesos de la política interna como determinantes de la política exterior.²⁵

El modelo de acción racional supone que los tomadores de decisiones son individuos racionales con preferencias claras y jerárquicamente establecidas. Según este modelo, los individuos actúan racionalmente (es decir, con base en sus preferencias) para maximizar sus

²³ Kenneth N. Waltz, “The Continuity of International Politics”, en Ken Booth y Timothy Dunne (eds.), *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2002, p. 353.

²⁴ Sin embargo, merece la pena decir un par de cosas en favor del enfoque realista. La invasión de Irak habría sido impensable en plena Guerra Fría. La estructura unipolar del sistema internacional hizo posible que el presidente Bush decidiera invadir Irak en contra de la voluntad de Estados poderosos como Alemania, Rusia y China. Además, ningún teórico realista consideró que la invasión de Irak fuese una decisión sensata.

²⁵ De acuerdo con Dean A. Minix, “el propósito de las investigaciones sobre los procesos de toma de decisiones es determinar la medida en la que esos procesos afectan el contenido de las decisiones de política exterior” (*Small Groups and Foreign Policy Decision Making*, University Press of America, Washington D.C., 1982, p. 6).

beneficios. Los actores centrales son el presidente y un grupo reducido de individuos encargados de formular la política exterior.²⁶

El modelo político-burocrático u organizacional supone que el gobierno es una especie de alianza semi-feudal en la que cada organización burocrática es relativamente autónoma. Cada rama de la burocracia (el departamento de Defensa, el departamento de Estado, el departamento de Comercio, etcétera) tiene una subcultura que le caracteriza y le da una “vida propia”. A diferencia del modelo racional, en el que el presidente y los funcionarios de primer nivel toman decisiones racionalmente para que la burocracia las ejecute, el modelo organizacional propone que las organizaciones burocráticas son tentáculos autónomos con intereses propios y que acaban por desempeñar un papel central en las decisiones de política exterior. Las burocracias controlan los flujos de información, están a cargo de llevar a la práctica las decisiones que se toman y son inflexibles y muy difíciles de controlar. Al final, las cabezas de las organizaciones acaban por adoptar la perspectiva e intereses de su organización.²⁷

El modelo “hiperpluralista” supone que diversos grupos de interés luchan constantemente para tratar de orientar las decisiones de política exterior. La formulación de la política exterior es un proceso político en el que distintos individuos, grupos y organizaciones libran una “batalla por Washington”. Desde esta perspectiva, los grupos de interés y la comunidad de especialistas en política exterior suelen desempeñar un papel central en la formulación de la política exterior.²⁸

²⁶ Jerel A. Rosati y James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wathswoth, Belmont, 2004, p. 279.

²⁷ Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Company, Boston, 1971, pp. 67-69.

²⁸ J. A. Rosati y J. M. Scott, *op. cit.*, p. 518.

Por último, algunos estudiosos de la política exterior han subrayado la importancia de los procesos psicológicos de los tomadores de decisiones como elementos determinantes en la formulación de políticas. Algunos teóricos centran su atención en la personalidad del presidente y otros subrayan los efectos del estrés en la toma de decisiones. Algunos se concentran en el papel de las imágenes mentales, las percepciones y los malentendidos, mientras que otros han desarrollado modelos sobre los efectos perversos de ciertas dinámicas de grupos a cargo de tomar decisiones.²⁹

En este trabajo hago uso de las aportaciones del modelo pluralista y de las teorías psicológicas pero rechazo las premisas de los enfoques de acción racional y organizacional. La decisión de invadir Irak no fue el resultado de una decisión racional que consideró objetivos bien definidos y que buscó maximizar beneficios. Como se verá más adelante, se trató más bien de una decisión apresurada que respondió a una dinámica de grupo peculiar. Por consiguiente, el enfoque de acción racional es de poca utilidad para este estudio. La invasión de Irak tampoco parece haber sido la consecuencia del triunfo de los intereses de una organización burocrática en particular. Si bien el departamento de Defensa llevó la batuta en los meses previos a la invasión de Irak y, por consiguiente, su presupuesto se incrementó notablemente en ese periodo³⁰, es poco plausible afirmar que la guerra contra Irak fue el resultado de dinámicas burocráticas. Otras variables parecen haber tenido más peso.

²⁹ *Ibid.*, pp. 292-299.

³⁰ Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, 81 (2002), p. 26.

El enfoque “hiperpluralista” ofrece una explicación satisfactoria para una parte del proceso que condujo a la invasión de Irak. En efecto, la comunidad de especialistas en política exterior parece haber desempeñado un papel clave en el establecimiento de alternativas de política. Una parte de la comunidad de especialistas en política exterior (en particular, los miembros de la comunidad que comulgan con el pensamiento neoconservador) dedicaron mucho tiempo y esfuerzo al debate en torno a la conveniencia de deponer a Saddam Hussein por la vía militar. La elaboración de esa alternativa fue el resultado del trabajo tenaz de la comunidad de especialistas.

Ahora bien, la decisión de escoger esa alternativa y no otra estuvo en manos del presidente George W. Bush y su gabinete de guerra. Los individuos que tomaron la decisión de invadir Irak constituyeron un grupo reducido, ideológicamente cohesivo y proclive a desarrollar una dinámica grupal peculiar, que uno de los estudiosos de la toma de decisiones de política exterior desde la perspectiva psicológica ha caracterizado como “irracionalidad grupal” (*groupthink*). En este trabajo echo mano de los enfoques pluralista y psicológico para explicar los distintos procesos que condujeron a la invasión de Irak.

La irracionalidad grupal

La teoría de la “irracionalidad grupal” (*groupthink*) forma parte de las teorías psicológicas en el estudio de la toma de decisiones de política exterior. Irving L. Janis desarrolló la teoría de la irracionalidad grupal para explicar la toma de ciertas decisiones apresuradas que tuvieron efectos negativos para la política exterior estadounidense. El profesor Janis estaba particularmente intrigado por la decisión irracional (en la que participaron mentes muy

capaces) de invadir Bahía de Cochinos en 1961. Para dar cuenta de esa decisión poco inteligente e innecesariamente costosa, I. L. Janis se sirvió de la disciplina de la psicología grupal para aplicarla a la toma de decisiones de política exterior por parte de grupos reducidos de individuos.

El enfoque de la dinámica de grupo supone que los miembros de grupos encargados de la formulación de políticas están sujetos a las mismas presiones a las que están sujetos los miembros de grupos ordinarios. Los tomadores de decisiones, por importantes y respetables que sean, son igualmente vulnerables a ciertos fenómenos psicológicos colectivos. En particular, la teoría de la irracionalidad grupal busca describir la toma de decisiones bajo una dinámica de psicología grupal en la que los miembros de un grupo desarrollan una suerte de fuerza centrífuga que trabaja en contra del disenso y de la evaluación razonada de alternativas de acción.

Un grupo de individuos padece el síndrome de la irracionalidad grupal (independientemente de qué tan brillantes sean los miembros del grupo) cuando desarrolla una fuerte presión hacia la uniformidad de opiniones, lo que impide la evaluación efectiva de información, objetivos y alternativas, así como la toma colegiada de decisiones. En palabras de I. L. Janis, el término ‘irracionalidad grupal’ se refiere a “una forma de pensar de las personas que forman parte de un grupo muy cohesivo que les hace propensas a valorar más la unanimidad que la evaluación de cursos alternativos de acción”.³¹

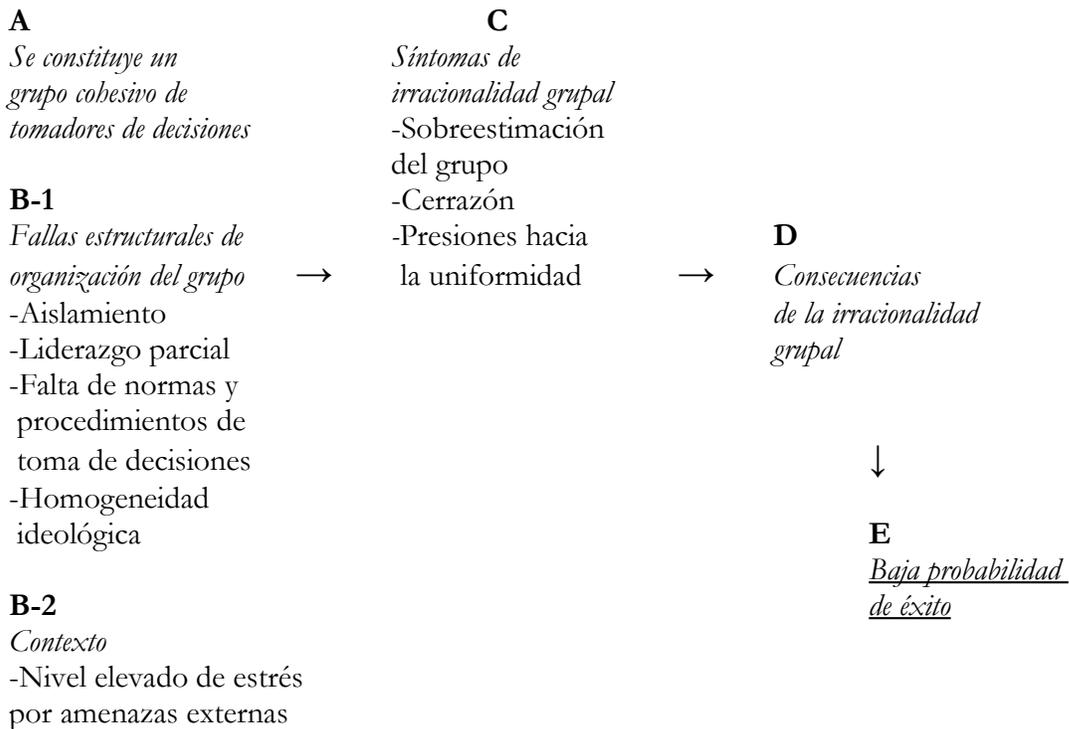
³¹ *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1982, p. 9.

De acuerdo con I. L. Janis, hay ocho síntomas de la irracionalidad grupal: 1) ilusión de infalibilidad, 2) sentimiento de superioridad moral, 3) tendencia a descartar información que contradice los propósitos o decisiones del grupo, 4) visión estereotipada del enemigo, 5) tendencia a la autocensura cuando no se está de acuerdo con el resto del grupo, 6) ilusión de unanimidad, 7) presión sobre los miembros que disienten y 8) emergencia de “guardianes del consenso”.

Cuando todos o la mayor parte de estos síntomas están presentes en un grupo a cargo de tomar una decisión, es muy probable que se desarrolle el síndrome de la irracionalidad grupal, lo que suele producir las siguientes consecuencias: a) exploración incompleta de alternativas, b) evaluación incompleta de objetivos, c) evaluación dudosa de los riesgos que supone la alternativa escogida, d) incapacidad para reconsiderar las alternativas descartadas, e) búsqueda insuficiente de información relevante, f) sesgo selectivo en el procesamiento de la información recabada, y g) no se desarrollan planes de contingencia.³² La consecuencia fundamental de la irracionalidad grupal es la toma de decisiones equivocadas. El **diagrama 2** representa el modelo de la irracionalidad de grupo. Es muy probable que se tomen decisiones inconvenientes como resultado del síndrome de la irracionalidad grupal cuando un grupo es cohesivo (recuadro A) y se presentan las condiciones enlistadas en los recuadros B-1 y B-2.

³² *Ibid.*, pp. 174-175.

Diagrama 2: análisis teórico de la irracionalidad grupal



Fuente: Irving L. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1982, p. 243.

Como toda buena teoría, la teoría de la irracionalidad grupal ofrece un par de prescripciones. El síndrome de la irracionalidad grupal puede evitarse si el líder del grupo promueve el pensamiento crítico y actúa imparcialmente. El líder debe evitar establecer preferencias y expectativas desde el principio. De esta manera, la cabeza del grupo logra que sus colaboradores trabajen en una atmósfera abierta a cuestionamientos, a la búsqueda de la verdad y a la exploración y evaluación imparcial de alternativas.³³

La decisión de invadir Irak parece haber sido el resultado, al menos en parte, del padecimiento del síndrome de la irracionalidad grupal en el grupo que incluyó al presidente George W. Bush y a los miembros de su “gabinete de guerra”. Como se verá en el capítulo 3,

³³ *Ibid.*, p. 245.

el equipo de asesores íntimos del presidente Bush presentó la mayor parte de los síntomas del síndrome de la irracionalidad grupal. La decisión de invadir Irak parece haber sido una decisión apresurada y susceptible de ser explicada con base en las fuertes presiones hacia la uniformidad de opinión a las que estuvieron sujetos los miembros del equipo del presidente Bush. El liderazgo del presidente Bush no promovió el pensamiento crítico ni se ejerció con imparcialidad. Tras la crisis del 11 de septiembre, los individuos que acabarían por tomar la decisión de invadir Irak valoraron más la unanimidad que la evaluación cuidadosa de las acciones posibles. Por consiguiente, el presidente y su gabinete de guerra se inclinaron por una alternativa subóptima.

Un paso previo: la definición de la agenda y las alternativas

Ahora bien, hay dos procesos que anteceden la toma de decisiones de política exterior por parte de las personas que tienen la autoridad para hacerlo. Esos dos procesos son la definición de la agenda y el establecimiento de alternativas. Para proveer una explicación completa de los factores que condujeron a la invasión de Irak no podemos fijar la mirada exclusivamente en los tomadores de la decisión. Hay procesos que anteceden la toma de decisiones y que se deben tomar en cuenta. Como lo refiere Hugh Hecho, “al concentrar la atención en los pocos que son poderosos se descuidan las redes complejas de influencia que orientan el ejercicio del poder”.³⁴

Además de estudiar la dinámica de los miembros del grupo a cargo de tomar una decisión, es importante explicar por qué algunos asuntos predominan en la agenda de política exterior y otros no se toman en cuenta, así como por qué se descartan ciertas

³⁴ “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1978, p. 102.

alternativas y otras se consideran con mayor seriedad. La teoría de la “ventana de oportunidad” forma parte de la escuela hiperpluralista de la toma de decisiones y es de gran utilidad para explicar los procesos que conducen a la definición de la agenda y la determinación de las alternativas de política exterior.

La teoría de la ventana de oportunidad supone que los procesos de formulación de la política exterior (a saber, la definición de la agenda, las alternativas y la toma de una decisión) son procesos relativamente autónomos en los que participan actores distintos. Las crisis y los virajes en el “ánimo nacional” suelen afectar las prioridades de la política exterior, porque hacen que un problema adquiera relevancia para las personas encargadas de tomar decisiones. Así, las crisis, las fluctuaciones de la opinión pública y el ánimo político general suelen llamar la atención de las autoridades y les ayudan a identificar los problemas con claridad. Desde esta perspectiva, las crisis y el “ánimo nacional” son factores que determinan la agenda de política exterior.³⁵

Por otro lado, el proceso de determinación de las alternativas de política exterior es distinto y relativamente autónomo del proceso que determina la agenda. Los grupos de interés y la comunidad de especialistas en política exterior son actores clave en la determinación de las alternativas de acción que los tomadores de decisiones habrán de considerar. Como lo refiere John W. Kingdon, “el proceso de acumulación gradual de conocimientos así como la producción de recomendaciones por parte de especialistas en un área de política suele contribuir a la definición de alternativas”³⁶ de política exterior.

³⁵ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Nueva York, 1985, p. 100.

³⁶ *Ibid.*, p. 18.

De acuerdo con Hugh Hecho, las comunidades de especialistas en las distintas áreas de la política pública ejercen una influencia notable en las decisiones que toma el gobierno. La influencia creciente de los especialistas en las decisiones de carácter público responde a la presión de las expectativas ciudadanas sobre el gobierno. Desde esta perspectiva, el gobierno tiene que operar en medio de un fuego cruzado en el que 1) las expectativas de la ciudadanía son muy elevadas, 2) se espera que individuos ordinarios tomen decisiones cada vez más especializadas, pero 3) nadie desea que la burocracia se expanda.

Como resultado de esta combinación de expectativas, “hay una fuerza de empuje sobre cada vez más asuntos de política pública hacia fuera de las estructuras propias del gobierno federal que acaba por ponerlos en manos de una multitud de grupos intermediarios de especialistas”.³⁷ De esto se colige que los especialistas desempeñan un papel central en la elaboración de recomendaciones de política pública. Los especialistas actúan como “empresarios de políticas públicas” (*policy entrepreneurs*): invierten sus recursos (su tiempo, su conocimiento y su pasión) en el desarrollo de sus propuestas; venden sus ideas (publican libros, conceden entrevistas, hablan con las autoridades), y están en contacto con otros especialistas en la misma área, aunque no siempre comparten las mismas opiniones sobre la política que debe seguir el gobierno.

La comunidad de especialistas en política exterior desarrolla recomendaciones de política independientemente de los problemas o prioridades que han sido identificados por las autoridades. Cuando aparece un nuevo problema y se fija una nueva prioridad de política exterior, se abre una ventana de oportunidad para los miembros de la comunidad de

³⁷ Hugh Hecho, art. cit., p. 94.

especialistas, quienes buscan ofrecer las recomendaciones que han desarrollado como las soluciones a los problemas que comienzan a llamar la atención de las autoridades.

Desde esta perspectiva, los especialistas de política exterior son como *surfistas* que esperan pacientemente una buena ola. Tienen sus recomendaciones listas y han trabajado en ellas por mucho tiempo. Están a la espera de un nuevo problema, de una buena ola que les permita vender su recomendación a las autoridades. Si logran vincular los nuevos problemas con sus viejas recomendaciones y el momento político les favorece, es posible que los tomadores de decisiones adopten las recomendaciones de los especialistas. En palabras de J. W. Kingdon:

Los problemas, las recomendaciones y las oportunidades políticas confluyen en ciertos momentos críticos. Su agrupamiento es más probable cuando se abren ventanas de política pública, es decir, cuando se presentan oportunidades para promover ciertas recomendaciones o concepciones sobre los problemas. Las ventanas se abren ya sea porque emergen problemas cuya solución es urgente o porque ocurren acontecimientos que alteran sustancialmente el ánimo político. La emergencia de problemas y los acontecimientos políticos definen la agenda. El abanico de alternativas, sin embargo, lo establecen las recomendaciones de política pública. Los empresarios de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) -las personas que desean invertir sus recursos para promover sus propuestas o problemas- tienen la triple tarea de atraer la atención de las autoridades; asociar los problemas con las soluciones que ofrecen, y vincular problemas y soluciones al proceso político. Será más probable que ocurra un cambio en la política pública si los problemas identificados, las recomendaciones y los acontecimientos políticos convergen hacia una misma dirección.³⁸

³⁸ *Ibid.*, p. 21.

Enfoques compatibles

La teoría de la ventana de oportunidad es un enfoque útil para determinar el alcance de los *accidentes* y los *consejos* en el diseño de la política exterior americana en general, y en la decisión de invadir Irak en particular. Los accidentes y las recomendaciones anteceden la toma de decisiones de política exterior. Los consejos de los especialistas tienen una importancia considerable: los expertos construyen alternativas e invierten su tiempo, su conocimiento y su entusiasmo en las recomendaciones que formulan. Pero las recomendaciones por sí solas no determinan la política exterior. Decía Nicolás Maquiavelo que la fortuna es un elemento de una importancia singular en la política.³⁹ Un suceso accidental o imprevisto altera el orden de las cosas y hace que las recomendaciones se tomen con mayor seriedad. Antes de que se tome una decisión, los accidentes y los consejos ponen la agenda y las alternativas. Pero son los gobernantes quienes tienen la última palabra.

La teoría de la irracionalidad grupal arroja luz sobre el tercer proceso: la toma de una decisión por parte de un grupo reducido de autoridades que trabaja bajo condiciones desfavorables. La toma de decisiones equivocadas suele ser el resultado de una dinámica de grupo pernicioso, que envuelve a los miembros del grupo en una obsesión por coincidir en todo y por censurar cualquier opinión disidente. Este impulso impide la evaluación razonada de alternativas y obstruye la toma colegiada de decisiones. El resultado es frecuentemente una decisión equivocada.

Ambos enfoques ayudan a identificar los *actores* y *procesos* relevantes en la decisión de invadir Irak. Los actores centrales son los miembros de la comunidad de especialistas en

³⁹ “Es posible que la fortuna decida la mitad de nuestras acciones, pero nos deja a nosotros la otra mitad” (Niccolo Machiavelli, *The Prince*, Paul Sonino, trad., Humanities Press, New Jersey, 1996, p. 117).

política exterior que comulgan con el pensamiento neoconservador, el gabinete de guerra del presidente Bush y el presidente Bush. Los procesos de la formulación de la política exterior son la definición de la agenda, la determinación de las alternativas y la toma de la decisión.

De la combinación de las dos teorías que aquí se han referido se desprende la hipótesis de este trabajo. *La decisión de invadir Irak fue el resultado de la confluencia de 3 factores: la crisis del 11 de septiembre, la recomendación de la comunidad de especialistas y la dinámica de grupo que prevaleció entre los miembros del equipo del presidente Bush.*

Cada uno de estos factores determinó un proceso distinto de la política exterior americana. La crisis del 11 de septiembre sirvió para identificar un problema (el terrorismo de alcance global) y convertirlo en la prioridad. La comunidad de especialistas ayudó a determinar las alternativas de acción. Finalmente, la dinámica de grupo que prevaleció entre el presidente Bush y sus colaboradores más cercanos inhibió la discusión a fondo de alternativas y la evaluación de evidencia relevante, lo que inclinó la balanza en favor de invadir Irak. En la coyuntura que condujo a la invasión de Irak intervinieron un ataque inesperado, una idea y una dinámica perniciosa de interacción grupal.

CAPÍTULO II

LA RECOMENDACIÓN NEOCONSERVADORA Y EL ONCE DE SEPTIEMBRE

El 11 de septiembre fue el punto de inflexión. Nada más. Nosotros mantuvimos viva una manera de ver la política exterior americana en un momento en que esa visión era muy impopular. Creo que se necesita gente que haga eso para después volver la mirada atrás. Y entonces, de alguna manera, se tiene una perspectiva del mundo lista para usarse.

Robert Kagan⁴⁰

El propósito de este capítulo es explorar la primera hipótesis de este trabajo de investigación. La hipótesis del trabajo establece tres relaciones causales: 1) el 11 de septiembre determinó la agenda de política exterior, 2) la comunidad de especialistas de filiación neoconservadora construyó la alternativa de invadir Irak, y 3) la dinámica de grupo del presidente Bush y su gabinete de guerra inclinó la balanza en favor de invadir Irak. En este capítulo estudio sólo las primeras dos relaciones causales de la hipótesis del trabajo, es decir, explico cómo se determinaron la agenda y la alternativa de política exterior en el proceso general que condujo a los americanos a invadir Irak.

