

La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?

Charles Powell Solares

Capítulo sexto

Resumen

Este capítulo pretende ofrecer una interpretación coherente de los cambios producidos en la política exterior y de seguridad de EE.UU. bajo la presidencia de Barack Obama. Para ello, presentamos en primer lugar un breve análisis de los factores biográficos que hayan podido contribuir a moldear lo que los estudiosos del Foreign Policy Analysis denominan el «código operativo» del presidente. A continuación realizamos un análisis pormenorizado de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, tanto para ayudarnos a comprender la *weltanschauung* (visión del mundo) de Obama cuando llegó a la presidencia como por su posible valor predictivo. En el cuerpo central del artículo se analizan los principales aspectos de la política exterior y de seguridad de la actual Administración norteamericana, procurando entrelazar sus aspectos más definitorios. Por último, el texto cierra con un apartado en el que se plantea la existencia y naturaleza de una posible «doctrina Obama», y concluye con algunas reflexiones sobre la posible continuidad de la política exterior y de seguridad de Obama una vez finalizado su segundo mandato, en enero de 2017.

Palabras clave

Obama, Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU., visión estratégica de EE.UU., geopolítica.

Abstract

This chapter aims to provide a coherent interpretation of changes in foreign policy and security of the United States under the Presidency of Barack Obama. First, we present a brief analysis of the biographical factors that may have contributed to shape what scholars of Foreign Policy Analysis called «code» of the President. Then we conduct a detailed analysis of the National Security Strategy 2010, both to help us understand the weltanschauung (world view) of Obama when he came to the Presidency for its possible predictive value. The main body of the article examines the main aspects of foreign policy and security of the current American administration, trying to weave their most defining aspects. Finally, the text closes with a section in which arises the existence and nature of a possible «Obama doctrine», and concludes with some reflections on the possible continuity of foreign policy and security of Obama once finished his second term in January of 2017.

Key Words

Obama, US National Security Strategy, Strategic vision of the United States, geopolitics.

Introducción

Este capítulo pretende ofrecer una interpretación coherente de los cambios producidos en la política exterior y de seguridad de EE.UU. bajo la presidencia de Barack Obama. Para ello, presentamos en primer lugar un breve análisis de los factores biográficos que hayan podido contribuir a moldear lo que los estudiosos del Foreign Policy Analysis denominan el «código operativo» del presidente. A continuación realizamos un análisis pormenorizado de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, tanto para ayudarnos a comprender la *weltanschauung* (visión del mundo) de Obama cuando llegó a la presidencia como por su posible valor predictivo. En el cuerpo central del artículo se analizan los principales aspectos de la política exterior y de seguridad de la actual Administración norteamericana, procurando entrelazar sus aspectos más definitorios. Por último, el texto cierra con un apartado en el que se plantea la existencia y naturaleza de una posible «doctrina Obama», y concluye con algunas reflexiones sobre la posible continuidad de la política exterior y de seguridad de Obama una vez finalizado su segundo mandato, en enero de 2017.

La «revolución» Obama

El triunfo de Barack Hussein Obama en las elecciones presidenciales de noviembre de 2008 se debió en no poca medida a su capacidad para convencer a amplios sectores del electorado norteamericano que su elección permitiría una rectificación radical de la política exterior y de seguridad de su inmediato predecesor, George W. Bush (2001-2009). Cabe afirmar incluso que, con la posible excepción de Jimmy Carter, ningún candidato presidencial se ha esforzado tanto como el senador por Illinois por distanciarse de su predecesor, al menos desde 1945. Como se recordará, Carter llegó a la Casa Blanca en 1977 con la promesa de cortar de raíz con el realismo supuestamente amoral cultivado por sus predecesores Richard Nixon (1969-1974) y Gerald Ford (1974-1977) durante la era de *détente*, atribuible en buena medida a la visión estratégica de Henry Kissinger, a quienes culpaba de haberse aliado con las peores dictaduras del mundo por motivos exclusivamente geopolíticos, dando la espalda a la promoción de la democracia y los derechos humanos. El presidente sureño procuró mantenerse fiel a dicha promesa, si bien la toma de rehenes norteamericanos por parte del régimen de los *ayatolás* instaurado en Irán en 1979 tras la caída del Shah y la invasión soviética de Afganistán supusieron un duro choque con la realidad del que nunca se recuperó. Por su parte, Obama alcanzó la presidencia con el objetivo nada modesto de «resetear» (*reset*) o reiniciar la política exterior estadounidense, lo cual permitiría, entre otros objetivos, poner fin a la presencia militar norteamericana en Irak y Afganistán, forjar una nueva relación con el mundo musulmán, replantear la «guerra global contra el terror» lanzada por