La evidencia que presento en este capítulo indica que los miembros de la comunidad de especialistas en política exterior que comulgan con el pensamiento neoconservador

⁴⁰ Robert Kagan respondió con estas palabras a la pregunta de George Packer sobre cómo fue que las ideas neoconservadoras llegaron a influir la política exterior del Presidente George W. Bush (George A. Packer, *The Assassin's Gate: America in Iraq*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2005, p. 38).

construyeron una alternativa (invadir Irak) y le abrieron brecha en el mundo de las recomendaciones de política exterior. Tras el 11 de septiembre, algunos miembros neoconservadores de la comunidad de especialistas mostraron su habilidad para vincular su recomendación política con el nuevo problema que requería una solución urgente (es decir, el terrorismo internacional).

Es importante distinguir entre los términos “neoconservador” y “comunidad de especialistas”. La comunidad de especialistas es “una red de individuos que comparten un conocimiento especializado en un asunto de la política pública”.⁴¹ El neoconservadurismo es una filosofía y su contenido actual gira fundamental –aunque no exclusivamente- en torno a una serie de postulados sobre cómo debe orientarse la política exterior americana. Los miembros de la comunidad de especialistas pueden o no ser neoconservadores. Asimismo, un individuo que comparte las tesis neoconservadoras puede o no ser un especialista en política exterior.

Los actores principales en este capítulo son los miembros de la comunidad de especialistas de orientación neoconservadora (ver **Diagrama 3**). Esos individuos promovieron la invasión de Irak desde mediados del decenio de 1990: publicaron libros y artículos especializados; organizaron conferencias, se reunieron con exiliados iraquíes; enviaron cartas al presidente William Clinton y al Congreso, y, en general, abrieron brecha en los debates sobre la política exterior americana enfatizando que Estados Unidos debía poner fin a los días de Saddam Hussein.⁴² Su recomendación no fue tomada con seriedad sino hasta

⁴¹ Hugh Hecl, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King, ed., *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1978, p. 103.

⁴² La obsesión neoconservadora con Saddam Hussein es un fenómeno curioso que responde a dos factores. En primer lugar, la ideología neoconservadora comenzó a tomar su forma actual a comienzos de la

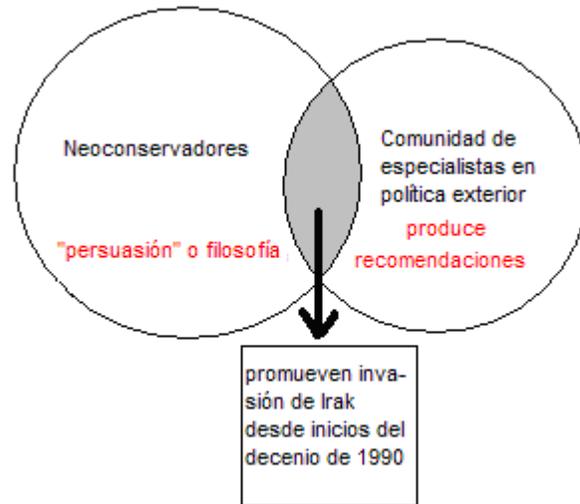
después de que ocurrieron los atentados terroristas del 11 de septiembre. Tras el 11 de septiembre, los especialistas neoconservadores proclamaron que el terrorismo de alcance global y el régimen iraquí eran dos caras de una misma moneda, y que la seguridad nacional estadounidense dependía del cambio de régimen en Bagdad.

Ahora bien, es necesario tener la precaución de no exagerar la influencia neoconservadora en la invasión de Irak de 2003. Algunos analistas consideran que los neoconservadores “controlaron” la política exterior americana tras el 11 de septiembre. Sin embargo, responsabilizar directa y exclusivamente a los miembros neoconservadores de la comunidad de especialistas constituye un error analítico. La decisión de invadir Irak la tomó el presidente George W. Bush con el concurso de su gabinete de guerra. Los especialistas neoconservadores construyeron una alternativa y aprovecharon la crisis del 11 de septiembre para presentarla como viable y necesaria. El presidente Bush decidió tomarla.⁴³

década de 1990, en respuesta al fin de la Guerra Fría y a la Guerra del Golfo Pérsico. Como se verá más adelante, el derrumbe del bloque soviético hizo pensar a los neoconservadores que había llegado la hora de que Estados Unidos empleara su poderío militar para transformar al mundo. Estados Unidos debía usar la fuerza para producir cambios de régimen en los estados no democráticos. Desde un punto de vista neoconservador, la Guerra del Golfo fue un fracaso, porque no acabó con la “tiranía” de Saddam Hussein. En segundo lugar, la entrada de los inspectores de armamento a Irak tras el fin de la guerra reveló que el programa nuclear iraquí estaba mucho más desarrollado de lo que habían estimado los servicios de inteligencia estadounidenses y la Agencia Internacional de Energía Atómica. Por consiguiente, el régimen iraquí concentró la animadversión neoconservadora a lo largo del decenio de 1990 (Michael J. Mazarr, “The Iraq War and Agenda Setting”, *Foreign Policy Analysis*, 3, 2007, p. 3).

⁴³ Es importante señalar que algunos especialistas neoconservadores llegaron a ocupar cargos importantes en la administración de George W. Bush y promovieron vehementemente la invasión de Irak a partir del 11 de septiembre. El caso más notable es el del subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, quien sirvió como una correa de transmisión de la recomendación neoconservadora al gabinete de guerra del presidente Bush. El capítulo 4 se refiere a la decisión de las autoridades estadounidenses de invadir Irak.

Diagrama 3: los miembros neoconservadores de la comunidad de especialistas en política exterior



En este capítulo hago un recuento breve de la historia y las premisas del pensamiento neoconservador, así como de su influencia sobre parte de la comunidad de especialistas en política exterior. Posteriormente identifiqué las actividades y los documentos clave de los miembros neoconservadores de la comunidad de especialistas que impulsaron la idea de invadir Irak durante la década de 1990. Más adelante evalué la redefinición de la agenda de la política exterior americana como consecuencia de la crisis del 11 de septiembre de 2001. En el último apartado de este capítulo doy cuenta de los esfuerzos de los especialistas neoconservadores por vincular su recomendación política con los horrores del 11 de septiembre.

El neoconservadurismo y la comunidad de especialistas

El neoconservadurismo es una corriente intelectual estadounidense con más de 50 años de historia. Su trayectoria ha pasado por el trotskismo, la admiración por Leo Strauss y la adopción de posiciones radicales de política exterior hacia Oriente Medio. Según Irving Kristol (considerado el “padre” del neoconservadurismo actual), “el neoconservadurismo es una ‘persuasión’ que se ha manifestado erráticamente al transcurrir el tiempo y cuyo significado sólo puede vislumbrarse con claridad cuando se le mira en retrospectiva”.⁴⁴ Si bien los antiguos neoconservadores no tenían un cuerpo doctrinario que se pueda identificar con claridad, los neoconservadores de hoy se interesan fundamentalmente por la política exterior americana y han llegado a un consenso básico en torno a cinco ideas que se vinculan entre sí:

- 1) Visión maniquea de la política interna e internacional. La comunidad internacional de Estados se divide en aquellos que cuentan con regímenes “buenos” y aquellos que cuentan con regímenes “malos”. Los Estados buenos (como Estados Unidos) son democráticos, respetan los derechos humanos, y su comportamiento internacional busca hacer el bien. Por el contrario, los Estados malos o “canallas” (*rogue states*) son regímenes autoritarios que no respetan los derechos humanos de su población y que son malos tanto al interior como al exterior de sus fronteras. Los Estados canallas constituyen una amenaza para la seguridad de Estados Unidos y del mundo.⁴⁵

⁴⁴ “The Neoconservative Persuasion: What It Was and What It Is”, en Irwin Stelzer (ed.), *The Neocon Reader*, Grove Press, Nueva York, 2004, p. 34.

⁴⁵ Jerel A. Rosati y James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wathsworth, Nueva York, 2004, p. 373.

- 2) Hegemonía norteamericana benigna. La hegemonía global estadounidense es una bendición para el mundo, porque Estados Unidos es una nación buena que busca hacer el bien. Por consiguiente, la hegemonía estadounidense debe preservarse.⁴⁶

- 3) Fuerza militar. La mejor manera de preservar la hegemonía norteamericana es garantizar la superioridad militar de Estados Unidos. El poderío militar determina las relaciones entre estados y el empleo de la fuerza militar es el instrumento más efectivo con el que cuenta Estados Unidos para moldear el mundo conforme a sus intereses y producir cambios de régimen en los “estados canallas” que amenazan la paz internacional.⁴⁷

- 4) Acción unilateral. Estados Unidos no debe titubear en caso de que sea necesario emplear la fuerza unilateralmente cuando así lo considere necesario. Las alianzas, las instituciones multilaterales y el derecho internacional limitan la capacidad de Estados Unidos para proteger su seguridad y para hacer el bien.⁴⁸

- 5) Identidad entre valores y seguridad. La seguridad de Estados Unidos depende de la promoción de sus valores en el exterior. El mundo será más

⁴⁶ Max Boot, “Neocons”, *Foreign Policy*, 140 (2004), pp. 20-28.

⁴⁷ Stefan Halper y Jonathan Clarke, *The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge University Press, Nueva York, 2004., p. 11.

⁴⁸ G. John Ikenberry, “The End of the Neoconservative Moment”, *Survival*, 46 (2004), pp. 7-22.

estable y más seguro en la medida en que haya más Estados democráticos, porque las democracias tienden naturalmente a la paz. Estados Unidos puede y debe emplear la fuerza para producir cambios de régimen que favorezcan la democracia y, por consiguiente, la paz.⁴⁹

Los intelectuales neoconservadores han tenido ciertos puntos de inflexión en la cristalización de su filosofía. En primer lugar rechazan que la guerra de Vietnam haya sido una decisión equivocada. Para los neoconservadores, Estados Unidos perdió esa guerra por las circunstancias y no porque la decisión de ir a la guerra haya sido inmoral o incorrecta.⁵⁰ Muchos exponentes del neoconservadurismo reprobaron la política de distensión del presidente Nixon hacia la Unión Soviética, porque consideraron que la URSS ganaría la Guerra Fría sin tener que luchar. La política exterior “blandengue” del presidente Carter hizo que varios neoconservadores se afiliaran al Partido Republicano. Quizás el único presidente americano que satisfizo las expectativas neoconservadoras fue Ronald Reagan, cuya línea dura y “claridad moral” en política exterior recibieron elogios de neoconservadores destacados.⁵¹

El neoconservadurismo profesa una simpatía especial por el estado de Israel, al que se considera una isla de democracia en un océano de fundamentalismo islámico. Esta simpatía ha ido acompañada de una antipatía hacia Naciones Unidas, que ha sido considerada por el neoconservadurismo como un foro proclive a atacar a Estados Unidos e Israel, y en el que los regímenes no democráticos tienen una voz que no merecen.⁵²

⁴⁹ Joshua Muravchik, “The Neoconservative Cabal”, *Commentary*, 116 (2003), p. 26-33.

⁵⁰ S. Halper y J. Clarke, *op. cit.*, p. 52.

⁵¹ William Kristol y Robert Kagan, “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, 75 (1996), pp. 18-32.

⁵² Irwin Stelzer, *op. cit.*, p. 10.

El pensamiento y los intelectuales neoconservadores comenzaron a ejercer una influencia creciente en la comunidad de especialistas en política exterior desde mediados del decenio de 1970. Irving Kristol fundó la revista *The National Interest*, cuyos artículos abogaron por una política más agresiva hacia la Unión Soviética y denostaron la política exterior de Nixon y de Carter.⁵³ *Commentary* y *The Weekly Standard* son otras publicaciones que difunden las ideas neoconservadoras. Muchos intelectuales neoconservadores comenzaron a trabajar en varios *think tanks* (consultorías especializadas) justo cuando su influencia en la política exterior se hacía más patente. Por ejemplo, neoconservadores distinguidos como Irving Kristol, Novak, Kirkpatrick y Herbert Stein comenzaron a trabajar en el *American Enterprise Institute* en esa década.⁵⁴ Otros neoconservadores de renombre establecieron vínculos estrechos con *Heritage Foundation*, *Georgetown Center for Strategic Studies*, *Aspen Institute* y *Hudson Institute*.⁵⁵ Años más tarde, varios intelectuales neoconservadores se incorporaron a otros *think tanks* como el Jewish Institute for National Security Affairs (JINSA) y el Project for a New American Century (PNAC). Sin embargo, el neoconservadurismo como “persuasión” o filosofía continuó siendo relativamente amorfo hasta finales de los años ochenta.

Dos acontecimientos que tuvieron lugar a comienzos de la década de 1990 produjeron un nuevo viraje en el pensamiento neoconservador e hicieron que sus especialistas se concentraran en la recomendación específica de invadir Irak: la desintegración de la Unión Soviética y la “Operación Tormenta del Desierto”. Por un lado, el fin de la URSS y de la Guerra Fría trajo consigo un relajamiento de la política de defensa

⁵³ Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven, 2006, p. 80.

⁵⁴ Según S. Halper y J. Clarke, el *American Enterprise Institute* “se ha convertido en la casa institucional del neoconservadurismo moderno” (*op. cit.*, p. 105).

⁵⁵ *Ibid.*, p. 48.

norteamericana. Durante la presidencia de William Clinton se redujo el gasto militar con el fin de destinar más recursos a la política social. La reducción del gasto militar fue blanco de críticas feroces por parte de intelectuales neoconservadores. Por otro lado, la decisión del Presidente George W. H. Bush (padre del actual presidente norteamericano) de terminar la Guerra del Golfo Pérsico sin deponer a Saddam Hussein también produjo una reacción virulenta en los círculos neoconservadores. George W. H. Bush decidió poner fin a la Guerra del Golfo Pérsico en cuanto logró repeler la invasión iraquí de Kuwait, porque supuso que la coalición que apoyó a Estados Unidos durante la guerra se desmembraría si Estados Unidos intentaba derrocar a Saddam Hussein. Sin embargo, algunos neoconservadores vieron en el fin de la operación Tormenta del Desierto una oportunidad perdida para producir un cambio de régimen en un “Estado canalla” que amenazaba la seguridad de Estados Unidos y la estabilidad en el Oriente Medio.⁵⁶

La política exterior americana tras el fin de ambas guerras (la Guerra Fría y la Guerra del Golfo) fue interpretada por Robert Kagan como un periodo de “decadencia moral y militar”, toda vez que Estados Unidos se desarmaba al mismo tiempo que buscaba “apaciguar” regímenes “perversos” que se volverían en su contra.⁵⁷ La política exterior de Clinton buscó “comprometer” (*engage*) a China y “contener” a Irán e Irak.⁵⁸ Tal política, desde el punto de vista neoconservador, tendría la doble consecuencia de poner en

⁵⁶ Ver n. 47, p. 36.

⁵⁷ William Kristol y Robert Kagan, “National Interest and Global Responsibility”, en I. Stelzer, *op. cit.*, p. 59.

⁵⁸ El asesor de Seguridad Nacional del presidente Clinton, Anthony Lake, desarrolló una estrategia de “contención dual” hacia Irán e Irak, porque consideró que las administraciones anteriores se habían equivocado al seguir una política de equilibrio de poder entre Irán e Irak. Primero se había apoyado al Shah de Irán como garante de la estabilidad. Después se apoyó a Saddam Hussein en su guerra contra el Irán revolucionario-islámico para contener su influencia. Según Anthony Lake, ambos esfuerzos por producir un equilibrio de poder entre ambos países fueron desastrosos: el Shah fue depuesto y Hussein se armó con el apoyo norteamericano y empleó la fuerza primero contra su pueblo y después en Kuwait. La estrategia de la contención dual consistía en no apoyar al uno contra el otro, sino tratar de contener a ambos a la vez (Anthony Lake, “Confronting Backlash States”, *Foreign Affairs*, 73, 1994, pp. 45-55).

predicamento tanto la hegemonía global como la seguridad nacional de Estados Unidos. “De aquí a 10 años -escribió Kagan en 1999-, o quizás mucho antes, viviremos en un mundo en el que Irak, Irán y Corea del Norte tengan la capacidad de asestar un golpe nuclear a Estados Unidos”.⁵⁹ La prescripción neoconservadora era entonces redoblar el gasto militar estadounidense y conducir una política exterior con “claridad moral”, es decir, que buscara producir un cambio de régimen en los “estados canallas” que de otro modo podrían convertirse en amenazas nucleares. Siguiendo esta lógica, la invasión americana de Irak se convirtió desde mediados de la década de 1990 en la bandera del neoconservadurismo como filosofía, y en la recomendación central de los miembros de la comunidad de especialistas de “persuasión” neoconservadora.⁶⁰

“Overthrow Him”: los especialistas neoconservadores y la idea de deponer a Saddam Hussein por la vía militar

Una vez que alcanzaron un consenso en torno a la recomendación de terminar con el régimen de Saddam Hussein, los especialistas neoconservadores comenzaron a organizar conferencias; a publicar artículos y libros, a reunirse con exiliados iraquíes, y a hacer cabildeo ante los poderes ejecutivo y legislativo para exigir una política más severa hacia Irak. Durante la década de 1990, los especialistas neoconservadores “se convencieron de que la política americana hacia Irak –cuyos pilares eran las sanciones económicas y las zonas vedadas de vuelo (*no-fly-zones*)- era irresponsable y poco efectiva, y de que los días de Hussein debían estar contados”.⁶¹

⁵⁹ W. Kristol y R. Kagan, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁰ De acuerdo con George Packer, la recomendación de invadir Irak “pondría a prueba (*test case*) las ideas neoconservadoras sobre el poderío norteamericano y su capacidad de liderazgo mundial” (*op. cit.*, p. 36).

⁶¹ M. J. Mazarr, *art. cit.*, p. 3.

La semilla intelectual de la invasión americana de Irak parece haber sido la *Defense Policy Guidance* (DPG) de 1992, redactada como un documento interno del Departamento de Defensa a fines de la administración de George W. H. Bush. El diseño y la edición de la DPG estuvo a cargo de especialistas neoconservadores que trabajaban para el departamento de Defensa y que llegarían a ocupar carteras importantes en la administración de George W. Bush: Paul Wolfowitz, Zalmay Khalizad e I. Lewis (alias “Scooter”) Lobby. El documento original no se ha publicado aún, pero la información que se ha filtrado a la prensa revela que su contenido “hacía un llamado a garantizar que el poderío militar americano fuera de una magnitud tal que previniera la emergencia de potencias rivales en cualquier región del mundo; alentaba el uso de la fuerza militar para prevenir la proliferación nuclear, y sugería que Estados Unidos debía emplear la fuerza de forma independiente cuando no se pudiera orquestar una intervención colectiva”.⁶²

Algunos exiliados iraquíes contribuyeron a difundir la idea de que acabar con el régimen de Hussein era una empresa sencilla. Por ejemplo, Ahmed Chalabi desarrolló el proyecto “Fin del juego” (*End Game*) en el que aseguraba que “Irak está a punto de estallar y sólo necesita una chispa que encienda la pradera y ponga fin a los días de Saddam Hussein”.⁶³ El proyecto se centraba en producir un cambio de régimen en Bagdad por medio de una invasión del tipo de Bahía de Cochinos. Según un oficial de la CIA, el proyecto “se difundió ampliamente en Washington” desde mediados de 1994.⁶⁴ En una conferencia organizada en el *Jewish Institute for National Security Affairs* (JINSA) en 1997, Ahmed Chalabi

⁶² (I. Stelzer, ed., *op. cit.*, p. 17). Los reportes de prensa pueden encontrarse en *The New York Times*, 8 de marzo de 1992 y *The Washington Post*, 11 de marzo de 1992.

⁶³ M.J. Mazarr, art. cit., p. 3.

⁶⁴ Robert Baer, *See No Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*, Crown, Nueva York, 2002, p. 188.

aseguró que el Congreso Nacional Iraquí⁶⁵ podía deponer a Saddam Hussein con la ayuda “modesta” de Estados Unidos. Tras la deposición de Hussein se establecería un “estado democrático y amigo de Israel”.⁶⁶

Uno de los documentos clave en la ebullición de ideas que apuntaban en la dirección de invadir Irak fue el artículo “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy” de William Kristol y Robert Kagan (publicado en 1996). En el artículo, los autores afirmaron que:

En un mundo en que la paz internacional y la seguridad americana dependen del poderío militar estadounidense y la voluntad para emplearlo, la principal amenaza que enfrenta hoy Estados Unidos es su propia debilidad. El objetivo central de la política exterior estadounidense debe ser el de preservar la hegemonía global americana, porque nuestra hegemonía es el único baluarte de la paz en el mundo. Para conseguir ese objetivo, Estados Unidos debe redoblar su gasto militar y restablecer su confianza moral en la política exterior.⁶⁷

W. Kristol y R. Kagan presentaron una versión ampliada del artículo en su libro *Present Dangers* (publicado en 2000). En su libro, los autores condenaron la política de Clinton hacia Irak por buscar coexistir en vez de deponer “la dictadura peligrosa de Saddam Hussein”.⁶⁸ El libro enfatizaba que el régimen iraquí era “perverso” y constituía una amenaza nuclear. Por consiguiente, Estados Unidos debía emplear todos sus recursos para producir un cambio de régimen en ese país: “La manera más efectiva para evitar la proliferación nuclear en... Irak no es sobornar a sus autoridades para que se adhieran a las normas

⁶⁵ El Congreso Nacional Iraquí fue un grupo heterogéneo de exiliados iraquíes cuyo único vínculo era su voluntad de terminar con el régimen de Saddam Hussein.

⁶⁶ George Packer, *op. cit.*, p. 78.

⁶⁷ W. Kristol y R. Kagan, art. cit., p. 23.

⁶⁸ W. Kristol y R. Kagan, *op. cit.*, p. 59.

internacionales de control de armamentos, sino más bien producir un cambio de régimen... Cuando se trata de lidiar con regímenes tiránicos, especialmente aquellos que tienen el poder de hacernos daño o perjudicar a nuestros aliados, Estados Unidos no debe buscar coexistir, sino transformar”.⁶⁹

La idea de invadir Irak también se cocinó en revistas cuyos editoriales estaban a cargo de especialistas neoconservadores, como *Commentary* (editada por Norman Podhoretz) y *The Weekly Standard* (editada por William Kristol). Por ejemplo, en 1997 el número especial de diciembre de *The Weekly Standard* se intituló “Saddam debe irse” (“*Saddam Must Go*”), e incluyó el artículo “Depónganlo” (“*Overthrow Him*”) de Zalmay Khalizad y Paul Wolfowitz. El editorial de *The Weekly Standard* en diciembre de 1998 llevó por título “¿Cómo invadir Irak?” (“*How to Invade Iraq?*”).

En 1999 David Wurmser, un especialista del *American Enterprise Institute*, publicó el libro *Tyranny's Ally*. En su libro, Wurmser enfatizó que la deposición de Saddam Hussein serviría a los intereses de Estados Unidos en la región. Desde su punto de vista, el fin del régimen iraquí desestabilizaría tanto a Irán como a Siria; aislaría a organizaciones terroristas como Hamas, la Jihad Islámica y Hezbollah, y realinearía la estructura de poder regional en favor de Israel.⁷⁰

Un número reducido de especialistas neoconservadores fundó el *Project for a New American Century* (PNAC) en 1997. La declaración de principios del PNAC estableció que “el

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 69-70.

⁷⁰ David Wurmser, *Tyranny's Ally: America's Failure to Defeat Saddam Hussein*, American Enterprise Institute Press, Washington D.C., 1999.

liderazgo global de Estados Unidos debe hacer frente a los regímenes hostiles a sus intereses y valores; aumentar el presupuesto de defensa, y promover la causa de la libertad económica y política en el exterior”.⁷¹ Una carta pública del PNAC al presidente Clinton fechada el 26 de enero de 1998 exigía que el cambio de régimen en Irak se convirtiese en una prioridad de la política exterior americana. El documento advertía que “la única forma en que Estados Unidos podrá protegerse de la amenaza de armas de destrucción masiva es desarrollando políticas que conduzcan a la deposición del régimen de Saddam Hussein”, lo que requeriría de una “mayor voluntad para emprender una acción militar” en su contra.⁷² Entre quienes firmaron la carta destacan Richard Perle, Douglas Feith, John Bolton, Paul Wolfowitz, Richard Armitage Zalmay Khalizad, Donald Rumsfeld y David Wurmser. PNAC también envió una carta al presidente del Congreso estadounidense haciendo la misma petición en mayo de 1998.⁷³

Las presiones para endurecer la política americana hacia Irak explican que el Congreso estadounidense haya aprobado la “Ley para la Liberación de Irak” (*Iraq Liberation Act*) en octubre de 1998. La ley destinó 97 millones de dólares a asistir militarmente a “organizaciones democráticas opositoras” en Irak. En noviembre de ese año, el presidente Clinton declaró que la política de contención hacia Irak era insuficiente y que Estados Unidos buscaría promover un cambio de régimen.⁷⁴ Sin embargo, varios neoconservadores

⁷¹ (<http://www.newamericancentury.org>).

⁷²Documento citado en Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution: Jewish Intellectuals and the Shaping of Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 239.

⁷³(Documento citado en S. Halper y J. Clarke, *op. cit.*, p. 101). Adicionalmente, Paul Wolfowitz declaró ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes que la deposición de Hussein era “la única manera de salvar al mundo y a la región de la amenaza que suponen los esfuerzos continuos del régimen iraquí para desarrollar armas de destrucción masiva” (loc. cit.).

⁷⁴ M. J. Mazarr, art. cit., p. 4.

consideraron la medida como un esfuerzo de poca monta, y afirmaron que la administración de Clinton nunca puso en práctica la ley.⁷⁵

Sin lugar a dudas, los intelectuales neoconservadores desempeñaron un papel determinante en la construcción de la alternativa política de invadir Irak, en la difusión de esa alternativa en foros especializados y no especializados, y en la justificación ideológica de su recomendación. Los especialistas neoconservadores le abrieron brecha (lo que Kingdon denominó “*softening up*”) a su recomendación política y la presentaron como una empresa viable y urgente. Sin embargo, su prescripción no echó raíces en la política exterior americana de los años noventa, porque las condiciones políticas no eran favorables. Como lo habría descrito Kingdon, la comunidad de especialistas trabajó en su recomendación, la desarrolló y difundió, y esperó el momento propicio para vincularla a un problema que ocupara la atención de las autoridades gubernamentales.

La ventana de oportunidad del 11 de septiembre

La tragedia del 11 de septiembre abrió una ventana de oportunidad política a los miembros de la comunidad de especialistas de persuasión neoconservadora por dos razones. En primer lugar, porque hizo saltar a la vista un problema urgente (el terrorismo de alcance global) que obligó a las autoridades gubernamentales a reorientar las prioridades de la política exterior. En segundo lugar, porque hizo posible que los especialistas neoconservadores vincularan la recomendación que habían desarrollado durante el transcurso de una década con la nueva prioridad de la política exterior americana, a saber, la “guerra contra el terrorismo”. El 11 de septiembre convirtió al terrorismo internacional en la prioridad de la agenda de política

⁷⁵ Martin Dirham, “The American Right and the Iraq War”, *The Political Quarterly Publishing*, 2004, p. 259.

exterior y sirvió de coartada para que los “empresarios de la política exterior” (*policy entrepreneurs*) neoconservadores “amarraran” su alternativa a la nueva prioridad gubernamental.

El 11 de septiembre fue una crisis de seguridad de tal magnitud que parece haber disipado toda posibilidad de que la administración Bush respondiese a los atentados como un problema exclusivamente policiaco. Ante la catástrofe del 11 de septiembre, el presidente George W. Bush declaró una “guerra contra el terrorismo” que se convertiría en el eje de su política exterior. Lo violento e inesperado de los atentados hizo pensar a las autoridades gubernamentales que la respuesta debía ser enérgica y que debía encauzarse en el exterior.

El presidente George W. Bush escribió en su diario la noche del 11 de septiembre de 2001 que “el Pearl Harbor del siglo XXI ocurrió el día de hoy”.⁷⁶ La mañana del 11 de septiembre, 19 terroristas de la banda al-Qaeda secuestraron cuatro aviones de la aerolínea United Airlines y estrellaron dos contra las torres gemelas de Nueva York , uno contra el Pentágono (sede del Departamento de Defensa americano) y uno más en un bosque de Virginia. Murieron más de 3000 personas. Sin lugar a dudas, los atentados terroristas que tuvieron lugar ese día sacudieron al mundo. Los jefes de Estado y de Gobierno de casi todas las naciones expresaron sus condolencias y su solidaridad con Estados Unidos. La bolsa de valores de Nueva York suspendió sus actividades. Para los americanos, el 11 de septiembre fue un día de incertidumbre, dolor, e incluso odio.

⁷⁶ Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon and Schuster, Nueva York, 2004, p. 24.

La consecuencia directa del 11 de septiembre fue la reestructuración de las prioridades de la política exterior americana. Las autoridades gubernamentales suelen reaccionar a los acontecimientos y en ocasiones sólo concentran su atención en un problema cuando éste salta a la vista como consecuencia de una crisis. Desde esta óptica, en palabras del entonces secretario de estado Colin L. Powell, “es lógico que la guerra contra el terrorismo se haya convertido en la primera prioridad de nuestra política exterior.”⁷⁷ El presidente Bush declaró en una entrevista que antes de esa fecha “no había sentido la urgencia [del problema del terrorismo global]... mi sangre todavía no hervía”.⁷⁸ Condoleezza Rice lo puso en estos términos: “lo más fundamental del 11 de septiembre es que cristalizó nuestra vulnerabilidad y puso de relieve la naturaleza de las amenazas que debemos enfrentar en el mundo de hoy”.⁷⁹

Como lo refiere M. J. Mazarr, “no cabe duda de que el 11 de septiembre dio a la administración un nuevo sentido de urgencia y una mayor voluntad para tomar riesgos en el diseño de su política hacia Irak”.⁸⁰ Varios especialistas neoconservadores percibieron que las autoridades gubernamentales serían más receptivas a su recomendación política y actuaron en consecuencia. Como lo refieren S. Harper y J. Clarke, “para cuando ocurrieron los atentados del 11 de septiembre, los neoconservadores tenían ya listo un plan de acción. Poco importaba el hecho de que habían preparado su plan una década atrás, por razones distintas y en un contexto diferente”.⁸¹

⁷⁷ Colin L. Powell, “Estrategia de Asociaciones”, *Foreign Affairs en Español*, 4 (2004), p. 48.

⁷⁸ Bob Woodward, *loc. cit.*

⁷⁹ Condoleezza Rice, “The President’s National Security Strategy”, en Irwin Stelzer, *op. cit.*, p. 81.

⁸⁰ M. J. Mazarr, art. cit., p. 5.

⁸¹ *Op. cit.*, p. 138.

Algunos especialistas neoconservadores que habían estado fuera del gobierno durante los años noventa y que habían vuelto a ocupar posiciones importantes tras la elección de George W. Bush en 2000 hablaron con sus superiores y promovieron la invasión de Irak como respuesta al 11 de septiembre. Paul Wolfowitz ocupó el cargo de subsecretario de Defensa e impulsó con vehemencia el empleo de la fuerza contra Irak en respuesta a los atentados terroristas. Además, algunos miembros de la comunidad de especialistas de inclinación neoconservadora que estaban fuera del gobierno se reunieron con las autoridades de la administración Bush y expresaron que había llegado la hora de acabar con los días del régimen de Hussein. Otros más escribieron cartas a la Casa Blanca y artículos periodísticos que vinculaban a Hussein con los atentados terroristas.

El 15 de septiembre de 2001, en una reunión del Presidente George W. Bush con su gabinete en Campo David, el entonces subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz propuso actuar militarmente en contra de Irak. Wolfowitz le dijo al presidente que era muy probable que Saddam Hussein hubiese ayudado a los terroristas de al-Qaeda a perpetrar los atentados del 11 de septiembre.⁸² Tres días más tarde, la mesa directiva de la política de defensa (*Defense Policy Board*), presidida por Richard Perle, se reunió con Ahmed Chalabi. Chalabi afirmó en esa reunión que Irak era un santuario de terroristas, que Estados Unidos debía invadir Irak, y que deshacerse de Saddam Hussein sería extraordinariamente sencillo.⁸³

El 20 de septiembre de 2001, un grupo nutrido de intelectuales neoconservadores envió una carta abierta a la Casa Blanca en la que exigía al presidente Bush que la invasión de Irak fuese uno de los objetivos de la guerra contra el terrorismo, “incluso si la evidencia no

⁸² B. Woodward, *op. cit.*, p. 83.

⁸³ M. J. Mazarr, *art. cit.*, p. 6

vincula directamente a Saddam Hussein con el ataque”.⁸⁴ Entre los signatarios de la carta destacan William Kristol, Norman Podhoretz, Charles Krauthammer y Richard Perle. Adicionalmente, varios especialistas neoconservadores publicaron artículos periodísticos para promover la invasión de Irak y vincularla con el 11 de septiembre. Por ejemplo, Revel Marc Gerech, un especialista del *PNAC*, escribió en diciembre de 2001 que “no nos queda más que restaurar en nuestros amigos y enemigos el miedo y el respeto que despierta una gran potencia... Sólo una guerra contra Saddam Hussein podrá restablecer el sentimiento de reverencia que sirve a nuestros intereses en el exterior y protege a nuestros ciudadanos en el interior”.⁸⁵

Varios especialistas neoconservadores aprovecharon la ventana de oportunidad abierta por los atentados del 11 de septiembre para “amarrar” la recomendación política de invadir Irak al problema que había golpeado a los estadounidenses y al mundo, y que requería una respuesta enérgica e inmediata. La teoría de la ventana de oportunidad parece tener una validez empírica notable en el caso que aquí se estudia. La definición de la agenda y las alternativas de política exterior parecen haber sido procesos autónomos que fueron determinados por actores distintos, y que confluyeron en una coyuntura crítica. La crisis de seguridad de 2001 abrió la ventana de oportunidad para que “los promotores de la guerra contra Irak usaran deliberadamente la atmósfera posterior al 11 de septiembre para proyectar la recomendación en la que creían fervientemente.”⁸⁶

Conclusión

⁸⁴ S. Halper y J. Clarke, *op. cit.*, p. 149.

⁸⁵ “Crushing al-Qaeda Is Only a Start”, *Wall Street Journal*, 19 de diciembre de 2001.

⁸⁶ M. J. Mazarr, art. cit., p. 13.

La evidencia que presento en este capítulo parece convalidar parcialmente la primera hipótesis de este trabajo de investigación. En efecto, todo parece indicar que la crisis del 11 de septiembre fue el factor principal en la determinación de la agenda de política exterior que culminaría con la invasión de Irak. Asimismo, la evidencia indica que los miembros de la comunidad de especialistas que comulgan con el pensamiento neoconservador construyeron la alternativa de invadir Irak y le abrieron brecha en el mundo de las recomendaciones una década antes de que ocurrieran los atentados terroristas del 11 de septiembre. Tras los atentados de 2001, varios especialistas neoconservadores intentaron vincular su recomendación política con el ataque del 11-S.

Hay que enfatizar, sin embargo, que la recomendación neoconservadora fue *uno* de los factores (probablemente el de menor importancia relativa, si se le compara con los otros dos factores, a saber, la crisis del 11 de septiembre y la dinámica grupal del presidente Bush y su gabinete de guerra). Una porción significativa de la literatura que intenta explicar la decisión de invadir Irak se centra exclusivamente en los intelectuales neoconservadores como la variable que explica la invasión.⁸⁷ Mi opinión es que esa proposición constituye un error analítico.

Lo que es aún más grave es que algunos de los autores que sostienen esa hipótesis describen a “los neoconservadores” como un grupo homogéneo y monolítico, casi una cofradía que planeó un complot para satisfacer intereses de poder.⁸⁸ El hecho de que muchos neoconservadores prominentes sean judíos probablemente explique la ilusión de

⁸⁷ Este enfoque prevalece, entre otros, en los trabajos de S. Halper y J. Clarke, *op. cit.*; M. J. Mazarr, art. cit.; George A. Packer, *op. cit.*; y Andrew Filibert (“The Road to Baghdad: Ideas and Intellectuals in Explanations of the Iraq War”, *Security Studies*, 15, 2006, pp. 310-352).

⁸⁸ Esa perspectiva permea el artículo de Martin Dirham (art. cit.).

homogeneidad entre los neoconservadores, a quienes también se ha acusado de ser agentes de los intereses del estado de Israel.⁸⁹

La evidencia, sin embargo, apunta en una dirección distinta. Los neoconservadores no son un monolito de judíos al servicio de Israel. Tampoco tienen un poder desmedido en la formulación de la política exterior americana. Si algunos neoconservadores ejercieron influencia en la política exterior americana fueron aquellos que forman parte de la comunidad de especialistas y que promovieron la recomendación de invadir Irak antes y después del 11 de septiembre. Pero su influencia fue parcial e indirecta. La decisión la tomaron otros actores –actores que, por cierto, no eran ni judíos, ni neoconservadores, ni habían dedicado una década a promover la idea de invadir Irak.⁹⁰

⁸⁹ Una versión matizada de esa acusación se encuentra en Stephen Walt y John J. Mearsheimer, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, Harvard University, 2006, p. 1 ([http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-011/\\$File/rwp_06_011_walt.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-011/$File/rwp_06_011_walt.pdf)).

⁹⁰ El subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz es un caso excepcional, porque es un especialista neoconservador y también formó parte del gabinete de guerra del presidente Bush. En cierta forma, Wolfowitz tiende un puente entre este capítulo y el próximo. Wolfowitz promovió la recomendación neoconservadora de invadir Irak tras abrirse la ventana de oportunidad del 11 de septiembre. Wolfowitz coadyuvó a desarrollar una visión estereotipada de Hussein entre los miembros del gabinete de guerra del presidente Bush. Sin embargo, Paul Wolfowitz no tenía rango de secretario y su influencia sobre la toma de decisiones parece haber sido menor. Wolfowitz es un neoconservador destacado y también es judío. No obstante, acusarlo de ser agente de los intereses de Israel es una exageración y una frivolidad.

CAPÍTULO III

LA DECISIÓN

El fracaso de la administración Bush en Irak se parece a una tragedia griega. Una tragedia describe la relación entre una acción emprendida por convicciones éticas y un resultado contraproducente o doloroso... Sófocles enfatizó que los esfuerzos por emplear el poder o el conocimiento para prevenir una catástrofe solían empeorar las cosas. George Bush no tiene el talento político de Edipo o de Pericles, pero su poder y su torpeza le hicieron protagonizar una tragedia de proporciones griegas.

Michael Fitzgerald y Richard Ned Lebow ⁹¹

Reconstruir el proceso mediante el cual el Presidente George W. Bush y su gabinete de guerra tomaron la decisión de invadir Irak es tan difícil como tratar de armar un rompecabezas incompleto. No hay un consenso sobre cuáles son los límites del periodo en el que se tomó la decisión⁹² y, según la asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice, “no hubo un momento de fotografía. No hubo una reunión o una fecha concreta en que se tomara la decisión. Pero Irak había estado en el radar y sabíamos que era algo que debíamos encarar en algún momento”.⁹³ Tanto el secretario de Defensa Donald Rumsfeld como el secretario de Estado Colin Powell dijeron a un entrevistador que el presidente nunca les preguntó si consideraban que invadir Irak era una buena idea.⁹⁴ Durante los meses previos a la invasión hubo errores y manipulación de la información de los servicios de inteligencia.⁹⁵

⁹¹ “Iraq: The Mother of All Intelligence Failures”, *Intelligence and National Security*, 21 (2006), p. 884.

⁹² Las estimaciones sobre los límites temporales del proceso de decisión oscilan entre unas cuantas semanas y más de un año. Por ejemplo, de acuerdo con Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, el presidente Bush decidió invadir Irak en las semanas inmediatamente posteriores al 11 de septiembre (*America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003, p. 130). Sin embargo, según Bob Woodward, el proceso que culminó en la decisión de invadir Irak tuvo lugar “en los 16 meses que transcurrieron entre noviembre de 2001 y marzo de 2003” (*Plan of Attack*, Simon and Schuster, Nueva York, 2004, p. xi).

⁹³ Citada en John Diamond *et al.*, “Iraq Course Set from Tight White House Circle”, *USA Today*, 11 de septiembre de 2002. Disponible en (http://www.usatoday.com/news/world/2002-09-10-iraq-war_x.htm).

⁹⁴ Bob Woodward, *op.cit.*, p. 416.

⁹⁵ Lowell S. Gustafson, “Neo-Conning America: The Deliberate Use of Deception”, en Imatiaz Hussain y José Luis Valdés-Ugalde (eds.), *By Other Means, for Other Ends? Bush's Re-election Reassessed*, Universidad Iberoamericana-UNAM, México, 2005, p. 59.

Además, la justificación oficial de la guerra cambió con el tiempo: primero se adujo que había que invadir Irak para hacer frente a una amenaza nuclear a punto de materializarse; después, el objetivo pasó a ser la democratización de Oriente Medio. Los errores, desacuerdos e imprecisiones oscurecen las razones detrás de la invasión, así como el proceso mediante el cual las autoridades tomaron la decisión de invadir.

Si bien la información disponible sobre las reuniones del presidente Bush y su gabinete de guerra es todavía insuficiente para hacer un estudio minucioso de la decisión, es posible llegar a una conclusión tentativa con base en las declaraciones públicas y las entrevistas que los protagonistas de la decisión han concedido a periodistas, congresistas y académicos. En este capítulo llego a la conclusión tentativa de que el presidente George W. Bush y los miembros de su gabinete de guerra desarrollaron una dinámica grupal similar a la que Irving L. Janis caracterizó como el “síndrome de la irracionalidad grupal”. El presidente y su gabinete de guerra parecen haber sufrido presiones hacia la unanimidad como consecuencia de la crisis del 11 de septiembre. El estilo de trabajo del presidente Bush, así como las personalidades dominantes del vicepresidente Cheney y del secretario de Defensa parecen haber obstaculizado el disenso, la discusión abierta sobre la información y las alternativas de acción, así como la toma colegiada de decisiones.

La asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice parece haber desempeñado un papel pobre por lo que toca a la coordinación entre las distintas agencias que participaron en la decisión. Rice tampoco logró presentar al presidente Bush las opiniones de los miembros del gabinete de guerra de una manera balanceada.⁹⁶ Por consiguiente, la decisión pudo estar

⁹⁶ David Rothkopf, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, Public Affairs, Nueva York, 2005, p. 406.

sesgada desde el principio en favor de la opinión del secretario de Defensa y del vicepresidente. El presidente Bush y sus colaboradores se convencieron de que Saddam Hussein era una amenaza a la seguridad nacional con base en corazonadas, conjeturas e información dudosa. El ambiente que prevaleció en las reuniones del gabinete de guerra fue hostil a la expresión libre de opiniones diversas.⁹⁷ La consecuencia de la dinámica grupal que prevaleció entre Bush y los miembros de su gabinete de guerra fue la decisión equivocada de invadir Irak.

Este capítulo se divide en cuatro partes. En la primera parte señalo quiénes son los miembros del gabinete de guerra y establezco los límites temporales del proceso de la toma de la decisión. En la segunda parte justifico el énfasis en el gabinete de guerra como el actor central detrás de la decisión de invadir Irak. El 11 de septiembre produjo el desvanecimiento temporal de los contrapesos al poder ejecutivo (en particular, de la opinión pública y el Congreso) y dio un margen de maniobra amplio al presidente Bush y a su gabinete de guerra en la toma de decisiones de política exterior. En la tercera parte explico la primera fase de la “guerra contra el terrorismo”, es decir, la invasión de Afganistán. La última parte del capítulo centra su atención en la decisión de invadir Irak como consecuencia del síndrome de la irracionalidad grupal. La organización del último apartado sigue un orden analítico más que cronológico.

⁹⁷ Colin Campbell, “Unrestrained Ideological Entrepreneurship in the Bush II Advisory System: An Examination of the Response to 9-11 and the Decision to Seek Regime Change in Iraq”, en Colin Campbell y Bert A. Rockman, (coords.), *The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects*, CQ Press, Washington D.C., 2004, p. 83.

El periodo y los personajes

Una de las ideas centrales de la teoría de la irracionalidad grupal es que los miembros de un grupo de autoridades con la responsabilidad de tomar una decisión trascendente son seres humanos normales, es decir falibles y vulnerables. Aun si se trata de individuos con experiencia y conocimiento en materia de política exterior, las personas a cargo de tomar decisiones pueden sufrir el mismo tipo de presiones psicológicas y fallas cognitivas que cualquier ciudadano común y corriente. Los seres humanos nos equivocamos, particularmente cuando nos reunimos con otros seres como nosotros y tratamos de tomar decisiones bajo presión y con base en información incompleta o contradictoria. Tengo la impresión de que eso ocurrió durante las semanas en las que el presidente Bush y sus asesores llegaron a la conclusión de que Irak era una amenaza urgente que había que resolver por la vía militar.