Bush, cerrar el centro de detención de Guantánamo y reconocer el cambio climático como una amenaza existencial para la seguridad nacional.

Durante la campaña de 2008, en la que la política exterior adquirió cierto protagonismo debido a la situación de Irak, el futuro presidente aludió reiteradamente a los cambios acaecidos en el mundo durante los dos mandatos de Bush. A su entender, durante esos años se había producido una aceleración notable del proceso de globalización, cuya manifestación más visible era el creciente peso económico y político de algunas potencias emergentes, sobre todo China, que se traducía a su vez en una fragmentación cada vez mayor del poder. El candidato también reconoció que EE.UU. se enfrentaba a numerosos retos transnacionales, siendo la amenaza del terrorismo *yihadista* tan solo uno de ellos, para hacer frente a los cuales resultaba imprescindible buscar la cooperación de otros Estados, llegando a afirmar que «América no puede responder por sí sola a las amenazas de este siglo». De ahí que criticase duramente tanto el unilateralismo de su predecesor como su tendencia a «intimidar a otros países para que acepten los cambios que nosotros hemos tramado por nuestra cuenta»¹. De forma algo más ambigua, Obama también prometió recuperar la tradición multilateralista de la diplomacia estadounidense encarnada en su día por el presidente Woodrow Wilson (1913-1921).

Por motivos obvios, el aspecto del programa internacional del senador por Illinois que mayor interés suscitó durante la campaña de 2008 fue su compromiso de poner fin a la presencia de tropas estadounidenses en Irak y Afganistán, que suscitaba un rechazo cada vez mayor en la opinión pública estadounidense. A pesar de ello, salvo las promesas de cerrar Guantánamo y de poner fin a las torturas sistemáticas realizadas en centros como el de Abu Ghraib, estas cuestiones no ocuparon un lugar especialmente destacado en los debates electorales, debido en parte al protagonismo creciente adquirido por la grave crisis financiera que se produjo a raíz del colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, tan solo dos meses antes de la cita con las urnas. Por todo ello, si bien Obama se había presentado a las elecciones como un candidato que pretendía transformar la política exterior y de seguridad de EE.UU., cuando se instaló en el Despacho Oval en enero de 2009 no resultaba sencillo predecir su actuación futura como presidente. Tanto es así que en el espacio de pocos meses el nuevo presidente fue definido por distintos expertos como un realista², un internacionalista liberal³,

¹ LIZZA, Ryan. «The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama's foreign policy», *The New Yorker*, 2 de mayo de 2011.

² ZAKARIA, Fareed. «Obama the realist», *Newsweek*, 5 de diciembre de 2009, en <http://www.newsweek.com/zakaria-obama-realist-75621>.

³ TOMASKY, Michael. «Do conservatives know what they're embracing?», *The Guardian*, 11 de diciembre de 2009, en <http://www.theguardian.com/commentisfree/michaeltomasky/2009/dec/11/conservatives-obama-nobel-speech>.

un aislacionista⁴ e incluso un neoconservador⁵. Dependiendo de la fuente consultada, Obama podía ser un frío defensor del interés nacional contrario al intervencionismo⁶, un idealista seducido por el sueño de la armonía universal⁷, un izquierdista inspirado por odios anticoloniales⁸ o incluso un mero apaciguador, incapaz de plantar cara a los enemigos de América⁹.