¿Quiénes son los personajes de esta historia de equívocos y cómo y cuándo llegaron a una decisión? El “gabinete de guerra”⁹⁸ se reunió por primera vez la noche del 11 de

⁹⁸ Aquí empleo el término “gabinete de guerra” en vez de “consejo de seguridad nacional”, porque es más preciso y se presta a menos confusiones. El término “consejo de seguridad nacional” puede referirse a tres cosas distintas: el consejo de seguridad nacional estatutario, el personal del consejo de seguridad nacional, o el proceso de coordinación de agencias del consejo de seguridad nacional. La ley de seguridad nacional de 1948 creó el Consejo de Seguridad Nacional como un órgano formal de asesores del presidente cuyos miembros estatutarios eran el secretario de Estado, el de Defensa, el del Ejército, el de Marina, el de la Fuerza Aérea y el presidente de la mesa directiva de los recursos de Seguridad Nacional. Un personal reducido y dirigido por el asesor de Seguridad Nacional estaba encargado de asistir a los miembros estatutarios en las sesiones del consejo de seguridad nacional. Sin embargo, la importancia del consejo de seguridad nacional estatutario como cuerpo formal de asesores se ha diluido con el tiempo. Simultáneamente, la importancia del asesor de Seguridad Nacional y del personal del consejo de seguridad nacional se ha hecho mucho mayor. Mientras el personal ahora numeroso del consejo de seguridad nacional y el asesor de Seguridad Nacional constituyen en la actualidad un elemento activo y central en el proceso de formulación de la política exterior, los miembros estatutarios del consejo de seguridad nacional sesionan en raras ocasiones. Por otro lado, el proceso de coordinación de agencias del consejo de seguridad nacional se refiere al proceso mediante el cual el asesor de Seguridad Nacional reúne y presenta las opiniones que prevalecen en las distintas dependencias gubernamentales sobre algún asunto de la política pública. Ahora bien, considero que el término “gabinete de guerra” se presta a menos confusiones dado que ese fue el término que el presidente Bush empleó para referirse al grupo reducido de colaboradores cercanos con quienes consultó las acciones que emprendería tras declarar la guerra al terrorismo (Jerel A. Rosati y James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wadsworth, Nueva York, 2004, pp. 117-121).

septiembre. La historia comienza esa misma noche, cuando el presidente George W. Bush declaró la “guerra contra el terrorismo”.⁹⁹ Los miembros del gabinete de guerra fueron el secretario de defensa Donald Rumsfeld, el secretario de estado Colin Powell, el vicepresidente Dick Cheney, el director de la CIA George Tenet, el director del FBI Robert Mueller, el jefe del Estado Mayor Conjunto (*Joint Chiefs of Staff*) Richard B. Myers, la asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice y el director de la oficina de la presidencia Andrew Card.¹⁰⁰ Algunos autores consideran que el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz y el subsecretario de Estado Richard Armitage también pueden considerarse miembros del gabinete de guerra, porque estuvieron presentes en la mayor parte de las reuniones en las que se discutieron los lineamientos de la “guerra contra el terrorismo”.¹⁰¹ En este trabajo considero que estos nueve individuos fueron los miembros del gabinete de guerra del presidente George W. Bush.¹⁰²

Fijar los límites del periodo en que se tomó la decisión de invadir Irak es difícil y controvertido. Es difícil, porque no hubo una sesión formal en la que el gabinete de guerra o el presidente tomaran la decisión. Por consiguiente, debemos suponer que la decisión fue un acuerdo, aunque no fuera explícito, entre el presidente y sus colaboradores, y debemos hacer un cálculo sobre cuándo y cómo llegaron a ese acuerdo. Bob Woodward señaló que el periodo de deliberación se extendió del 11 de septiembre de 2001 a la fecha en que comenzó la invasión de Irak (20 de marzo de 2003).¹⁰³ En contraste, Ivo H. Daalder y James M.

⁹⁹ George W. Bush, *Statement by the President in His Address to the Nation*, 11 de septiembre de 2001, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>).

¹⁰⁰ Thomas H. Kean *et al.*, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, W.W. Norton and Company, Nueva York, 2005, p. 330 (en adelante *Comisión del 11 de septiembre*).

¹⁰¹ James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Viking, Nueva York, 2004, p. xv.

¹⁰² Karen DeYoung, *Soldier: The Life of Colin Powell*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2006, p. 348.

¹⁰³ *Op. cit.*, p. xi.

Lindsay estiman que la decisión tuvo lugar en un lapso de tiempo mucho menor, “en los días o semanas posteriores al 11 de septiembre”.¹⁰⁴

Yo propongo un periodo intermedio que comienza el día de los atentados y termina el 29 de enero de 2002, cuando el presidente Bush pronunció su discurso sobre el estado de la unión. El redactor de los discursos del presidente, David Frum, recibió la instrucción de incluir una justificación para ir a la guerra en contra de Irak cuando comenzó a preparar el primer borrador del discurso del estado de la unión a fines de diciembre de 2001.¹⁰⁵ Para cuando Bush pronunció su discurso, la administración ya había determinado que acabaría con el régimen de Saddam Hussein empleando la fuerza militar, y comenzaría a proveer una justificación ideológica para convencer a la opinión pública americana y a los gobiernos del mundo de la necesidad de invadir Irak. Por consiguiente, en este capítulo fijo la mirada en los 140 días de desasosiego que van del derrumbe de las torres gemelas al discurso de los “estados canallas” (*rogue states*).¹⁰⁶

Las consecuencias del 11-S

En el capítulo anterior referí que el 11 de septiembre había tenido dos consecuencias para la política exterior americana: 1) convirtió al terrorismo internacional en prioridad y 2) proveyó la oportunidad política para que algunos especialistas neoconservadores vincularan la recomendación de invadir Irak con la nueva prioridad de la política exterior. Por lo que toca a los actores que estudio en este capítulo, el 11 de septiembre tuvo otras dos consecuencias importantes: 1) determinó la estructura del sistema de asesores del presidente (es decir, los

¹⁰⁴ *Op. cit.*, p. 30.

¹⁰⁵ Bob Woodward, *op. cit.*, p. 86.

¹⁰⁶ *The President's State of the Union Address*, 29 de enero de 2002, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/2020129-11htm>).

miembros y la manera en que operó el gabinete de guerra) y 2) diluyó los contrapesos al poder ejecutivo en materia de política exterior.

De acuerdo con Thomas Preston, “el problema o situación que enfrenta el presidente determina quién participa en la toma de decisiones y cómo se estructura el proceso”.¹⁰⁷ La noche misma del 11 de septiembre se determinó el grupo de personas que conformarían el gabinete de guerra. El presidente Bush prefirió reunirse de manera informal y periódica con un número reducido de autoridades para discutir el curso de acción en la “guerra contra el terrorismo”. La posibilidad de que ocurrieran nuevos atentados terroristas, así como la incertidumbre que prevaleció en los días posteriores al 11 de septiembre produjo estrés y un sentimiento de urgencia entre los miembros del gabinete de guerra.

Por otro lado, el 11 de septiembre desvaneció la influencia de actores que tradicionalmente restringen el margen de maniobra del presidente en materia de política exterior, como la opinión pública y el Congreso. Decía Emmanuel Kant que las democracias tienden naturalmente a la paz, porque los ciudadanos pagan las consecuencias de la guerra y no la desean. En general, la opinión pública estadounidense tiene una tolerancia baja a la pérdida de vidas americanas. Desde el fin de la guerra de Vietnam hasta la invasión de Irak de 2003, los líderes de Estados Unidos evitaron participar en guerras que pudieran cobrarse un número elevado de vidas de soldados estadounidenses.¹⁰⁸ Los avances en la tecnología militar permitieron a los estadounidenses librar guerras sin pagar un costo elevado en vidas. Los bombardeos aéreos fueron una estrategia particularmente exitosa en este sentido.

¹⁰⁷ Thomas Preston y Margaret G. Hermann, “Presidential Leadership Style and the Foreign Policy Advisory Process”, en Eugene R. Wittkopf y James M. McCormick (eds.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2004, p. 364.

¹⁰⁸ J. A. Rosati y J. M. Scott, *op. cit.*, p. 358.

Sin embargo, tras la crisis del 11 de septiembre la opinión pública estuvo sometida a una campaña del miedo que elevó considerablemente su tolerancia a la pérdida de vidas americanas. El público estuvo dispuesto a sacrificar vidas e ir a la guerra ante una crisis de seguridad nacional de esa magnitud.¹⁰⁹ Los atentados terroristas tuvieron un efecto similar al del bombardeo japonés de Pearl Harbor. Las autoridades convencieron rápidamente al público de que ir a la guerra era necesario, porque había una amenaza inminente que se había materializado sobre su propio suelo. Los atentados hicieron florecer un sentimiento fuertemente nacionalista en los americanos. Bajo esas condiciones, la defensa de la nación tuvo un consenso amplio y la oposición anti-bélica tuvo muy poco eco.¹¹⁰

Al mismo tiempo, la popularidad del presidente aumentó sorprendentemente. La aprobación de la gestión del presidente George W. Bush pasó de 51% un día antes de los atentados a 85% tres días después.¹¹¹ Según el reporte de la Comisión del 11 de septiembre del Congreso estadounidense, el día de los atentados los americanos olvidaron sus diferencias, “porque así lo exige el sufrimiento que atraviesa nuestra nación”.¹¹² El público americano cerró filas en torno a su líder y le entregó un cheque en blanco en política exterior.

Lo mismo ocurrió con el Congreso. Según la constitución estadounidense, el Congreso tiene facultades amplias en materia de política exterior. El poder legislativo tiene las prerrogativas de ratificar tratados internacionales, regular el comercio exterior y declarar

¹⁰⁹ Ronald R. Krebs, “Selling the Market Short? The Marketplace of Ideas and the Iraq War”, *International Security*, 29 (2005), p. 196.

¹¹⁰ Shoon Kathleen Murray y Cristopher Spinoso, “The Post-9/11 Shift in Public Opinion: How Long Will It Last?”, en E. R. Wittkopf y J. M. McCormick, *op. cit.*, p. 100.

¹¹¹ Fred E. Greenstein, “The Changing Leadership of George W. Bush: A Pre- and Post-9/11 Comparison”, en *ibid.*, p. 353.

¹¹² *Comisión del 11 de septiembre*, p. xv.

la guerra.¹¹³ En la práctica, el presidente lleva la batuta en las decisiones de política exterior, particularmente cuando se trata de ir a la guerra. No obstante, el Congreso puede rehusarse a declarar la guerra y, de acuerdo con la Ley de Poderes de Guerra de 1973 (*War Powers Resolution*), puede exigir el regreso de las tropas 60 días después de que hayan sido desplegadas en el exterior.¹¹⁴ En circunstancias normales, el Congreso puede restringir el margen de maniobra del ejecutivo en materia de política exterior.

Sin embargo, tras el 11 de septiembre el Congreso abandonó su corresponsabilidad en la conducción de la política exterior y dejó de hacer las veces de contrapeso del ejecutivo. Tres días después de los atentados, el Congreso autorizó al presidente Bush para que empleara la fuerza contra “todas las naciones, organizaciones o personas que él determine que hayan planeado, autorizado, cometido o colaborado en los ataques terroristas”.¹¹⁵ La resolución tuvo un apoyo abrumador tanto del partido republicano como del demócrata (en la cámara de representantes hubo 420 votos a favor y uno en contra; en el senado hubo 98 votos a favor y 0 en contra). Un año después, en octubre de 2002, el Congreso refrendó su respaldo irrestricto a la política exterior del presidente. En esa ocasión, el Congreso autorizó a Bush el empleo de la fuerza militar “para defender la seguridad nacional de Estados Unidos ante la amenaza permanente de Irak”.¹¹⁶ La resolución fue aprobada en la cámara de representantes con 296 votos a favor y 133 en contra, y en el senado con 77 a favor y 23 en contra.¹¹⁷

¹¹³ *Constitución de Estados Unidos*, art. I secc. VIII (http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution_transcript.html).

¹¹⁴ J. A. Rosati y J. M. Scott, *op. cit.*, pp. 328 y 329.

¹¹⁵ E. R. Wittkopf, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁶ *Loc. cit.*

¹¹⁷ J. A. Rosati y J. M. Scott, *op. cit.*, p. 331.

La docilidad de la opinión pública y el Congreso dieron un margen de maniobra amplio al presidente Bush para decidir y orquestar la invasión de Irak. Las dos consecuencias del 11 de septiembre que son pertinentes en este capítulo (es decir, la configuración del sistema de asesores del presidente y el desvanecimiento de los contrapesos al ejecutivo en política exterior) justifican que en este apartado la mirada se centre en el presidente Bush y su gabinete de guerra. Tras el 11 de septiembre, el presidente y sus colaboradores decidieron librar una “guerra contra el terrorismo” y tomaron dos grandes decisiones de política exterior: invadir Afganistán e invadir Irak.

La fase 1: invadir Afganistán

A pesar de que la invasión de Irak tuvo lugar más de un año después de la invasión de Afganistán, ambas decisiones se tomaron casi simultáneamente. Ambas invasiones constituyen las dos “fases” de la “guerra contra el terrorismo”. La primera decisión se tomó muy rápidamente y se priorizó sobre la segunda. Una vez que se determinó que Osama Bin Laden estuvo detrás del 11 de septiembre y que su red terrorista operaba con el apoyo del régimen talibán, la decisión de invadir Afganistán fue expedita, racional y prioritaria. En contraste, la decisión de invadir Irak estuvo plagada de equívocos y errores. Aunque los procesos que condujeron a la toma de ambas decisiones se sobreponen, es conveniente separar analíticamente la primera decisión de la segunda.

La noche del 11 de septiembre el presidente Bush se reunió con quienes conformarían su gabinete de guerra y poco después dirigió un mensaje a la nación en el que declaró la guerra al terrorismo y aseguró que Estados Unidos castigaría tanto a “quienes

perpetraron los atentados como a quienes les dieron refugio”.¹¹⁸ El director de la CIA George Tenet y el “zar” antiterrorista Richard Clarke habían concluido que Osama Bin Laden y su banda terrorista planearon y perpetraron los atentados.¹¹⁹ El secretario de Estado Colin Powell y el de Defensa Donald Rumsfeld acordaron esa noche que no debían concentrarse exclusivamente en Bin Laden y al-Qaeda, sino que debían hacer frente al “terrorismo en el sentido amplio del término”. El vicepresidente Cheney concluyó que entonces había que incluir a los Estados que apoyan al terrorismo, y adujo que era “más fácil atacar Estados que encontrar a Bin Laden”.¹²⁰

El 13 de septiembre el presidente Bush ordenó a Rumsfeld que desarrollara un plan de acción militar en contra del régimen talibán y pidió al departamento de estado que diera un ultimátum al gobierno de Afganistán en el que exigiera la entrega de Bin Laden y la clausura de los campamentos de entrenamiento terrorista. El gabinete de guerra se reunió el fin de semana del 15 al 16 de septiembre en Campo David para discutir los planes de acción militar contra Afganistán que presentó el Comandante General del Comando Central (CENTCOM) Tommy Franks.¹²¹

El 17 de septiembre el régimen talibán rechazó cumplir cabalmente con el ultimátum estadounidense. Al día siguiente se elaboró el Decreto presidencial de seguridad nacional número 9, que estableció que Estados Unidos conduciría una guerra global contra el terrorismo que no se limitaría a acabar con al-Qaeda, y que incluía la determinación de emplear la fuerza para acabar con los santuarios terroristas en Afganistán.¹²² El presidente

¹¹⁸ *Comisión del 11 de septiembre, op. cit.*, p. 330.

¹¹⁹ I. H. Daalder y J. M. Lindsay, *op. cit.*, p. 98.

¹²⁰ *Loc. cit.*

¹²¹ *Comisión del 11 de septiembre, op. cit.*, p. 332.

¹²² *Ibid.*, p. 333.

Bush buscó formar una coalición internacional para invadir Afganistán y la decisión de invadir contó con el apoyo del Congreso norteamericano y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La administración Bush rechazó la ayuda de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y decidió invadir Afganistán para acabar con el régimen talibán y sus santuarios terroristas con la ayuda de una coalición *ad hoc* cuyos miembros principales fueron Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia.¹²³ El 7 de octubre de 2001 comenzó el bombardeo aéreo de Afganistán.

El hecho de que el presidente Bush y los miembros del gabinete de guerra hayan sido capaces de tomar la decisión racional de invadir Afganistán casi al mismo tiempo que desarrollaban una dinámica grupal pernicioso que los llevaría a tomar la decisión equivocada de invadir Irak podría poner en entredicho la hipótesis de este trabajo. ¿Cómo es posible que el mismo grupo de individuos sujetos al mismo nivel de estrés y a las mismas presiones psicológicas hayan tomado una decisión probablemente correcta (invadir Afganistán) y una decisión equivocada (invadir Irak) durante periodos de tiempo que se superponen? Puedo decir en defensa de la hipótesis de este capítulo que la invasión de Afganistán fue una decisión expedita y sencilla. Había evidencia clara tanto de que los atentados terroristas habían sido responsabilidad de al-Qaeda como de los vínculos estrechos entre el régimen talibán y la banda terrorista de Osama Bin Laden. Hubo un consenso amplio tanto al interior como al exterior de Estados Unidos en torno a que la respuesta a los atentados debía ser de carácter militar. No hubo mucho tiempo ni espacio para malentendidos ni desviaciones de la razón.

¹²³ Karen DeYoung, *op. cit.*, p. 349.

Por el contrario, la decisión de invadir Irak se desarrolló durante un periodo de tiempo más largo y bajo circunstancias más inciertas. La información con que contaron los asesores del presidente fue imprecisa y contradictoria. El vicepresidente Cheney emergió como un “guardián del consenso” y hubo más tiempo para desarrollar presiones hacia la uniformidad de opiniones. Los miembros del gabinete de guerra llegaron a conclusiones apresuradas; desarrollaron una ilusión de infalibilidad, y a la larga fueron incapaces de tomar en cuenta la información que contradecía lo que habían dado por sentado. Además, el éxito de la invasión de Afganistán contribuyó a reafirmar la creencia en que una guerra con Irak sería fácil y rápida. En suma, el periodo y las condiciones bajo las que se tomó la decisión de invadir Irak proveyeron mayores oportunidades al error cognitivo y a los trastornos grupales.

La fase 2: invadir Irak

En este apartado relato el padecimiento del síndrome de la irracionalidad grupal por parte del presidente George W. Bush y los miembros de su gabinete de guerra. La organización de este apartado sigue un esquema analítico más que cronológico, porque considero que esa estructura puede presentar con mayor claridad el padecimiento del síndrome. El **diagrama 2** del capítulo uno de esta tesis muestra el análisis teórico de la irracionalidad de grupo.

El síndrome de la irracionalidad grupal se refiere a “una forma de pensar de las personas que forman parte de un grupo muy cohesivo que les hace propensas a valorar más la unanimidad que la evaluación de cursos alternativos de acción”.¹²⁴ Hay dos condiciones que hacen más probable que se desarrolle el síndrome de la irracionalidad grupal: 1) la

¹²⁴ Irving L. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1982, p. 9.

formación de un grupo cohesivo de tomadores de decisiones cuya organización presenta fallas estructurales y 2) un nivel elevado de estrés entre los miembros del grupo como resultado de amenazas externas. A la hora de tomar una decisión de política exterior, los miembros de un grupo que han desarrollado el síndrome de la irracionalidad grupal pueden presentar los siguientes síntomas: 1) ilusión de infalibilidad, 2) sentimiento de superioridad moral, 3) tendencia a descartar información que contradice los propósitos o decisiones del grupo, 4) visión estereotipada del enemigo, 5) tendencia a la autocensura cuando no se está de acuerdo con el resto del grupo, 6) ilusión de unanimidad, 7) presión sobre los miembros que disienten y 8) emergencia de “guardianes del consenso”. El presidente Bush y sus colaboradores formaron un grupo cuyas características, circunstancias y “síntomas” muestran un parecido sorprendente con la caracterización teórica del síndrome de la irracionalidad grupal.

a. La formación del grupo y las fallas estructurales

Los tomadores de decisiones que conformaron el gabinete de guerra la noche del 11 de septiembre constituyeron un grupo cohesivo cuya organización tuvo las siguientes fallas estructurales: aislamiento, sesgo en el liderazgo, falta de normas y procedimientos, y homogeneidad ideológica. La mayor parte de los miembros del gabinete de guerra se conocía desde hacía décadas; casi todos ellos habían trabajado juntos en administraciones republicanas anteriores y compartían, en palabras de James Mann, “una historia común y una memoria colectiva”.¹²⁵

¹²⁵ *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Viking, Nueva York, 2004, p. xi.

Durante la campaña presidencial de 2000, el candidato Bush prometió que formaría un equipo de asesores de primer nivel para compensar su falta de conocimiento y experiencia en materia de política exterior. Bush cumplió su palabra cuando ganó la presidencia. Su equipo de asesores de política exterior incluyó a veteranos con un prestigio notable y con más de 20 años de experiencia. La mayor parte de ellos había colaborado en la administración de su padre, George W. H. Bush. Algunos incluso habían servido en las administraciones de los presidentes Nixon y Ford.

Donald Rumsfeld fue secretario de Defensa por dos años durante la administración del presidente Ford. Dick Cheney fue asistente de Rumsfeld durante la administración de Nixon. Cheney se encargó del departamento de Defensa bajo la presidencia de George W. H. Bush y escogió a Colin Powell para ocupar el cargo de Jefe del Estado Mayor Conjunto. Richard Armitage y Powell trabajaron juntos en el Pentágono en la administración de Reagan. Armitage y Paul Wolfowitz colaboraron en el departamento de Estado durante la misma administración. Poco después, Wolfowitz se convirtió en el asistente principal de Cheney en el Pentágono. Condoleezza Rice fue la protegida de Scowcroft, el asesor de Seguridad Nacional del padre de George W. Bush. Cuando el equipo volvió a reunirse tras el triunfo electoral de Bush en 2000, en palabras de James Mann, “pareció una reunión anual de ex alumnos”.¹²⁶

Es un error pensar que todos los miembros del gabinete de guerra eran amigos o que todos pensaban lo mismo. Sin embargo, es posible caracterizar a los colaboradores del presidente como un grupo cohesivo y con cierto nivel de homogeneidad ideológica. Todos

¹²⁶ *Ibid.*, p. x.

ellos habían trabajado para administraciones republicanas y la gran mayoría había comenzado su carrera política en el Pentágono. En general, los asesores del presidente coincidían en la importancia de la supremacía militar estadounidense, aunque no siempre estuvieron de acuerdo sobre cuándo convenía emplear la fuerza. El grupo también compartía la idea básica de que el poderío y los valores americanos son una fuerza para hacer el bien en el mundo.¹²⁷

El contexto en el que los miembros del gabinete de guerra tuvieron que trabajar y decidir fue particularmente estresante. Las personas a cargo de resguardar la seguridad nacional de Estados Unidos tuvieron que resolver el enigma del 11 de septiembre, trabajar intensamente y a un ritmo acelerado, sobreponerse al horror de los atentados y decidir el curso de acción a seguir en un periodo incierto en el que se pensaba que los terroristas podían volver a asestar un golpe en cualquier momento.¹²⁸ La primera reunión del gabinete de guerra tuvo lugar al interior de un búnker debajo de la Casa Blanca que había sido diseñado para proteger a los presidentes americanos en caso de un ataque nuclear.¹²⁹ La mirada de los estadounidenses y del mundo había recaído de pronto sobre ellos. Bajo esas circunstancias angustiosas es natural que algunas fallas estructurales en la organización del grupo se hayan acentuado.

Las necesidades de seguridad personal y la gravedad de la crisis a la que debían hacer frente el presidente y su gabinete de guerra produjeron un aislamiento considerable del grupo. La relación con sus subordinados se hizo más vertical y distante. El grupo pareció de pronto inmerso en una burbuja que obstaculizaba el contacto con el exterior.

¹²⁷ *Ibid.*, p. xvi.

¹²⁸ Bob Woodward, *Bush at War*, Simon and Schuster, Nueva York, 2002, p. 39.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 36.

Adicionalmente, la organización de las reuniones del grupo dejó de lado normas y procedimientos que en condiciones normales facilitan la toma de decisiones. La asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice desempeñó pobremente su papel de coordinadora de las diferentes agencias representadas en el gabinete de guerra. El asesor de Seguridad Nacional tiene la doble tarea de asistir al presidente y presentarle un resumen balanceado de las diferentes opiniones que prevalecen entre los miembros del gabinete de guerra.¹³⁰ Sin embargo, Rice dio un énfasis desmedido a lo primero y descuidó lo segundo. La asesora de Seguridad Nacional fue la persona más cercana al presidente Bush desde la campaña presidencial (aunque no fuera la personalidad más influyente del gabinete). La relación personal entre ambos era muy estrecha (ambos eran profundamente religiosos, acudían al gimnasio para ejercitarse juntos y cenaban en familia los domingos). Condoleezza Rice declaró que consideraba que “asistir al presidente” (“*staff the President*”) era su tarea única y principal, y consumió su tiempo tratando de estar permanentemente cerca del presidente.¹³¹ Por consiguiente, la asesora de seguridad nacional descuidó su papel de mediador y coordinador de los miembros del gabinete de guerra.

El resultado fue un proceso de seguridad nacional sesgado desde el principio. Rice afirmó que se sentía “la bebé del grupo”¹³² comparada con las personalidades dominantes y la experiencia del vicepresidente Cheney y del secretario de Defensa Rumsfeld. Rice parecía incapaz de “imponer disciplina y hacer que el sistema fuera justo”.¹³³ De acuerdo con Richard Haas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto tuvo una voz muy débil si se le compara

¹³⁰ David Rothkopf, *op. cit.*, p. 406.

¹³¹ *Loc. cit.*

¹³² *Ibid.*, p. 407.

¹³³ *Ibid.*, p. 408.

con la de quienes ocuparon ese cargo en administraciones anteriores. El Pentágono solía tener dos voces (el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el secretario de Defensa), pero en la administración de Bush sólo se oía la voz de Rumsfeld. Por otro lado, el vicepresidente Cheney desempeñó un papel extraordinariamente activo en la política de seguridad nacional a raíz de los atentados terroristas. La Oficina de la vicepresidencia multiplicó su personal y se convirtió en una especie de burocracia aparte. Dada la coincidencia de opiniones entre Cheney y Rumsfeld, “el vicepresidente podía morder la manzana tres veces”.¹³⁴ Colin Powell estaba poco representado y en muchas ocasiones se quedó solo.¹³⁵

De acuerdo con Richard Haas, la estructura del sistema de asesores condujo desde el principio a un problema de “control de calidad”:

La CIA no tenía ninguna propuesta. El Jefe del Estado Mayor Conjunto no tenía ninguna propuesta. La asesora de Seguridad Nacional se desviaba con frecuencia en favor de lo que el vicepresidente y el secretario de Defensa favorecían. Me parece que no hubo suficiente control de calidad para evitar ese sesgo. Hubo muchas cosas que se dieron por sentado.¹³⁶

El tipo de liderazgo del presidente George W. Bush acentuó las deficiencias estructurales en la organización del grupo. Según Colin Campbell, el liderazgo de Bush se pareció más al de un *CEO*¹³⁷ empresarial que al de un político que fomenta la toma colegiada de decisiones entre sus colaboradores.¹³⁸ El presidente Bush quería resultados, pero no le

¹³⁴ Loc. cit.

¹³⁵ K. DeYoung, *op. cit.*, p. 516.

¹³⁶ Citado en D. Rothkopf, *op. cit.*, p. 408.

¹³⁷ Las siglas CEO quieren decir “*chief executive officer*”. El término también se emplea en español y significa “gerente”.

¹³⁸ “Unrestrained Ideological Entrepreneurship in the Bush II Advisory System: An Examination of the Response to 9/11 and the Decision to Seek Regime Change in Iraq”, en Colin Campbell y Bert A. Rockman (eds.), *The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects*, CQ Press, Washington D.C., 2004, p. 78.

interesaba “meter las manos” ni enterarse de los detalles de la política exterior. El presidente ejerció un liderazgo duro y distante.¹³⁹ Había construido un sistema de asesores jerárquico y rígido y se había colocado a la cabeza. La personalidad del presidente y la estructura del grupo eran adversas a la toma de decisiones por consenso. Además, su falta de conocimiento y experiencia le hacía más receptivo a las opiniones de quienes, como Rumsfeld y Cheney, compartían con él una cierta afinidad ideológica.¹⁴⁰

Las condiciones eran, por consiguiente, favorables al desarrollo de la irracionalidad grupal. Los atentados terroristas produjeron un nivel elevado de estrés entre los miembros del grupo. El líder era distante y exigente, y tenía una baja tolerancia al disenso. El grupo se parecía a un sistema en el que había dos grandes planetas con una fuerza gravitacional poderosísima. El resto de los planetas eran pequeños y comenzarían a orbitar irremediamente en torno a los planetas grandes. Condoleezza Rice no era más que un asteroide, incapaz de ejercer influencia en la correlación de fuerzas. El presidente era como un cometa que los miraba desde lejos.

b. Los síntomas

Los síntomas del síndrome de la irracionalidad grupal no tardaron en aparecer. El presidente Bush y los miembros del gabinete de guerra se convencieron rápidamente, con base en conjeturas e información dudosa, de que Saddam Hussein había participado de alguna manera en la planeación de los atentados terroristas. Sin embargo, la falta de evidencia concluyente los inclinó por priorizar la invasión de Afganistán. Al poco tiempo, sin embargo,

¹³⁹ Thomas Preston y Margaret G. Hermann, “Presidential Leadership and the Foreign Policy Advisory Process”, en E. R. Wittkopf y J. M. McCormick, *op. cit.* p. 370.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 376.

los miembros del grupo comenzaron a preocuparse por la posibilidad de un ataque terrorista con armas nucleares. De nuevo Irak emergió como un peligro que había que tomar en cuenta. Con base en información parcial, contradictoria e incorrecta, los miembros del grupo concluyeron que Irak contaba con un programa avanzado de desarrollo de armamento nuclear. Una combinación de prejuicios, sentimientos de superioridad moral y presiones hacia la uniformidad de opiniones persuadieron al presidente Bush y su gabinete de guerra de que Saddam Hussein era una amenaza inminente a la seguridad nacional y de que invadir Irak era necesario.

Visión estereotipada del enemigo. Uno de los primeros síntomas en hacerse patente fue la visión estereotipada del enemigo. La visión estereotipada de Saddam Hussein como un hombre perverso y como el enemigo número uno de Estados Unidos hizo al régimen iraquí particularmente vulnerable ante la posibilidad de ser vinculado con los horrores del 11 de septiembre.¹⁴¹ Irak había invadido Kuwait en un afán por dominar una región con un valor estratégico notable. Hussein empleó armas biológicas contra su población para mantenerse en el poder. Tras perder la Guerra del Golfo, la entrada de inspectores de armamento a Irak hizo público que el programa de armamento nuclear iraquí estaba mucho más desarrollado de lo que creían los servicios de inteligencia estadounidenses y la Agencia Internacional de Energía Atómica.¹⁴² Adicionalmente, el régimen iraquí tenía vínculos con algunas

¹⁴¹ Los atentados terroristas fueron una obra maestra del crimen organizado. Además del horror, la rabia y el sentimiento de vulnerabilidad, los atentados del 11 de septiembre no pueden dejar de ser vistos como un crimen perfecto. Desde un punto de vista logístico, los ataques fueron perpetrados extraordinariamente bien. Me parece que el talento perverso que estuvo detrás de los atentados explica en buena medida las especulaciones frívolas que sostienen la hipótesis de que se trató de auto-atentados. Para algunos individuos fue difícil entender que 19 jóvenes criminales con el apoyo de la banda terrorista de Bin Laden pudieran haber sido los únicos responsables de una cosa tan bien orquestada. El mismo tren de pensamiento que hace que algunos individuos sospechen, con base en información dudosa o por el puro placer de pensar mal, que el presidente y sus colaboradores planearon un “autoatentado” el 11 de septiembre parece poder explicar cómo se oscureció la razón del presidente Bush y su gabinete de guerra y cómo se convencieron, con base en poca o ninguna evidencia, de que Saddam Hussein había sido responsable de los atentados.

¹⁴² Michael J. Mazarr, “The Iraq War and Agenda Setting”, *Foreign Policy Analysis*, 3 (2007), p. 3.

organizaciones terroristas en Medio Oriente, pero no había evidencia de que tuviera lazos con al-Qaeda.

Los miembros de la comunidad de especialistas en política exterior que comulgaban con el pensamiento neoconservador llevaban una década promoviendo la invasión de Irak y tratando de presentarla como una acción justificada y viable. Tras la llegada al poder de Bush, algunos neoconservadores llegaron a ocupar cargos importantes en la administración. En particular, el subsecretario de defensa Paul Wolfowitz parece haber hecho las veces de correa de transmisión de la recomendación neoconservadora entre los miembros del gabinete de guerra. La insistencia de Wolfowitz en considerar a Irak como una amenaza urgente pudo ayudar a consolidar una visión estereotipada de Saddam Hussein entre los miembros del gabinete de guerra.

El presidente Bush se refirió en numerosas ocasiones a Saddam Hussein como un hombre “malvado”.¹⁴³ En un plano más personal, Bush declaró que Hussein era “el tipo que intentó matar a mi padre”¹⁴⁴ y enfatizó que “no hay más que odio hacia él en mi corazón”.¹⁴⁵ La visión estereotipada de Hussein era común entre los miembros de la administración, incluso antes de los atentados terroristas. Tanto Rumsfeld como Cheney parecen haber guardado tanto odio hacia el líder iraquí como el presidente Bush.¹⁴⁶

¹⁴³ I. H. Daalder y J. M. Lindsay, *op. cit.*, p. 131.

¹⁴⁴ Citado en John King, “Bush Calls Saddam ‘The Guy Who Tried to Kill My Dad’”, 27 de septiembre de 2002, *CNN Inside Politics*, disponible en: (<http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/27/bush.war.talk/>).

¹⁴⁵ Citado en Peter Baker, “Conflicts Shaped Two Presidencies”, *The Washington Post*, 31 de diciembre de 2006, p. A 21, disponible en: (http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/12/30/AR2006123000663_pf.html).

¹⁴⁶ No hay que olvidar que tanto Cheney como Rumsfeld firmaron la carta del PNAC que exigía la deposición de Hussein en 1998. Véase capítulo 2.

El presidente Bush sospechó que Saddam Hussein había estado detrás del 11 de septiembre el mismo día en que ocurrieron los atentados terroristas. Bush pidió inmediatamente al jefe de la oficina de la presidencia Clarke que averiguara “si Hussein lo hizo... Ve si está vinculado de alguna manera”.¹⁴⁷ Ese día el secretario de defensa le dijo al general Myers que “su instinto le indicaba” que no sólo Osama bin Laden, sino también Saddam Hussein podría haber planeado los atentados. El 18 de septiembre Clarke envió un reporte a Condoleezza Rice en el que concluía que no había “evidencia contundente” de una supuesta participación iraquí en los atentados.¹⁴⁸ En cualquier caso, la sombra de la sospecha recayó sobre Hussein desde el principio, a pesar de que no hubiera evidencia que indicara su responsabilidad.

El presidente Bush se reunió con su gabinete de guerra del 15 al 16 de septiembre de 2001 en Campo David. Allí discutieron por primera vez la posibilidad de invadir Irak. El departamento de Defensa distribuyó un documento sobre el concepto de la “guerra contra el terrorismo” en el que se establecía que los objetivos prioritarios eran al-Qaeda, el régimen talibán e Irak. El documento refería que Saddam Hussein tenía vínculos con organizaciones terroristas y buscaba desarrollar armas de destrucción masiva.¹⁴⁹ Rumsfeld preguntó al grupo cuál debía ser la política hacia Irak. El subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz argumentó que había que atacar ese país “en esta etapa de la guerra contra el terrorismo”.¹⁵⁰ Wolfowitz dijo que había de un 10 a un 50% de probabilidad de que Hussein hubiese planeado los ataques terroristas; señaló que acabar con su régimen era sencillo, y enfatizó que sus armas de destrucción masiva lo convertían en una amenaza mayor y más urgente que Afganistán.¹⁵¹

¹⁴⁷ *Comisión del 11 de septiembre*, p. 334.

¹⁴⁸ *Loc. cit.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 335.

¹⁵⁰ *Loc. cit.*

¹⁵¹ I. H. Daalder y J. M. Lindsay, *op. cit.*, p. 104.

El grupo, sin embargo, estuvo en desacuerdo con Wolfowitz. Afganistán debía ser la prioridad, porque era el refugio de los terroristas, y porque la opinión pública esperaba que la administración concentrara sus energías allí. Powell refirió que la coalición internacional que se estaba formando se desmembraría si la guerra contra el terrorismo iba más allá de al-Qaeda. Rumsfeld reviró que ese no era un buen argumento, porque “la misión debe determinar el tipo de coalición en vez de que la coalición determine el tipo de misión”.¹⁵² Bush concluyó que la prioridad debía ser Afganistán por el momento. El resto del fin de semana el gabinete de guerra se concentró en Afganistán. La decisión de invadir Irak había sido pospuesta, pero de ninguna manera descartada. Bush le dijo a Tony Blair el 20 de septiembre que “dejaremos Irak para otro día”.¹⁵³ La invasión de Afganistán comenzó el 7 de octubre.

Sesgo en la selección de información. Conforme la empresa militar en Afganistán se desarrollaba con éxito, el presidente y su gabinete de guerra comenzaron a sentir la necesidad de emprender la “segunda fase” de la guerra contra el terrorismo. ¿Quién sería el siguiente blanco? Algunos candidatos posibles eran “estados colapsados” que podrían convertirse en santuarios de al-Qaeda, como Somalia, Sudán y Yemen. También estaban otros grupos terroristas, como Hezbolá, Hamas y Jihad Islámica.¹⁵⁴ Sin embargo, el candidato favorito era Irak. Con base en retazos de información, el presidente y su gabinete de guerra se convencieron de que Irak contaba con un programa avanzado de desarrollo de armamento nuclear. Los miembros del grupo se preocuparon muy seriamente ante la posibilidad de un

¹⁵² Loc. cit.

¹⁵³ I. H. Daalder y J. M. Lindsay, *op. cit.*, p. 105.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 118.

atentado terrorista con armamento nuclear. La posibilidad de que Hussein entregara su arsenal nuclear a al-Qaeda los persuadió de que Irak era la amenaza más grave a la seguridad nacional.

La posibilidad de un atentado terrorista con armas de destrucción masiva preocupó desde un principio al vicepresidente Cheney. Wolfowitz declaró en una entrevista que “el 11 de septiembre transformó la visión que tenía Dick [Cheney] sobre la necesidad de acabar con Saddam Hussein, porque le hizo ver el peligro del terrorismo armado con arsenal nuclear”.¹⁵⁵ Cheney declaró que un atentado con armas de destrucción masiva haría “palidecer el 11 de septiembre”. La alarma se hizo particularmente poderosa cuando congresistas y editorialistas de periódicos recibieron cartas infectadas con ántrax a mediados de octubre. Parecía que los terroristas podían hacerse de armas de destrucción masiva fácilmente, y que podrían asestar un golpe devastador a Estados Unidos.

El 15 de octubre de 2001, el directorado de operaciones de la CIA produjo un reporte en el que afirmó que Níger había aceptado enviar “varias toneladas de uranio a Irak”.¹⁵⁶ Se pensó que la supuesta transacción entre Irak y Níger ponía al descubierto el “estado avanzado” del programa de desarrollo de armamento nuclear iraquí. El reporte se basaba en información provista por los servicios de inteligencia italianos. A fines de octubre el director de la CIA George Tenet informó al presidente sobre el reporte. Tenet afirmó que Irak estaba a la cabeza de los países “suficientemente maliciosos” como para entregar armas de destrucción masiva a al-Qaeda. A pesar de que Tenet advirtió que el reporte se basaba en

¹⁵⁵ I. H. Daalder y J. M. Lindsay, *op. cit.*, p. 130.

¹⁵⁶ Paul Kerr y Daryl G. Kimball, “Chronology of Bush Administration’s Claim that Iraq Attempted to Obtain Uranium from Niger (2001-2003)”, Arms Control Organization, Washington D.C., noviembre de 2005, disponible en (<http://www.armscontrol.org/factsheets/IraqUraniumClaim.asp>).

un “mosaico incompleto” de hechos, conjeturas e información probablemente falsa, la conversación alarmó profundamente al presidente Bush. De inmediato, el presidente informó a su gabinete de guerra que el terrorismo nuclear era la nueva prioridad en la guerra contra el terrorismo.¹⁵⁷

El 6 de noviembre de 2001, el presidente Bush declaró en la convención antiterrorista de Varsovia que “los terroristas buscan armamento químico, biológico y nuclear... Con estos medios, nuestros enemigos podrían amenazar a cualquier nación y a la civilización entera. Lucharemos contra ese mal hasta acabar con él... No esperaremos a que obtengan armas de destrucción masiva. Actuaremos ahora para extirpar esa amenaza”.¹⁵⁸ En relación con el programa de armamento iraquí, el vicepresidente Cheney declaró poco después que “estamos convencidos de que Saddam adquirirá armas nucleares muy pronto. No podemos determinar con exactitud cuándo las tendrá. La información de inteligencia es un asunto incierto”.¹⁵⁹

Distintas agencias de inteligencia produjeron información contradictoria sobre el estado del programa de armamento nuclear iraquí a lo largo del año 2002. Los servicios de inteligencia militar y algunos departamentos de la CIA continuaron apoyando la tesis de que Irak obtenía uranio de África. El servicio de inteligencia del departamento de Estado reportó que la evidencia era dudosa. Sin embargo, el reporte *National Intelligence Estimate* de octubre

¹⁵⁷ I. H. Daalder y J. M. Lindsay, *op. cit.*, p. 119.

¹⁵⁸ George W. Bush, “Remarks to the Warsaw Conference on Combatting Terrorism”, 6 de noviembre de 2001, disponible en (www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011106-2.html).

¹⁵⁹ Dick Cheney, “Remarks to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention”, 6 de agosto de 2002, disponible en: (www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html).

de 2002 refirió que la mayoría de las agencias de inteligencia coincidían en que Hussein obtenía uranio de Níger y probablemente también de Somalia y República del Congo.¹⁶⁰

A comienzos de 2003 el ex embajador Joseph Wilson, a quien la CIA había enviado a Níger a investigar el posible acuerdo de provisión de uranio con Irak, afirmó que era “altamente dudoso que esa transacción haya tenido lugar”. Para entonces, sin embargo, el gabinete de guerra se había convencido de que Irak era una amenaza grave y urgente. Conseguir evidencia no era algo que quitara el sueño a los miembros de la administración. La obstinación del grupo y su incapacidad para evaluar la información que contradecía sus conclusiones apresuradas puede verse reflejada en una declaración célebre del secretario Rumsfeld: “*absence of evidence is not evidence of absence*” (la ausencia de evidencia no es evidencia de ausencia).¹⁶¹ Con base en ese sofisma, el presidente y su gabinete de guerra hicieron una selección sesgada de la información sobre el desarrollo de armamento nuclear en Irak. Durante los meses anteriores a la invasión de 2003, tanto el presidente Bush como los miembros del gabinete de guerra reiteraron públicamente las acusaciones sobre los vínculos de Irak con al-Qaeda y sobre el programa de armamento nuclear iraquí a pesar de que sabían que esa información era incorrecta.¹⁶²

Sentimiento de infalibilidad y superioridad moral. Una vez que el grupo se convenció de que Irak era una amenaza grave y urgente, los miembros del gabinete de guerra empezaron a

¹⁶⁰ Hay controversia en torno a la politización de la información de inteligencia por parte de la administración Bush durante el año 2002. De acuerdo con James P. Pfiffner, el Presidente Bush fue responsable de haber hecho “proposiciones engañosas que sugerían que había una conexión entre Saddam Hussein y el 11 de septiembre” (“Did President Bush Mislead the Country in His Arguments for War with Iraq?”, *Presidential Studies Quarterly*, 34, 2004, p. 25).

¹⁶¹ Citado en Hans Blix, *Disarming Irak*, Pantheon Books, Nueva York, 2004, p. 112.