Barack Hussein Obama: un presidente estadounidense para el siglo XXI

Antes de adentrarnos en el análisis pormenorizado de las políticas desarrolladas por la Administración Obama, resultan pertinentes algunos comentarios previos sobre el impacto del liderazgo del nuevo presidente. Los estudiosos de las relaciones internacionales vinculados a la escuela del Foreign Policy Analysis (FPA) suelen otorgar un gran valor explicativo a lo que denominan el «código operativo» (*operational code*) de los dirigentes políticos o, lo que es lo mismo, los factores personales (biografía, valores y creencias, entre otros) que contribuyen a forjar su visión del mundo¹⁰. Como es obvio, el mero hecho de ser el primer presidente estadounidense de color diferencia a Obama notablemente de sus predecesores, pero no es este el único elemento de su biografía personal a tener en cuenta. Nacido en 1961 en Honolulu (Hawái), de madre norteamericana (de ascendencia inglesa) y padre keniano, en sentido estricto el actual presidente no es realmente afroamericano, sino africano-americano. Tras divorciarse, su madre se trasladó a Yakarta con su hijo y su segundo marido, un geógrafo indonesio que había conocido en Hawái¹¹. Como resultado de ello, entre los 6 y los 10 años Obama residió en un país predominantemente musulmán, aunque estudió en un colegio católico, regresando a Hawái en 1971, donde permaneció hasta 1979, año

⁴ BLANKLEY, Tony. «Obama the isolationist?» *The Washington Times*, 21 de junio de 2010, en <http://www.washingtontimes.com/news/2010/jun/21/obama-the-isolationist/?page=all>.

⁵ PODHORETZ, John. «Barack the necon», *New York Post*, 1 de septiembre de 2010.

⁶ AJAMI, Fouad. «A cold-blooded foreign policy», *Wall Street Journal*, 30 de diciembre de 2009.

⁷ KAGAN, Robert. «The perils of wishful thinking», *American Interest*, 5:3, enero-febrero de 2010, en <http://carnegieendowment.org/2009/12/16/perils-of-wishful-thinking>.

⁸ D'SOUZA, Dinesh. «How Obama thinks», *Forbes Magazine*, 27 de septiembre de 2010, en <http://www.forbes.com/forbes/2010/0927/politics-socialism-capitalism-private-enterprises-obama-business-problem.html>.

⁹ KRAUTHAMMER, Charles. «Obama's French lesson», *National Review*, 2 de octubre de 2010.

¹⁰ Ver WALKER, Stephen G., y SCHAFFER, Mark. «Operational Code Analysis at a distance», en SCHAFFER, Mark, y WALKER, Stephen G. (eds.), *Beliefs and Leadership in World Politics*. Nueva York, Palgrave, 2007.

¹¹ Nominalmente, al menos, el padrastro indonesio de Obama, Lolo Soetoro, era de religión musulmana, hecho que los detractores del presidente han pretendido utilizar en su contra para desprestigiarlo.

el que se trasladó a Los Ángeles para iniciar sus estudios universitarios. En suma, hasta los 18 años el futuro presidente no residió habitualmente en los EE.UU. continentales, tras haber vivido casi toda su infancia y adolescencia en la isla poblada más aislada del mundo, situada a casi 4.000 kilómetros de la costa californiana. Siendo ya estudiante universitario, Obama regresó de visita a Indonesia en 1981, año en el que también pasó unas semanas en Pakistán y la India. Cabe subrayar, asimismo, que el futuro presidente no visitó Europa hasta 1988, un año antes de la caída del Muro de Berlín, cuando contaba 27 años, viaje que también aprovechó para viajar a Kenia para conocer a su familia paterna.