¹⁶² Para un recuento cuidadoso de la manipulación de información de inteligencia por parte de los miembros de la administración Bush durante los meses anteriores a la invasión de Irak véase: (Michael Fitzgerald y Richard Ned Lebow, art. cit., pp. 884-909).

compartir la creencia de que acabar con el régimen iraquí sería una empresa sencilla. Tanto el desarrollo exitoso de la invasión de Afganistán como las opiniones de diversos asesores militares contribuyeron a afianzar esa creencia. Al mismo tiempo, los miembros del gabinete de guerra y el presidente comenzaron a pensar que invadir Irak no era sólo necesario y fácil, sino también noble.

El 21 de noviembre de 2001 el presidente Bush le preguntó a Rumsfeld qué tan bueno era el plan militar del departamento de Defensa para invadir Irak. Rumsfeld respondió que a él le parecía que todos los planes de guerra del departamento eran anticuados. Bush dijo al secretario de Defensa: “hay que ponernos a trabajar en esto. Y dile a Tommy Franks que averigüe qué hay que hacer para derrocar a Saddam Hussein en caso de ser necesario”.¹⁶³ Rumsfeld se reunió con el General Franks para revisar los planes militares para invadir Irak el 4 y el 19 de diciembre.

El 29 de diciembre de 2001 el presidente Bush se reunió a través de una videoconferencia con su gabinete de guerra y con el general Tommy Franks. El objetivo formal de la reunión electrónica era evaluar el desarrollo de los acontecimientos en Afganistán. Sin embargo, la reunión se convirtió en una presentación sobre el plan de guerra para Irak. El plan preveía bombardear al liderazgo y a los servicios de inteligencia, informar a la población iraquí sobre el desarrollo de la invasión, apoyar a los grupos disidentes en coordinación con la CIA, y proteger la infraestructura comercial y económica. Franks también dijo que, con base en la experiencia de Afganistán, no era necesario movilizar tropas

¹⁶³ Citado en Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon and Schuster, Nueva York, 2004, p. 2.

a la región de forma masiva.¹⁶⁴ El presidente felicitó a Franks por su “buen trabajo”¹⁶⁵ y le preguntó si el plan era suficientemente bueno como para ganar. Franks respondió “desde luego que sí”, aunque advirtió que todavía se podía mejorar. Bush dijo: “Irak es una amenaza. Esta es una buena opción”.¹⁶⁶

El General Franks había librado una guerra exitosa en Afganistán y su presentación del plan para invadir Irak dejó una buena impresión en el presidente. A pesar de que el secretario de Defensa no estaba satisfecho con los detalles del plan, algunos miembros del *Defense Policy Board* (un cuerpo de asesores externos del Pentágono) expresaron su entusiasmo en torno a la posibilidad de invadir Irak. Kenneth Adelman, uno de sus miembros, afirmó a comienzos de 2002 que “invadir Irak es facilísimo [*cakewalk*]... Primero, porque fue facilísimo la primera vez que lo hicimos. Segundo, porque ahora Irak es mucho más débil que entonces. Tercero, porque ahora somos mucho más fuertes”.¹⁶⁷ Esa declaración parece reflejar el punto de vista que prevaleció entre los miembros del gabinete de guerra. Irak era la amenaza más grave y más urgente, había un buen plan de guerra para acabar con esa amenaza, e invadir Irak era “facilísimo”. La decisión de invadir Irak estaba prácticamente tomada a fines de 2001.

El sentimiento de una necesidad no sólo estratégica, sino también moral, acabó de convencer al presidente de que había que acabar con el régimen de Saddam Hussein. Los miembros del gabinete de guerra creyeron que el cambio de régimen en Irak produciría una suerte de “efecto dominó” que esparciría la democracia en Oriente Medio. De acuerdo con

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 57.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 63.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 66.

¹⁶⁷ Citado en I. H. Daalder, *op. cit.*, p. 132.

Condoleezza Rice, “nuestra visión consiste en que los valores democráticos y la estabilidad son indivisibles... No tendremos estabilidad si no hay un cambio fundamental en los valores políticos del Medio Oriente”.¹⁶⁸ Bush enfatizó con frecuencia la dimensión moral de la invasión de Irak antes de que tuviera lugar: “El régimen iraquí actual ha mostrado el poder de la tiranía para esparcir el desacuerdo y la violencia en Medio Oriente. Un Irak liberado puede proyectar el poder de la libertad; transformar la región y proveer esperanzas y progreso material a millones de personas”.¹⁶⁹ Desde esa óptica, invadir Irak no era sólo un imperativo de seguridad, sino también un acto de bondad.

Presiones hacia la uniformidad. Una vez que el presidente y su gabinete de guerra llegaron al acuerdo implícito de que Estados Unidos debía invadir Irak, los miembros del grupo estuvieron sujetos a presiones que obstruirían el disenso o la reconsideración de alternativas e información. Estas presiones provinieron tanto del líder del grupo como del vicepresidente Cheney, quien emergió como una suerte de “guardián del consenso”. Las presiones en contra del disenso inhibieron la discusión abierta de opciones y la toma colegiada de decisiones.

Algunos reportes de prensa y la sabiduría popular han establecido el mito de que el secretario de Estado Colin Powell era una “paloma” que se opuso a la invasión de Irak impulsada por los “halcones” Rumsfeld y Cheney. Sin lugar a dudas, tanto el vicepresidente como el secretario de Defensa fueron con frecuencia más favorables al empleo de la fuerza que el secretario Powell. Además, hubo desacuerdos fuertes entre ellos en varias ocasiones. La política hacia Corea del Norte a comienzos de la administración, y la pertinencia de pedir

¹⁶⁸ Citada en D. Rothkopf, *op. cit.*, p. 396.

¹⁶⁹ Citado en Andrew Filibert, *art.cit.*, p. 341.

autorización al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para invadir Irak produjeron conflictos severos entre Powell y quienes favorecieron un enfoque de “línea dura”. No obstante, Powell nunca se opuso de forma clara o determinada a la invasión de Irak.

Powell declaró a comienzos de 2002 que “creo que Irak es una amenaza. Creo que el presidente decidirá si habremos de hacer frente a esa amenaza por la vía militar”.¹⁷⁰ Powell aconsejó al presidente Bush que la primera respuesta ante los atentados debía ser Afganistán. También se inclinó por recurrir a la diplomacia antes de invadir, pero estuvo consciente de que “algún día había que tomar una decisión”. Cuando el presidente decidió ir a la guerra “lo apoyé”, dijo Powell a una entrevistadora, “no recorrí todo ese camino para después decir ‘lo siento’... Nunca pensé en renunciar”.¹⁷¹

No hubo desacuerdos en la decisión de invadir Irak, en buena medida porque el ambiente era hostil al disenso. El presidente Bush quería acciones y soluciones, y hacía mofa de los titubeos y de “cualquier cosa por debajo del compromiso al 100%”.¹⁷² Según J. A. Rosatti y J. M. Scott, era frecuente que en las reuniones con su gabinete de guerra, el presidente Bush se comportara de forma intimidante:

Preguntaba: estamos todos en el mismo barco, ¿cierto? Miraba a cada quién cara a cara hasta que daba la vuelta a la mesa. Inclina su rostro, fijaba la mirada y decía con un sentido de urgencia: estás conmigo, ¿cierto? Preguntaba a cada uno de sus asesores: ¿todavía tenemos confianza?... Era casi como si les estuviera pidiendo un

¹⁷⁰ Citado en D. Rothkopf, *op. cit.*, p. 412.

¹⁷¹ Citado en Karen DeYoung, *Soldier: The Life of Collin Powell*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2006, p.

12.

¹⁷² J. A. Rosatti y J. M. Scott, *op. cit.*, p. 282.

juramento... El presidente no dejaba espacio para las dudas o las reconsideraciones.¹⁷³

El vicepresidente Cheney emergió como un “guardián del consenso” en relación con la información de inteligencia que contradecía la hipótesis de que Hussein estaba a un paso de contar con armas de destrucción masiva. Según un funcionario de la CIA, el vicepresidente “seleccionó la información que producíamos para utilizar los pedazos que servían a su visión de las cosas... Incluso llegó a distorsionar la información para hacerla más alarmante de lo que en realidad era. Parecía que deseaba intensamente creer cualquier información que indicara que Irak era una amenaza extraordinariamente grave”.¹⁷⁴

Tanto el presidente como Cheney parecen haber ejercido presiones en contra del disenso que inhibieron la discusión abierta de la alternativa de invadir Irak. Al tiempo que Bush y sus asesores se convencieron de que Irak era una amenaza grave desarrollaron un “deseo de creer” (*eagerness to believe*) que su conclusión era acertada, aún si había información que indicaba lo contrario. La estructura y la dinámica del grupo de tomadores de decisiones hicieron particularmente difícil la evaluación cuidadosa de la alternativa de invadir Irak. El resultado fue una mala decisión.

A fines de diciembre de 2001, el redactor de discursos del presidente, David Frum, recibió la instrucción de hacer un bosquejo del discurso sobre el estado de la unión que el presidente pronunciaría en enero de 2002. El bosquejo debía incluir una justificación de la invasión americana de Irak.¹⁷⁵ Para cuando el presidente Bush pronunció su discurso, la

¹⁷³ Loc. cit.

¹⁷⁴ La cita es de George Thielman, en Imatiaz Hussain y José Luis Valdés-Ugalde, *By Other Means, for Other Ends? Bush's Re-election Reassessed*, Universidad Iberoamericana-UNAM, México, 2005, p. 63.

¹⁷⁵ Bob Woodward, *Bush at War*, *op. cit.*, p. 86.

decisión de invadir ya se había tomado. El resto del año los miembros de la administración discutieron cuándo invadir y si era necesario ir a Naciones Unidas antes de invadir. Pero la decisión ya estaba tomada cuando tuvo lugar el discurso sobre el “eje del mal”, el 29 de enero de 2002. A partir de entonces, el presidente y su gabinete de guerra comenzarían una nueva etapa: la de convencer a la opinión pública americana y a la comunidad internacional de la necesidad de la guerra.

Una mala decisión

La principal consecuencia del síndrome de la irracionalidad grupal es la toma de una decisión equivocada. Una decisión es incorrecta cuando acarrea más perjuicios que beneficios. Desde luego, como quizás en todos los asuntos humanos, la maximización de beneficios depende de la escala de valores de cada quién. En mi opinión, Estados Unidos no debió invadir Irak, porque esa decisión ha tenido un costo muy elevado tanto en términos de dinero como de vidas humanas.¹⁷⁶ Tengo la impresión de que la invasión hizo además un mal servicio a la hegemonía global americana, porque ahora el poderío estadounidense parece ser percibido más como una amenaza que como una bendición.¹⁷⁷ Por último, la invasión de Irak ha tenido efectos desestabilizadores en Medio Oriente y parece haber dado una nueva “causa” a los agentes del terrorismo internacional.¹⁷⁸

Sin embargo, es posible argumentar que la invasión de Irak fue una mala decisión incluso desde la lógica de los miembros del gabinete de guerra. El presidente Bush y sus

¹⁷⁶ James A. Baker y Lee H. Hamilton comparten esa opinión (*The Iraq Study Group Report*, Vintage Books, Nueva York, 2006, p. ix).

¹⁷⁷ Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, Basic Books, Nueva York, 2004, p. viii.

¹⁷⁸ J. A. Baker y L. H. Hamilton, *op. cit.*, p. 34.

asesores se convencieron (y convencieron a buena parte de la opinión pública) de que ir a la guerra en contra de Irak era una buena decisión, porque 1) Irak era una amenaza inminente a la seguridad nacional, 2) ganar la guerra en Irak sería fácil y rápido, y 3) invadir Irak desencadenaría un efecto democratizador en Medio Oriente. Ninguna de estas predicciones o suposiciones es sostenible. Saddam Hussein no constituía una amenaza urgente a la seguridad nacional, porque no tenía armas de destrucción masiva ni vínculos con al-Qaeda.¹⁷⁹ La victoria en Irak (entendida como la consolidación de un gobierno democrático y aliado de Estados Unidos) es todavía muy incierta y la guerra se ha prolongado indefinidamente. Finalmente, la invasión ha desatado una espiral de violencia facciosa en Irak que amenaza con alcanzar dimensiones regionales. El infierno de Bagdad no es un ejemplo de democracia que los habitantes del Medio Oriente deseen emular.¹⁸⁰ Tanto un análisis costo-beneficio como el contraste entre las expectativas de los tomadores de la decisión y los resultados indican que la invasión de Irak no fue el mejor curso de acción.

Conclusión

La información disponible sobre la decisión de invadir Irak por parte del presidente George W. Bush y su gabinete de guerra es todavía incompleta. Los archivos y las minutas tardarán muchos años en hacerse públicos, y el Congreso todavía no ha establecido una comisión para averiguar cómo se tomó esa decisión. Cuando eso ocurra será posible hacer un estudio minucioso; rastrear lo que ocurrió día con día, y corroborar las consecuencias de la dinámica psicológica del grupo en la decisión de invadir Irak. No obstante, con base en la información disponible¹⁸¹, es posible concluir tentativamente que el presidente Bush y su gabinete de

¹⁷⁹ J. P. Pfiffner, art. cit., p. 25.

¹⁸⁰ Morton Abramowitz, "Does Iraq Matter?", en Andrew Bennett y George Shambaugh (eds.), *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Issues in American Foreign Policy*, McGraw-Hill, Dubuque, 2006, p. 99.

¹⁸¹ Es decir, las declaraciones públicas y las entrevistas que el presidente Bush y su gabinete de guerra concedieron a periodistas, congresistas y académicos, cuyas obras he referido en este capítulo.

guerra padecieron el síndrome de la irracionalidad grupal durante los 140 días en que tomaron la decisión de acabar con el régimen de Saddam Hussein por la vía militar.

A partir del 11 de septiembre de 2001 tomó forma un grupo cohesivo de tomadores de decisiones cuya organización y circunstancias eran favorables al desarrollo de la irracionalidad grupal. El grupo estuvo sometido a un nivel elevado de estrés, y presentó fallas estructurales como aislamiento, sesgo en el liderazgo, falta de normas y procedimientos, y homogeneidad ideológica. El presidente Bush y su gabinete de guerra tenían una visión estereotipada del enemigo; hicieron una selección sesgada de la información de inteligencia; se convencieron de que constituían un grupo infalible y moralmente superior, y sufrieron presiones hacia la uniformidad de opiniones. Con base en conjeturas e información parcial, el grupo concluyó apresuradamente que Saddam Hussein constituía una amenaza urgente a la seguridad nacional. El presidente y su gabinete creyeron que invadir Irak sería fácil y noble. El ambiente que prevaleció en las reuniones del grupo fue hostil al disenso y a la discusión abierta de alternativas. La consecuencia del síndrome de la irracionalidad grupal fue la toma de una mala decisión.

Este capítulo y el anterior estudian la evidencia relevante y corroboran tentativamente la primera hipótesis de este trabajo de investigación de tesis. La decisión de invadir Irak parece haber sido el resultado de la conjunción de tres factores: el 11 de septiembre, la recomendación de los especialistas neoconservadores, y la dinámica de grupo del presidente Bush y su gabinete de guerra. Cada factor determinó un proceso distinto de la formulación de la política exterior. El 11 de septiembre estableció la agenda, la recomendación neoconservadora proveyó la alternativa, y el presidente y sus asesores

tomaron la decisión de invadir Irak. La invasión de Irak fue el resultado de una coyuntura crítica. Detrás de esa decisión hubo un acontecimiento monstruoso, una recomendación especializada y un grupo de autoridades cuyas circunstancias obstruyeron el ejercicio crítico y libre de la razón.

CAPÍTULO IV

LA DOCTRINA BUSH

En este trabajo he argumentado que la decisión de invadir Irak fue el resultado de la concurrencia de tres factores: una crisis, una recomendación y una dinámica grupal pernicioso. Sin embargo, la mayoría de las explicaciones sobre la invasión de Irak consideran que la guerra fue el resultado de una ideología. El presidente George W. Bush denunció a comienzos de 2002 que había un puñado de “Estados canallas” (*rogue states*) que tenían vínculos con el terrorismo internacional y buscaban desarrollar armamento nuclear. El presidente anunció que Estados Unidos emplearía la fuerza preventiva y unilateralmente (en caso de ser necesario) en contra de esos regímenes que amenazaban la seguridad nacional norteamericana. Estados Unidos comenzó la invasión de Irak en marzo de 2003. ¿Cuál fue la relación entre la ideología que acompañó la invasión de Irak y la decisión concreta de iniciar la “Operación Libertad Iraquí”? En otras palabras, ¿cuál es el vínculo entre la “Doctrina Bush” y la decisión específica de invadir Irak?

La mayor parte de la literatura sobre la invasión de Irak concede una importancia mayúscula a la ideología como la base o el fundamento de la decisión de invadir Irak. Una multitud de autores, a los que me referiré más adelante, coinciden en que las ideas antecedieron las acciones de política exterior. Desde esta perspectiva, el presidente Bush y/o el gabinete de guerra (dependiendo a quién se considere el actor central) tenían una *visión del mundo*, y una *gran estrategia* revolucionaria para orientar la política exterior de Estados Unidos. El corazón de esa estrategia era garantizar la superioridad militar americana y emplear la

fuerza unilateralmente en caso de ser necesario. Con base en esa visión del mundo, el presidente Bush y sus colaboradores dedujeron que, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, Estados Unidos debía invadir Irak. Los discursos y documentos públicos que después recibirían el nombre de “Doctrina Bush” reflejan la ideología detrás de la invasión.

La narrativa que asegura que la ideología vino primero y la decisión de invadir vino después concede una importancia desmedida al apego de los políticos a sus convicciones ideológicas. En general, los políticos son individuos pragmáticos que reaccionan a los acontecimientos con base en cálculos políticos y que muy pocas veces siguen un plan maestro. Las autoridades suelen tomar decisiones de política exterior que después justifican con ideas generales, principios morales, o buenos propósitos. La Doctrina Bush ofreció una justificación ideológica una vez que se había tomado la decisión concreta de invadir Irak. El discurso sobre “estados canallas” fue una construcción posterior a la decisión. La ideología vino después.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera parte ofrece una discusión teórica sobre la relación entre la ideología y las decisiones concretas de política exterior. La segunda estudia el contenido de los documentos y discursos que han recibido el nombre de “Doctrina Bush”. La tercera parte revisa la literatura sobre la invasión de Irak que afirma que la ideología tuvo un papel determinante en la decisión de invadir. Por último, la cuarta parte intenta demostrar que la doctrina Bush fue la justificación y no el origen ideológico de la decisión de ir a la guerra en contra de Irak.

Consideraciones teóricas: las decisiones y las ideas

La controversia en torno a si la ideología determina la política exterior o si más bien las decisiones de política exterior son posteriormente justificadas haciendo referencia a una ideología tiene su base teórica en las premisas del enfoque constructivista de las relaciones internacionales, por un lado, y del trabajo historiográfico de Deborah Welch Larson, por el otro. Desde el punto de vista de la teoría constructivista de las relaciones internacionales, la ideología determina las decisiones de política exterior (ideología → decisiones).¹⁸² En contraste, siguiendo a D. W. Larson, la ideología no orienta, sino que más bien justifica las decisiones políticas (decisiones → ideología).¹⁸³

Una de las teorías principales en la disciplina de las Relaciones Internacionales es la teoría constructivista. La proposición central del enfoque constructivista es que “las ideas importan”.¹⁸⁴ La hipótesis general del constructivismo señala que los procesos sociales (como las normas, las identidades, la ideología y la cultura) determinan una variedad de fenómenos políticos internacionales, incluyendo la guerra. El enfoque constructivista supone que el comportamiento internacional de los estados depende de su definición del interés nacional. Los intereses de seguridad nacional no son algo “dado”, sino que son contruidos. Esa construcción depende de consideraciones ideológicas o identitarias. De acuerdo con Peter J. Katzenstein, “los intereses de seguridad del estado son definidos por actores

¹⁸² Peter J. Katzenstein *et al.* (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1996, p. 2.

¹⁸³ Deborah Welch Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, Princeton University Press, Princeton, 1985, p. 348.

¹⁸⁴ Andrew Filibert, “The Road to Baghdad: Ideas and Intellectuals in Explanations of the Iraq War”, *Security Studies*, 15 (2006), p. 329.

orientados por consideraciones culturales o ideológicas”.¹⁸⁵ Desde esta perspectiva, “un conjunto de ideas... puede definir los intereses del estado e inclinarlo a ir a la guerra”.¹⁸⁶

A pesar de que “el enfoque constructivista se centra menos en actores políticos específicos que en las ideas que los animan”¹⁸⁷, el constructivismo pone de relieve que la ideología de los tomadores de decisiones orienta las decisiones de política exterior. Siguiendo esa lógica, Andrew Filibert llegó a la conclusión de que “las ideas de un grupo reducido de intelectuales determinaron la decisión política” de invadir Irak, y aseveró que “lo que condujo a la guerra no fue una conspiración de individuos, sino de ideas”.¹⁸⁸ George Packer señaló en ese mismo sentido que “la historia de la guerra con Irak es la historia de ciertas ideas sobre el papel de Estados Unidos en el mundo, así como de los individuos que concibieron esas ideas y actuaron conforme a ellas”.¹⁸⁹ A pesar de que la mayor parte de las explicaciones sobre la guerra de Irak no pretenden hacer un estudio constructivista de la decisión de invadir, es posible afirmar que esos trabajos comparten la premisa constructivista relativa al poder de las ideas en la toma de decisiones de política exterior.

En contraste, las investigaciones históricas de Deborah Welch Larson apuntan en la dirección contraria. La propuesta de Larson es que la ideología no es el origen, sino la justificación de las decisiones de política exterior: “las autoridades difícilmente se inclinan por una decisión para llevar a la práctica una ideología. Por el contrario, la adopción de

¹⁸⁵ *Op. cit.*, p. 2.

¹⁸⁶ A. Filibert, art. cit., p. 313.

¹⁸⁷ *Loc. cit.*

¹⁸⁸ *Ibid.*, pp. 310 y 313.

¹⁸⁹ *The Assassin's Gate: America in Iraq*, Farrar, Strauss and Giroux, Nueva York, 2005, p. 6.

políticas responde a la percepción de amenazas u oportunidades. Con el tiempo, las decisiones políticas se justifican haciendo referencia a una ideología”.¹⁹⁰

D. W. Larson hizo un estudio minucioso de los años inmediatamente posteriores al término de la segunda guerra mundial y del desarrollo errático y paulatino de la política de contención estadounidense hacia la Unión Soviética. La idea central del libro es que el presidente Harry Truman no tenía el plan maestro de política exterior que muchos historiadores le atribuyen en retrospectiva. Por el contrario, los primeros años de la guerra fría fueron “un genuino tormento de indecisión” en los que el presidente “carecía de una estrategia consistente”.¹⁹¹ Cuando el presidente Truman decidió destinar recursos para asistir a los gobiernos frágiles de Grecia y de Turquía se vio obligado a apelar a la moral y los sentimientos del público americano. Una necesidad estratégica concreta (impedir el avance de la influencia soviética al este del Mediterráneo) dio origen a la Doctrina Truman, que comprometió a Estados Unidos a “defender la democracia en cualquier rincón del mundo”¹⁹² y que se convertiría en la punta de lanza de la estrategia de contención del comunismo.