Este breve retrato permite subrayar algunas características que diferencian a Obama de sus predecesores en el cargo, y de buena parte de la élite política norteamericana de la época. Ante todo, el actual presidente nació y se formó en un contexto marcadamente multicultural y cosmopolita, lo cual le hizo cuestionarse su identidad a varios niveles, según reconocería en su autobiografía. Algunos comentaristas han deducido de todo ello que culturalmente su identidad siempre estuvo más vinculada al Pacífico que al Atlántico, lo cual podría explicar en parte su sensibilidad por el mundo asiático, y también su supuestamente escasa empatía con Europa. Por último, por motivos esencialmente generacionales, Obama puede considerarse el primer presidente del siglo XXI, ya que tanto la Segunda Guerra Mundial como la Guerra Fría constituyen para él referentes históricos relativamente lejanos. Algunos irían más lejos, argumentando que es también el primer presidente de un mundo posamericano, o lo que es lo mismo, un mundo en el que EE.UU. sigue siendo una gran potencia pero ya no goza de un poder hegemónico absoluto¹².

A estos elementos biográficos habría que añadir el hecho de que su carrera política anterior a su llegada a la Casa Blanca había girado fundamentalmente en torno a cuestiones ajenas a la política exterior y de seguridad. Tanto durante sus años en la Asamblea Estatal de Illinois, a la que perteneció entre 1997 y 2004, como en su etapa como senador, entre 2005 y 2008, Obama centró su atención en políticas relacionadas con la lucha contra la discriminación racial, la mejora de la sanidad, el acceso a la educación y la inmigración. Sin embargo, también queda constancia de su interés por las cuestiones de seguridad antes de su traslado a Washington, como demuestra su muy activa oposición a la invasión de Irak desde finales de 2002. Como miembro del Senado, Obama perteneció a la Comisión de Asuntos Exteriores (*Senate Committee on Foreign Relations*), participando en las Subcomisiones dedicadas a Asia Central y Meridional, Asia Oriental y el Pacífico, África, Ayuda al Desarrollo y Protección

¹² Obama fue fotografiado leyendo un ejemplar del libro del influyente periodista Fareed Zakaria titulado *The Post-American World* al poco tiempo de su publicación en mayo de 2009, lo que le valió las críticas de quienes adujeron que ello podía interpretarse como un apoyo implícito a las tesis supuestamente «declinistas» del autor.

Medioambiental, y Europa (Subcomisión de la que, curiosamente, fue incluso presidente). Por otro lado, también desarrolló una importante labor legislativa en este campo. En 2006 fue el promotor principal de una iniciativa en apoyo de la República del Congo, y un año después coesponsorizó una ley para ampliar al ámbito de las armas convencionales otra anterior de 1991 (la *Soviet Nuclear Threat Reduction Act*), que había facilitado la destrucción de armas nucleares en las repúblicas de la antigua URSS, a la vez que promovía una iniciativa instando a proteger las instalaciones y arsenales nucleares de todo el mundo de posibles ataques terroristas. En relación con esta tarea legislativa, el futuro presidente viajó a Rusia, Ucrania y Azerbaiyán en 2005, y a Oriente Medio (Kuwait, Irak, Jordania, Israel y los territorios palestinos) y África (Kenia, Etiopía, y Chad) en 2006 (resulta llamativo, en este contexto, la ausencia de viajes a Europa occidental). En suma, si bien Obama nunca se consideró a sí mismo (ni fue visto por otros) como un experto en temas internacionales, es evidente que su paso por el Senado le permitió adquirir un conocimiento nada desdeñable de la política exterior norteamericana. Por otro lado, durante sus años en el Senado el futuro presidente jamás se apartó de la línea política definida por el Partido Demócrata en ningún asunto de importancia y sus intereses y prioridades fueron los que cabía esperar de un político cosmopolita, de tendencia liberal (entendido en sentido norteamericano), y amigo de la diplomacia y las instituciones multilaterales.