“¿Con cuánta frecuencia –se preguntó Larson- la política exterior se formula en respuesta a las exigencias de un calendario de discursos, de una reunión internacional, de una conferencia de prensa o de intervenciones ante el Congreso? El presidente frecuentemente proyecta en esas instancias sus creencias de política exterior con base en las decisiones que ha tomado”.¹⁹³ En efecto, los discursos presidenciales que luego se elevan a rango de doctrinas suelen proveer la justificación ideológica de decisiones políticas específicas que ya

¹⁹⁰ *Op. cit.*, p. 348.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 329.

¹⁹² Henry Kissinger, *La Diplomacia*, FCE, México, 1996, p. 440.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 343.

se tomaron. Los presidentes no tienen un plan maestro ni una estrategia clara, desarrollada y lista para cualquier contingencia.

Es un error pensar que los líderes tienen una gran visión, que fijan su mirada pensativa en el horizonte y se preguntan ‘¿cuál es el papel de Estados Unidos en el mundo?’, y que después de organizar un cuerpo coherente de ideas deducen acciones concretas de política exterior. Las cosas no ocurren así. Los políticos no se dedican a dar una expresión concreta a los valores generales de una ideología. Más bien, los políticos son individuos flexibles y pragmáticos que responden a las crisis del momento y después justifican sus acciones con base en argumentos ideológicos.

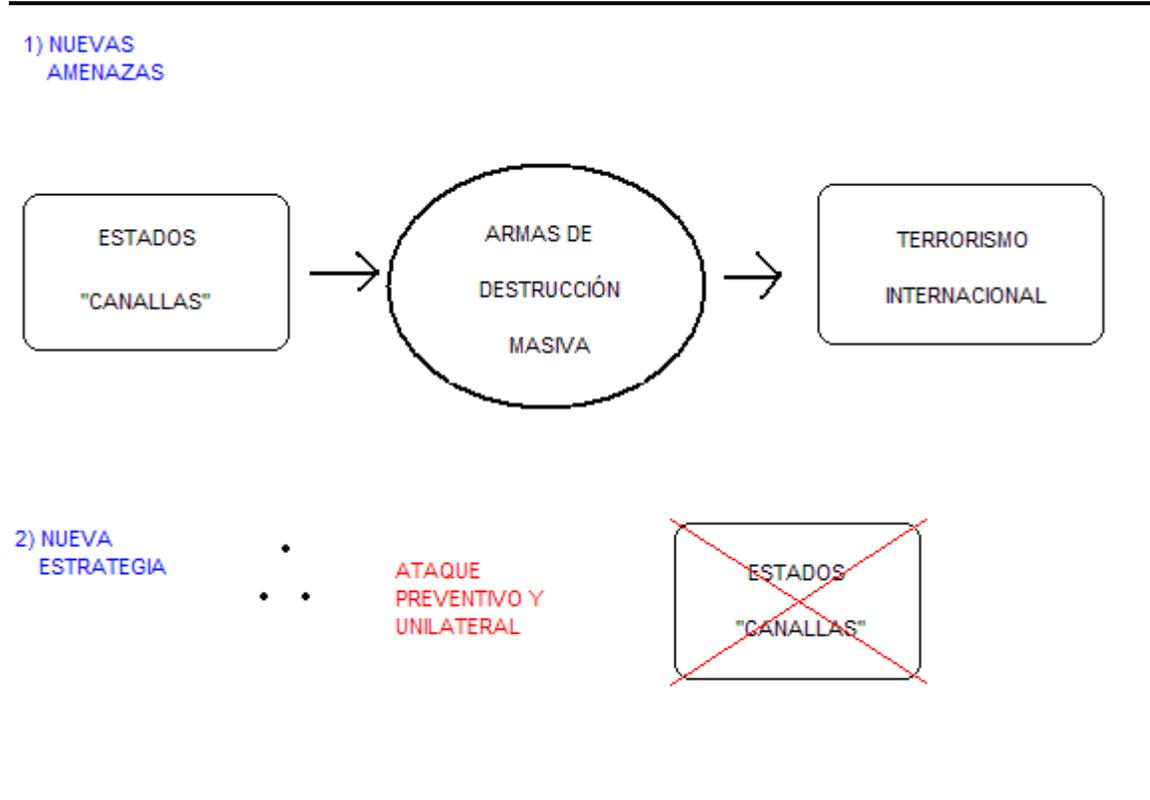
La Doctrina Bush

La “Doctrina Bush” es el nombre que académicos y periodistas han dado a un conjunto de ideas rectoras de la política exterior de la administración Bush. La doctrina fue expresada en una serie de discursos y documentos oficiales en los que el presidente Bush proclamó el “derecho” de Estados Unidos para emplear la fuerza preventiva y unilateralmente en contra de estados que buscaran desarrollar armas de destrucción masiva o que estuviesen vinculados con organizaciones terroristas. El argumento es sencillo: Estados Unidos atacará solo o acompañado a cualquier “estado canalla” que posea o intente desarrollar armas de destrucción masiva y esté en condiciones de entregarlas a grupos terroristas dispuestos a emplearlos contra el territorio o la población estadounidenses.¹⁹⁴ Los tres documentos principales que recogen las ideas de la doctrina Bush son el discurso sobre el estado de la unión de enero de 2002, el discurso del presidente ante la academia militar de West Point en

¹⁹⁴ *National Security Strategy of the United States of America*, p. 1, en adelante NSS, disponible en: (<http://www.whitehouse.gov.nsc/print/bssall.html>)

junio del mismo año y la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS-2002).¹⁹⁵ El **diagrama 4** ilustra la lógica de la doctrina Bush.

Diagrama 4. La Doctrina Bush



El presidente Bush dijo a sus redactores de discursos a fines de 2001 que quería que el discurso sobre el estado de la unión de enero de 2002 fuera “ambicioso”.¹⁹⁶ Era el momento para anunciar a los estadounidenses y al mundo cuál sería el nuevo curso de la guerra contra el terrorismo. El redactor de discursos David Frum recibió la instrucción de incluir en el borrador del discurso “una o dos frases que justifiquen una intervención en

¹⁹⁵ Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven, 2006, p. 83.

¹⁹⁶ Citado en Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon and Schuster, Nueva York, 2004, p. 85.

Irak”.¹⁹⁷ Frum incluyó en el discurso el riesgo de que grupos terroristas consiguieran armas de destrucción masiva y añadió que Irak y el terrorismo internacional constituían un “eje del odio”. El jefe de redactores Michael Gerson sugirió que se cambiara la frase “eje del odio” por “eje del mal”. Cuando la asesora de seguridad nacional Condoleezza Rice revisó el borrador, le pareció que la alusión a una posible invasión de Irak era demasiado directa, y, dado que la invasión de Irak no era inminente, propuso que se incluyera a otros estados en el “eje del mal”. Como Corea del Norte e Irán también buscaban obtener armas de destrucción masiva y tenían vínculos con organizaciones terroristas, Rice concluyó que esos dos estados también deberían ser mencionados en el discurso.¹⁹⁸

Bush pronunció su discurso ante el Congreso el 29 de enero de 2002. El discurso ofreció un adelanto de lo que después cristalizaría bajo el nombre de doctrina Bush, porque estableció el vínculo entre las “nuevas amenazas” a la seguridad nacional y sugirió cuál sería la nueva estrategia para enfrentarlas:

[Corea del Norte, Irán e Irak] ... y sus socios terroristas constituyen un eje del mal y se arman para amenazar la paz del mundo. Estos regímenes constituyen un peligro grave y creciente, porque buscan obtener armas de destrucción masiva y podrían entregarlas a grupos terroristas. Los terroristas tendrían los medios para asestar su odio y podrían atacar a nuestros aliados o intentar chantajear a Estados Unidos. En cualquier caso, el costo de la indiferencia sería catastrófico... No permitiremos que los regímenes más peligrosos nos amenacen con las armas más destructivas.¹⁹⁹

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 86.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 87.

¹⁹⁹ *The President's State of the Union Address*, 29 de enero de 2002, pp. 2 y 3 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/2020129-11.html>).

Sin embargo, el discurso del 1º de junio de 2002 presentó la versión más acabada de la Doctrina Bush. En ese discurso el presidente definió la naturaleza y la relación entre las “nuevas amenazas” a la seguridad nacional; expresó que ante las nuevas amenazas era necesario seguir una nueva estrategia para hacerles frente; estableció los lineamientos de la nueva estrategia y enfatizó el “firme propósito moral” de la guerra contra el terrorismo.

- 1) *Definición y vinculación de las amenazas*: “La libertad enfrenta el peligro más grave cuando el radicalismo y la tecnología concurren. La proliferación de armas de destrucción masiva provee los medios para que grupos reducidos de individuos y Estados débiles asesten un golpe devastador a nuestra gran nación”.²⁰⁰
- 2) *Cambio de estrategia*: “Las amenazas nuevas exigen nuevas formas de pensar. La ‘destrucción mutua asegurada’ se vuelve un concepto vacío cuando el enemigo es una red oscura que no tiene una nación o una ciudadanía que defender. La ‘política de contención’ es inútil cuando dictadores desequilibrados que poseen armas de destrucción masiva pueden entregarlas a sus socios terroristas”.²⁰¹
- 3) *Nueva estrategia basada en el empleo preventivo y unilateral de la fuerza*: “No podemos ganar la guerra contra el terrorismo siguiendo una estrategia defensiva. Debemos llevar la batalla al enemigo; interrumpir sus planes, y confrontar las peores amenazas antes de que se materialicen. En el mundo en que nos hemos adentrado, el único camino seguro es el de la acción”.²⁰² *La estrategia nacional para combatir el terrorismo* fue un tanto

²⁰⁰ *President Bush's Graduation Speech at West Point*, 1º de junio de 2002, tomado de Jerel A. Rosati y James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wathsworth, Nueva York, 2004, p. 36.

²⁰¹ *Loc. cit.*

²⁰² *Ibid.*, p. 36.

más explícita respecto al empleo unilateral de la fuerza: “Estados Unidos buscará constantemente el apoyo de la comunidad internacional en su lucha contra el enemigo común. Sin embargo, de ser necesario, no dudaremos en actuar por nuestra cuenta, en ejercicio de nuestro derecho a la defensa propia e incluyendo la posibilidad de actuar preventivamente en contra de terroristas que busquen dañar nuestro territorio o nuestra población”.²⁰³

- 4) *Justificación moral*: “La guerra contra el terrorismo exige un firme propósito moral... No dejaremos nuestra seguridad y la paz del mundo a merced de terroristas y tiranos desquiciados... Nuestros enemigos tienen una ideología totalitaria en la que no cabe la dignidad humana... Esta es una lucha del bien contra el mal”.²⁰⁴

La doctrina Bush proveyó la justificación ideológica de la invasión de Irak de marzo de 2003. El presidente Bush calificó a Irak de “Estado canalla” y lo consideró el miembro más peligroso del “eje del mal”. La administración Bush adujo que Irak, en tanto que Estado canalla, poseía armas de destrucción masiva y tenía vínculos con al-Qaeda. Adicionalmente, Saddam Hussein era un “tirano” que oprimía a su población; comulgaba con una “ideología totalitaria”; constituía una amenaza para la seguridad de sus vecinos y “odía a Estados Unidos”. Producir un cambio de régimen en Irak salvaguardaría la seguridad internacional estadounidense, preservaría la paz regional, liberaría a los iraquíes del yugo totalitario de Hussein y desencadenaría un efecto democratizador en Medio Oriente.

²⁰³ *National Security Strategy for Combating Terrorism*, febrero de 2003, (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf).

²⁰⁴ *President Bush's Graduation Speech at West Point*, 1º de junio de 2002, tomado de J. A. Rosati y J. M. Scott, *op. cit.*, p. 36.

La lectura dominante de la Doctrina Bush

Muchos observadores tienen la impresión de que la “Operación Libertad Iraquí” llevó a la práctica la ideología de los miembros de la administración, dado que la formulación de la doctrina Bush tuvo lugar durante el año 2002 y la invasión de Irak comenzó hasta marzo de 2003. Desde esa perspectiva, los responsables de la decisión tenían un cuerpo coherente de ideas sobre la política internacional a partir del cual dedujeron que invadir Irak era una alternativa viable y pertinente. En este apartado muestro la recurrencia de esa lectura en tres libros célebres sobre la invasión de Irak: *Rise of the Vulcans*, de James Mann, *America Unbound*, de Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, y *America Alone*, de Stefan Halper y Jonathan Clarke.

Escogí estos tres libros por varias razones. En primer lugar, porque consideran que la ideología antecedió la decisión de invadir. En segundo, porque probablemente son los libros más conocidos y más rigurosos sobre la invasión de Irak. En tercero, porque representan una lectura dominante en la literatura sobre Irak. Por último, porque cada uno pone el acento en un actor distinto de la política exterior americana. El libro de James Mann centra su atención en la ideología del gabinete de guerra del presidente Bush como el factor detrás de la invasión. El libro de Ivo Daalder y James M. Lindsay fija la mirada en la visión del mundo del presidente Bush. Finalmente, el libro de Stefan Halper y Jonathan Clarke pone el acento en las ideas de los *think tanks* neoconservadores como la variable independiente que explica la guerra contra Irak. Lo que intento poner de relieve es el consenso notable de la literatura sobre la invasión de Irak en torno a que la ideología tuvo un peso considerable en la decisión de invadir.

En *Rise of the Vulcans*, James Mann ofrece una historia intelectual de los miembros del gabinete de guerra del presidente Bush. El libro propone que los miembros del gabinete de guerra constituyeron una generación única de diseñadores de la política exterior estadounidense cuya visión del mundo se desarrolló durante tres décadas y se centró en resguardar “una América cuyo poderío militar es de tal magnitud que no necesita llegar a ningún avenimiento”.²⁰⁵ Los miembros de la administración tenían “una historia larga y una memoria colectiva”, de suerte que en cuanto Bush llegó a la Casa Blanca, sus colaboradores comenzaron a tomar decisiones que pondrían de manifiesto su visión distintiva sobre cómo debía Estados Unidos relacionarse con el mundo.²⁰⁶

Durante los primeros nueve meses de la administración, las autoridades dieron muestras de su proclividad a la acción unilateral y el empleo de la fuerza. Por ejemplo, antes del 11 de septiembre, la administración Bush endureció el discurso hacia China y Corea del Norte; buscó poner en marcha un sistema defensivo de misiles y mostró su escepticismo en relación con los tratados internacionales (en particular, con el protocolo de Kyoto y el protocolo de Roma que creó la Corte Penal Internacional). La visión distintiva de los miembros del gabinete de guerra “se hizo más pronunciada tras los atentados” terroristas de 2001, y cristalizó en la estrategia de ataques preventivos: “Una vez que la estrategia estuvo lista, la administración se preparó para llevarla a la práctica. Las autoridades querían demostrar que la nueva doctrina de ataques preventivos estaba lista para hacerse operativa”.²⁰⁷ Desde esta perspectiva, la doctrina Bush reflejó la visión del mundo de los miembros del gabinete de guerra que habría de inclinarlos por decidir la invasión de Irak.

²⁰⁵ James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Viking, Nueva York, 2004, p. xii.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. xi.

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. xii y 331.

Ivo H. Daalder y James M. Lindsay presentan un argumento similar en *America Unbound*, pero no atribuyen la visión del mundo al gabinete de guerra, sino al propio presidente Bush. Los autores aseguran que la ideología de Bush estuvo detrás de la “revolución” que el presidente produjo en la política exterior americana:

La revolución no comenzó el 11 de septiembre de 2001. La visión del mundo que estuvo detrás de esa revolución existió desde mucho antes de que se derrumbaran las torres gemelas. Bush expresó sus ideas principales sobre política exterior durante la campaña presidencial, y comenzó a ponerlas en práctica tan pronto como llegó a la Casa Blanca. Lo que produjo el 11 de septiembre fue la oportunidad para que el presidente Bush llevara a cabo su revolución.²⁰⁸

De acuerdo con Daalder y Lindsay, las tres creencias que constituían la visión del mundo del presidente Bush y que acabarían por inclinarlo a invadir Irak fueron: 1) Estados Unidos debe actuar al margen del derecho internacional y con o sin el concurso de sus aliados en caso de que peligre la seguridad nacional, 2) Estados Unidos debe emplear la fuerza militar si es necesario, 3) Estados Unidos debe producir un cambio de régimen en los “Estados canallas”.²⁰⁹

Finalmente, Stefan Halper y Jonathan Clarke ponen el acento en las ideas de los intelectuales neoconservadores como el plan maestro detrás de la invasión de Irak. De acuerdo con los autores, los intelectuales neoconservadores constituyeron “un grupo relativamente pequeño de individuos que tuvieron la habilidad de materializar sus ideas en

²⁰⁸ Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003, p. 13.

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

favor de una América proclive a emplear la fuerza e ir a la guerra”.²¹⁰ Desde este punto de vista, tanto el presidente Bush como su gabinete de guerra fueron actores irrelevantes en el proceso de toma de decisiones que condujo a la invasión de Irak. Según Halper, “los neoconservadores tuvieron la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones e inclinar la balanza en favor de invadir Irak”.²¹¹

Los tres libros a los que he hecho referencia ponen de relieve el consenso notable en la literatura en torno a que los responsables de la decisión de invadir Irak tomaron esa decisión con base en su visión del mundo o ideología. A pesar de que cada uno de los libros responsabiliza a un actor distinto de la decisión, los tres libros conceden un peso considerable a la ideología como la base o el fundamento de la decisión política. Esa suposición permea gran parte de los estudios que se han hecho sobre la invasión de Irak.

Las ideas al servicio de las decisiones políticas

Sin embargo, las explicaciones que sugieren que la invasión de Irak fue el resultado de los reparos ideológicos de los tomadores de decisiones hacen una lectura incorrecta de la relación entre la doctrina Bush y la decisión específica de invadir Irak. La ideología reflejada en los discursos y documentos que han recibido el nombre de Doctrina Bush proveyó la justificación de la invasión una vez que el presidente Bush y su gabinete de guerra decidieron que emplearían la fuerza militar para acabar con el régimen de Saddam Hussein. La lectura opuesta constituye un error cronológico; exagera la fidelidad de los políticos a sus convicciones ideológicas; idealiza la “visión del mundo” de los tomadores de decisiones, y

²¹⁰ Stefan Halper y Jonathan Clarke, *America Alone: The Neoconservatives and the Global Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 6.

²¹¹ *Ibid.*, p. 33.

niega un patrón histórico recurrente en la política exterior estadounidense: las autoridades toman primero una decisión concreta y proveen después una justificación ideológica.²¹²

La divulgación de la Doctrina Bush tuvo lugar a lo largo del año 2002 y la invasión de Irak comenzó en marzo de 2003. Esta cronología ha hecho pensar a muchos observadores que la invasión de Irak constituyó la aplicación práctica del contenido ideológico de la Doctrina Bush. No obstante, la decisión de invadir Irak se tomó antes de que se desarrollara el discurso que habría de justificarla y, desde luego, antes de que se llevara a efecto.²¹³ En el capítulo anterior referí que la deliberación sobre la posibilidad de invadir tuvo lugar entre el 11 de septiembre de 2001 y fines de enero de 2002. Para cuando el presidente Bush pronunció su discurso sobre el “eje del mal”, la decisión de invadir ya estaba tomada. El resto de los discursos y documentos que harían cristalizar la Doctrina Bush fueron pronunciados o publicados después de esa fecha. La ideología vino después de la decisión.

Por otro lado, ni el presidente Bush ni sus asesores tenían un plan maestro cuando llegaron a la Casa Blanca. Más bien, los miembros de la administración Bush reaccionaron a los acontecimientos conforme ocurrieron. El rechazo de la administración Bush a adherirse al protocolo de Kyoto y al protocolo de Roma, así como el endurecimiento del discurso hacia Corea del Norte fueron decisiones aisladas e impulsadas por distintas agencias.²¹⁴ En retrospectiva, parecería que un impulso hacia la acción unilateral y el empleo de la fuerza se

²¹² Entrevista con el profesor Robert Pastor, 16 de noviembre de 2006.

²¹³ El presidente Bush fue muy claro respecto a la toma de la decisión de invadir Irak cuando dijo a comienzos de marzo de 2002: “al diablo con Saddam, vamos a sacarlo del poder” [*fuck Saddam, we’re taking him out*] (Citado en I. H. Daalder, *op. cit.*, p. 132).

²¹⁴ Véase por ejemplo Karen DeYoung, *Soldier: The Life of Colin Powell*, Alfred A Knopf, Nueva York, 2006, p. 331.

hizo patente desde el comienzo de la administración. Sin embargo, esa lectura sólo puede hacerse cuando las decisiones son vistas desde lejos y se intenta racionalizarlas. Ni Bush ni sus colaboradores tenían una visión del mundo clara y articulada, sino que más bien fueron políticos reactivos y pragmáticos. Bush había criticado el “uso promiscuo de la fuerza” durante la administración de Clinton, y refirió frecuentemente que su prioridad en política exterior era México.²¹⁵ Tras el 11 de septiembre, la administración Bush inició dos invasiones a gran escala y México dejó de ser prioritario. Por consiguiente, ni el presidente ni su gabinete de guerra tenían un plan maestro ni sentían un apego desmedido por sus convicciones ideológicas.

Por último, la toma de decisiones concretas de política exterior y su posterior justificación ideológica constituyen un patrón recurrente en la historia norteamericana. Como lo refirió Deborah Welch Larson, los presidentes toman decisiones con base en sus cálculos políticos y estratégicos. Después, cuando hay que pronunciar discursos ante el Congreso o en foros internacionales, los presidentes proveen argumentos ideológicos y apelan a sentimientos nobles para justificar sus decisiones. Con el tiempo, los discursos se convierten en doctrinas, y algunos historiadores llegan a pensar que los presidentes tenían una gran visión del papel de Estados Unidos en el mundo. Sin embargo, los políticos no llegan al poder con una estrategia clara y consistente, sino que viven más bien “un genuino tormento de indecisión” y reaccionan a los acontecimientos. Después, cuando han tomado alguna decisión, los presidentes dicen al público que tienen una gran estrategia, que cuentan con una visión del mundo armoniosa y que están cargados de los mejores propósitos.

²¹⁵ Robert A. Pastor, *Towards a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington D.C., 2001, p. 3.

Si acaso, la ideología neoconservadora tuvo aquí un valor instrumental. Con la excepción del subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, ninguno de los miembros del gabinete de guerra era un neoconservador convencido. Una vez que el presidente y su gabinete de guerra tomaron la decisión de invadir Irak como consecuencia del síndrome de la irracionalidad grupal, la administración Bush recurrió a la ideología neoconservadora para justificar sus acciones. Como lo refirió el intelectual neoconservador Robert Kagan, “el 11 de septiembre fue el punto de inflexión. Nada más. Nosotros mantuvimos viva una manera de ver la política exterior americana en un momento en que esa visión era muy impopular. Creo que se necesita gente que haga eso para después volver la mirada atrás. Y entonces, de alguna manera, se tiene una perspectiva del mundo lista para usarse”.²¹⁶ El neoconservadurismo constituye, en efecto, una visión del papel de Estados Unidos en el mundo.²¹⁷ Sin embargo, el neoconservadurismo no constituyó un cuerpo de ideas a partir del cual las autoridades dedujeron invadir Irak. Por el contrario, los miembros de la administración Bush recurrieron a una ideología para justificar la invasión de Irak una vez que tomaron la decisión de emplear la fuerza militar para deponer a Saddam Hussein.

Cuando el presidente Bush y sus colaboradores llegaron a la Casa Blanca no tenían un plan maestro de política exterior. No les interesaba el terrorismo, ni un grupo de “Estados canallas”, ni sentían que tenían la misión de librar una batalla del bien contra el mal. No creían que tenían que exportar la democracia por la vía militar, ni que estaban obligados a liberar pueblos oprimidos por tiranos desequilibrados y perversos. Ese discurso vino después. La Doctrina Bush fue lo que la administración dijo cuando quiso invadir Irak, pero no lo que la condujo a invadir.

²¹⁶ Citado en George A. Packer, *op. cit.*, p. 38.

²¹⁷ El contenido de la ideología neoconservadora se discute en el capítulo 2.

Conclusión

El debate en torno a si las ideas determinan las decisiones políticas o si más bien ocurre lo contrario enfrenta a teóricos de la disciplina de las relaciones internacionales e historiadores. El debate es particularmente interesante por lo que toca a la Doctrina Bush y la decisión de invadir Irak. La mayor parte de la literatura sobre la invasión de Irak enfatiza el papel determinante de la ideología de las autoridades en el momento en que tomaron la decisión de invadir Irak. Sin embargo, esa lectura es incorrecta, porque no toma en cuenta la cronología de la decisión; subestima la naturaleza pragmática de los tomadores de decisiones, y deja de lado la recurrencia de un patrón histórico: las autoridades suelen tomar decisiones de política exterior después de hacer un cálculo estratégico y posteriormente las justifican haciendo referencia a principios morales o consideraciones ideológicas. La doctrina Bush proveyó la justificación ideológica de la invasión de Irak una vez que esa decisión ya se había tomado.

CONCLUSIÓN

Las dos hipótesis de este trabajo parecen convalidarse tentativamente con base en la información disponible por el momento. La decisión de invadir Irak fue el resultado de una coyuntura crítica en la que confluyeron tres factores: el 11 de septiembre, la recomendación de los especialistas neoconservadores y la dinámica de grupo que prevaleció entre el presidente Bush y los miembros de su gabinete de guerra. Cada factor determinó un proceso distinto en la formulación de la política americana hacia Irak. Por otro lado, la doctrina Bush proveyó la justificación ideológica de la guerra una vez que se tomó la decisión de acabar con el régimen de Saddam Hussein por la vía militar.

El 11 de septiembre fue un acontecimiento inesperado que concentró la atención de las autoridades gubernamentales y convirtió al combate al terrorismo en la prioridad de la política exterior. La recomendación de los miembros neoconservadores de la comunidad de especialistas construyó la alternativa de invadir Irak, la proveyó de una justificación ideológica, y le abrió camino en el mundo de las recomendaciones especializadas de política exterior una década antes de que ocurrieran los atentados. Tras el 11 de septiembre, algunos miembros de la comunidad de especialistas que habían pasado a formar parte del gobierno de Bush vincularon la recomendación de invadir Irak con el nuevo problema que requería una solución urgente: hacer frente al terrorismo de alcance global.

Por último, la dinámica de grupo que desarrollaron los miembros del gabinete de guerra y el presidente Bush a raíz de los atentados del 11 de septiembre tuvo muchos elementos en común con el síndrome de la irracionalidad grupal. El estrés que produjeron

los atentados terroristas, así como las fallas estructurales en la organización del grupo crearon las condiciones para el desarrollo del síndrome de la irracionalidad grupal entre los miembros del gabinete de guerra. El presidente Bush y sus asesores tenían una visión estereotipada del régimen de Saddam Hussein y se convencieron de que constituía una amenaza grave e inminente con base en conjeturas e información parcial y dudosa. Los miembros del gabinete de guerra reflejaron un sentimiento de infalibilidad y superioridad moral que les hizo pensar que deponer a Hussein por la vía militar e instalar un gobierno amigo y democrático era una empresa noble y extraordinariamente sencilla. Finalmente, los miembros del grupo sufrieron presiones hacia la uniformidad de opiniones, trabajaron en un ambiente hostil al disenso, y descartaron la información de inteligencia que contradecía sus conclusiones apresuradas. Por consiguiente, el padecimiento del síndrome de la irracionalidad grupal parece haber determinado la decisión final de invadir Irak.

La comprobación de la primera hipótesis de la investigación facilita la tarea de corroborar la segunda hipótesis. Si la decisión de invadir Irak fue el resultado de una coyuntura crítica, entonces la Doctrina Bush no fue el origen, sino la justificación ideológica de la guerra. Una vez que el presidente Bush decidió ir a la guerra contra Irak, la administración comenzó a preparar discursos y documentos con el fin de presentar la invasión como una empresa necesaria y viable. El comportamiento de las autoridades gubernamentales se inscribió en el marco de un patrón histórico recurrente: el de proveer un argumento moral, y por consiguiente general, para justificar una decisión concreta de política exterior tomada con base en una cierta percepción de amenazas. La retórica sobre “estados canallas”, “el eje del mal” y “un equilibrio de poder favorable a la democracia” no inspiró la

decisión de invadir Irak, sino que, por el contrario, proveyó una justificación moral una vez que se decidió emplear la fuerza para producir un cambio de régimen en Bagdad.

Quisiera terminar haciendo un par de observaciones sobre el futuro de Irak y sobre la política exterior americana después de Irak. La decisión de acabar con el régimen de Saddam Hussein por la vía militar no sólo produjo la decapitación, sino también la disolución efectiva de las instituciones del Estado iraquí. La decisión de invadir Irak no sólo fue equivocada, sino que además su puesta en práctica estuvo plagada de errores. Acaso los más graves hayan sido la supresión del ejército iraquí y de la burocracia Baath'ista. Al desaparecer el monopolio de la violencia legítima emergió con todo su horror el “estado de naturaleza” descrito por Hobbes, la “guerra de todos contra todos”, la anarquía cruel que sucede a la desaparición del estado-ogro que mantiene a los hombres a raya. La ocupación americana ha sido incapaz de recomponer el orden civil en Irak, y lo más probable es que la presencia de las tropas estadounidenses sólo incendie más los ánimos y produzca perturbaciones mayores. El desastre de Irak mina el prestigio internacional de Estados Unidos y cuesta a los americanos muchas vidas y mucho dinero. Bajo estas circunstancias, un viraje en la política americana hacia Irak parece ser urgente tanto para lograr recomponer el poder en Irak, como para empezar a sacar a la política exterior americana del atolladero en el que se encuentra.

En diciembre de 2006, el “grupo de estudio sobre Irak” presentó un reporte con recomendaciones para la administración Bush. El ex secretario de Estado (durante la administración de George W. H. Bush) James A. Baker y el congresista que presidió la Comisión del 11 de septiembre, Lee H. Hamilton, estuvieron al frente del grupo, cuyos

miembros fueron políticos y especialistas eminentes.²¹⁸ La recomendación del grupo tiene dos brazos: uno diplomático y uno militar. A su vez, la ofensiva diplomática tiene dos pilares. El primero consiste en tratar de comprometer a Irán y a Siria con la estabilización de Irak. Estados Unidos puede ofrecer incentivos a ambos países para que controlen el flujo de insurgentes, armas y financiamiento ilícito a través de su frontera común con Irak. El segundo frente diplomático consiste en redoblar los esfuerzos por establecer un Estado palestino que coexista pacíficamente con Israel. La estabilidad en Irak y en el Medio Oriente depende en gran medida de la edificación y consolidación del Estado palestino. El brazo militar de la estrategia propuesta consiste en iniciar el retiro de las tropas de combate gradualmente al tiempo que se condiciona el apoyo económico, militar y político al gobierno iraquí si éste no logra avances significativos en materia de reconciliación nacional, seguridad y gobernabilidad. El objetivo último es conseguir que Irak logre hacerse cargo de su propia seguridad. Las brigadas de combate americanas podrían estar fuera de Irak a comienzos de 2008.²¹⁹

Creo que las recomendaciones del “grupo de estudio sobre Irak” son ambiciosas pero viables. La colaboración con los vecinos de Irak y el comienzo de la retirada americana parecen ser los mejores cursos de acción en este momento. El triunfo electoral del partido demócrata en las elecciones intermedias de noviembre de 2006 y la renuncia inmediata del secretario de Defensa Donald Rumsfeld parecían ser auspiciosos. El presidente Bush

²¹⁸ El Congreso estadounidense encargó el estudio a 5 demócratas y 5 republicanos notables y les entregó 1 millón de dólares para producir sus recomendaciones. Los miembros del “grupo de estudio sobre Irak” fueron el ex secretario de Estado Lawrence S. Eagleburger, el ex asesor de Clinton Vernon E. Jordan, el ex Procurador General Edwin Meese, la ex ministra de la Suprema Corte Sandra Day O’Connor, el ex Jefe de la Oficina de la Presidencia Leon E. Panetta, el ex secretario de Defensa y profesor en la Universidad de Stanford William J. Perry, el ex senador Alan K. Simpson y el ex gobernador de Virginia Charles S. Robb. El grupo no incluyó a ningún neoconservador (<http://www.usip.org/isg/members.html>).

²¹⁹ James A. Baker, Lee H. Hamilton et al., *The Iraq Study Group Report*, Vintage Books, Nueva York, 2006.

anunció que prestaría la mayor atención a las recomendaciones del grupo de estudio. No obstante, la administración ha anunciado el envío de más tropas a Irak; ha rechazado la recomendación de fijar un calendario de retiro de las tropas, y ha endurecido su discurso hacia Irán. Estas acciones indican una continuidad y no una re-estructuración de la política americana hacia Irak. En este trabajo he puesto de relieve que la condición humana es falible, en particular cuando las circunstancias cambian inesperadamente y se vuelven adversas. Sin embargo, creo que también hay en la condición humana una cierta capacidad para reconocer los errores propios y tratar de rectificar el rumbo. Me parece que a la decisión equivocada de invadir Irak puede seguir la decisión prudente de organizar una salida responsable de Bagdad.

Independientemente del desarrollo futuro de la política hacia Irak, la Doctrina Bush parece ser letra muerta. La prolongación de la guerra, la inexistencia de armas de destrucción masiva, y la falsedad de los supuestos vínculos de Irak con al-Qaeda han dejado a la justificación ideológica de la guerra muy mal parada. Ya nadie habla de “estados gamberros” ni de ataques preventivos. Las cosas salieron extraordinariamente mal. Por consiguiente, una invasión de Irán o de Corea del Norte parece ser poco probable. Las condiciones internas y externas son adversas al empleo de la fuerza militar americana a gran escala. Estados Unidos tiene las manos atadas en Irak y sus alianzas se han debilitado. Desde el punto de vista de la política interna, la administración Bush enfrenta un gobierno dividido, una opinión pública reacia a perder más vidas americanas, una sociedad polarizada y un presidente cada vez más impopular.

Las condicionantes internas y externas de la política exterior estadounidense hacen poco probable una nueva invasión en el futuro inmediato. Los regímenes norcoreano e iraní lo saben, y se han vuelto más contestatarios por lo que toca al desarrollo de tecnología nuclear. Corea del Norte aseguró que había detonado una bomba nuclear a fines de 2006. Si esa afirmación es cierta, entonces la decisión de invadir Irak no sólo fue equivocada, sino también contraproducente. La amenaza abierta que lanzó Estados Unidos a esos dos países y la debilidad americana actual pudieron haber alentado las ambiciones nucleares de Teherán y Pyongyang. En cualquier caso, parecería que Estados Unidos está dispuesto a emprender un bombardeo aéreo de las instalaciones nucleares de alguno de los dos países, pero difícilmente orquestaría una invasión con el fin de producir un cambio de régimen.

Ahora bien, la decisión equivocada de invadir Irak no sólo tuvo consecuencias para los “Estados canallas” y para Estados Unidos, sino también para el resto del mundo. En particular, la invasión puso de relieve la vulnerabilidad de los miembros de la comunidad internacional bajo la estructura unipolar del sistema de Estados. La “interdependencia creciente” impulsada por la potencia hegemónica parece tener el efecto no esperado de una “domesticación” o nacionalización de la política exterior americana.²²⁰ A medida que los miembros de la comunidad internacional dependen cada vez más los unos de los otros, el comportamiento internacional de la potencia hegemónica parece estar cada vez más determinado por la dinámica de su política interna. La estructura de poder internacional hace que los miembros de la comunidad internacional sean particularmente vulnerables ante el desarrollo del proceso político al interior de Estados Unidos –proceso sobre el cual los Estados pueden ejercer muy poca influencia. La invasión americana de Irak arrojó luz sobre

²²⁰ La idea es de Eugene R. Wittkopf y James M. McCormick (*The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2004, p. 2).

la vulnerabilidad de la comunidad de Estados frente a las tragedias imprevistas y las obnubilaciones del liderazgo estadounidense.

Por último, la formulación de la Doctrina Bush y la invasión de Irak desperdiciaron la oportunidad política que abrió el 11 de septiembre para dar un nuevo impulso al liderazgo global estadounidense. Tras los atentados terroristas de 2001, los líderes de la gran mayoría de las naciones manifestaron su simpatía por Estados Unidos, así como su voluntad para colaborar en la lucha contra el terrorismo. Hasta Fidel Castro ofreció asistencia médica a las víctimas de los ataques. Sin embargo, al enunciar una doctrina basada en la acción unilateral y el empleo preventivo de la fuerza, la administración Bush dañó las alianzas y la imagen internacional de Estados Unidos. La invasión de Irak no pudo ser vista más que como el abandono de las instituciones multilaterales y el derecho internacional. Los líderes del mundo comenzaron a preocuparse más por la manera en que Estados Unidos reaccionaba al terrorismo internacional que por la amenaza misma del terrorismo de alcance global. El poderío estadounidense pareció más una amenaza que una bendición. Por consiguiente, la invasión de Irak hizo un muy mal servicio a la hegemonía global americana. A los americanos les gusta mucho decir: “que Dios bendiga a América”. Ojalá que Dios les haga caso.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Spencer y John B. Judis, "The Selling of the Iraq War: The First Casualty", *The New Republic*, 30 de junio de 2006, p. 14.
- Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Company, Boston, 1971.
- Baer, Robert, *See No Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*, Crown, Nueva York, 2002.
- Baker, James A. y Lee H. Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, Vintage Books, Nueva York, 2006.
- Bennett, Andrew y George Shambaugh (eds.), *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Issues in American Foreign Policy*, McGraw-Hill, Dubuque, 2006.
- Blix, Hans, *Disarming Irak*, Pantheon Books, Nueva York, 2004.
- Boot, Max, "Neocons", *Foreign Policy*, 140 (2004), pp. 20-28.
- Booth, Ken y Timothy Dunne (eds.), *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2002.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, Basic Books, Nueva York, 2004.
- Campbell, Colin, y Bert A. Rockman, (coords.), *The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects*, CQ Press, Washington D.C., 2004.
- Daadler, Ivo H. y James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003.
- DeYoung, Karen, *Soldier: The Life of Colin Powell*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2006.
- Diamond, Larry *et al.*, "What to Do in Iraq: A Roundtable", *Foreign Affairs*, 85, 2006, pp. 150-169.

- Dirham, Martin, "The American Right and the Iraq War", *The Political Quarterly Publishing*, 12 (2004), pp. 257-265.
- Filibert, Andrew, "The Road to Bagdad: Ideas and Intellectuals in Explanations of the Iraq War", *Security Studies*, 15 (2006), pp. 310-352.
- Fitzgerald, Michael, y Richard Ned Lebow, "Iraq: The Mother of All Intelligence Failures", *Intelligence and National Security*, 21 (2006), pp. 884-909.
- Friedman, Murray, *The Neoconservative Revolution: Jewish Intellectuals and the Shaping of Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Fukuyama, Francis, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven, 2006.
- Gerecht, Revel Marc, "Crushing al-Qaeda Is Only a Start", *Wall Street Journal*, 19 de diciembre de 2001.
- Halper, Stefan y Jonathan Clarke, *America Alone: The Neoconservatives and the Global Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Hobbes, Thomas, *Leviathan, or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, Basil Blackwell, Oxford, 1960.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.
- Hussain, Imatiaz y José Luis Valdés-Ugalde (eds.), *By Other Means, for Other Ends? Bush's Re-election Reassessed*, Universidad Iberoamericana - UNAM, México, 2005.
- Ikenberry, G. John, "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, 81 (2002), pp. 44-60.
- , "The End of the Neoconservative Moment", *Survival*, 46 (2004), pp. 7-22.
- Janis, Irving L., *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1982.
- Katzenstein, Peter J. (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1996.
- Kean, Thomas H. et al., *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, W.W. Norton and Company, Nueva York, 2005.
- King, Anthony (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Nueva York, 1984.

- Kissinger, Henry, *La Diplomacia*, FCE, México, 1996.
- Krebs, Ronald R., "Selling the Market Short? The Marketplace of Ideas and the Iraq War", *International Security*, 29 (2005), pp. 196-202.
- Kristol, William y Robert Kagan, "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 75 (1996), pp. 18-32.
- Lake, Anthony, "Confronting Backlash States", *Foreign Affairs*, 73, 1994, pp. 45-55.
- Machiavelli, Niccolo, *The Prince*, Paul Sonino (trad.), Humanities Press, New Jersey, 1996.
- Mann, James, *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Viking, Nueva York, 2004.
- Mazarr, Michael J., "The Iraq War and Agenda Setting", *Foreign Policy Analysis*, 3 (2007), pp. 1-23.
- Minix, Dean A., *Small Groups and Foreign Policy Decision Making*, University Press of America, Washington, D.C., 1982.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill, Boston, 1993.
- Muravchik, Joshua, "The Neoconservative Cabal", *Commentary*, 116 (2003), p. 26-33.
- Packer, George *The Assassin's Gate*, Ferrar, Strauss and Giroux, Nueva York, 2005.
- Pfiffner, James P., "Did President Bush Misperceive the Country in His Arguments for War with Iraq?", *Presidential Studies Quarterly*, 34 (2004) pp. 25-46.
- Pastor, Robert A., *Towards a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2001.
- Paz, Octavio, *Ideas y costumbres I: la letra y el cetro*, FCE, México, 1995.
- Powell, Colin L., "Estrategia de Asociaciones", *Foreign Affairs en Español*, 4 (2004), p. 48-57.
- Ratner, Michael *et al.*, *Against War in Iraq*, Seven Stories, Nueva York, 2003.
- Rosati, Jerel A. y James M. Scott, *The Politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wathsworth, Belmont, 2004.
- Rothkopf, David, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, Public Affairs, Nueva York, 2005.
- Rumsfeld, Donald H., "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, 81 (2002), pp. 20-32.

- Stelzer, Irwin (ed.), *The Neocon Reader*, Grove Press, Nueva York, 2004.
- Walt, Stephen M., "Taming American Power", *Foreign Affairs*, 84, (2005), pp. 105-120.
- y John J. Mearsheimer, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, Harvard University
([http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06011/\\$File/rwp_06_011_walt.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06011/$File/rwp_06_011_walt.pdf)).
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1979.
- Weber Max, *Politik als Beruf*, Duncker und Humboldt, Berlin, 1968.
- Welch Larsen, Deborah, *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, Princeton University Press, Princeton, 1985.
- Wittkopf, Eugene R. y James M. McCormick (eds.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2004.
- Woodward, *Bush at War*, Simon and Schuster, Nueva York, 2002.
- , Bob, *Plan of Attack*, Simon and Schuster, Nueva York, 2004.
- Wurmser, David, *Tyranny's Ally: America's Failure to Defeat Saddam Hussein*, American Enterprise Institute Press, Washington, D.C., 1999.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- Baker, Peter, "Conflicts Shaped Two Presidencies", *The Washington Post*, 31 de diciembre de 2006, p. A 21, (http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/12/30/AR2006123000663_pf.html).
- Bush, George W., "Statement by the President in His Address to the Nation", 11 de septiembre de 2001.
(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>).
- , "The President's State of the Union Address", 29 de enero de 2002.
(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/2020129-11.html>).
- , "Remarks to the Warsaw Conference on Combatting Terrorism", 6 de noviembre de 2001.
(www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011106-2.html).
- Cheney, Dick, "Remarks to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention", 6 de agosto de 2002.
(www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html).
- Constitution of the United States*, (http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution_transcript.html).
- Diamond, John *et al.*, "Iraq Course Set from Tight White House Circle", *USA Today*, 11 de septiembre de 2002
(http://www.usatoday.com/news/world/2002-09-10-iraq-war_x.htm).
- Iraq Study Group (<http://www.usip.org/isg/members.html>).
- Kerr, Paul y Daryl G. Kimball, "Chronology of Bush Administration's Claim that Iraq Attempted to Obtain Uranium from Niger (2001-2003)", Arms Control Organization, Washington D.C., noviembre de 2005
(<http://www.armscontrol.org/factsheets/IraqUraniumClaim.asp>).
- King, John, "Bush Calls Saddam 'The Guy Who Tried to Kill My Dad'", 27 de septiembre de 2002, CNN Inside Politics.
(<http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/27/bush.war.talk/>).

National Security Strategy for Combating Terrorism, febrero de 2003,
(http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf).

Project for a New American Century (<http://www.newamericancentury.org>).

The National Security Strategy of the United States of America 2002
(www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).