El *Weltanschauung* de Obama: la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010

La llegada de Obama a la Casa Blanca fue recibida con gran entusiasmo por parte de quienes se habían mostrado especialmente críticos con el unilateralismo de Bush. En Europa, algunos analistas se apresuraron a proclamarle un europeo honorífico, y uno de ellos, Álvaro de Vasconcelos, incluso llegó a sostener que «el presidente americano comparte los mismos principios y valores que se encuentran en el corazón de la integración europea, y que se basan en la deslegitimación de la política entendida como ejercicio del poder (*power politics*)»¹³. En EE.UU., en cambio, la mayoría de los analistas se mostraron mucho más cautos¹⁴. Así, Bruce Jones advirtió que sería un error identificar a Obama sin más con el «multilateralismo eficaz» preconizado por la Estrategia Europea de Seguridad adoptada por la UE en 2003 (en parte como respuesta a la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush del año anterior). Según este

¹³ VASCONCELOS, Álvaro de, y ZABOROWSKI, Marcin. «The Obama moment. European and American perspectives». París. *European Union Institute for Security Studies*, 2009, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Obama_Moment__web_A4.pdf.

¹⁴ PARMAR, Iderjeet. «American power and identities in the age of Obama», *International Politics*, vol. 48, 2011, <http://www.ciaonet.org/attachments/18524/uploads>.

autor, la futura política exterior norteamericana se basaría más bien en el «realismo cooperador» (*cooperative realism*), es decir, en una valoración realista de las amenazas no-convencionales a las que se enfrentaría EE.UU. y de su limitada capacidad para hacerles frente, lo cual haría necesaria la cooperación con aquellos aliados (y también con algunos adversarios) que pudiesen compartir ciertos intereses comunes ante dichas amenazas¹⁵.

El documento que mejor plasma la ideología internacional del nuevo presidente y sus ansias por diferenciarse de su predecesor nada más instalarse en la Casa Blanca es sin duda la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en mayo de 2010¹⁶. Como es sabido, desde la aparición del primero de ellos en 1987 bajo la Administración de Ronald Reagan, con independencia de su utilidad práctica a la hora de responder a crisis y amenazas concretas, estos documentos han servido sobre todo para transmitir a la opinión pública norteamericana (y extranjera) los grandes cambios de enfoque estratégico impulsados por sucesivas Administraciones estadounidenses en el ámbito de la seguridad y la política exterior¹⁷. En el pasado, algunos de estos documentos también resultaron especialmente útiles a la hora de identificar cambios profundos en el contexto geoestratégico global, como ocurrió con la Estrategia de Seguridad Nacional de 1990, que se refirió explícitamente al fin del mundo bipolar de la Guerra Fría y la aparición gradual de un nuevo orden, caracterizado por «la interdependencia global y la multipolaridad». De forma parecida, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1998 fue el primer documento de estas características en analizar con cierto detenimiento las posibles consecuencias para EE.UU. del fenómeno de la globalización.

El *leitmotiv* de la Estrategia de 2010 fue sin duda la necesidad de redefinir el papel de EE.UU. como superpotencia y su liderazgo en el mundo. Ante todo, el documento tomaba distancia de la visión de unos EE.UU. dedicados a la transformación de su entorno mediante un liderazgo proactivo, a menudo beligerante, y en cambio ponía el énfasis en la necesidad de acometer una ambiciosa renovación interna, tanto económica como política, y en la posibilidad de liderar con el ejemplo. El texto daba por sentado que buena parte de los Estados del mundo todavía reclamaban un liderazgo

¹⁵ JONES, Bruce. «Beyond blocs: the West, rising powers and interest-based international cooperation», *The Stanley Foundation*, octubre de 2011, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/jonespab1011b.pdf>.

¹⁶ Disponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

¹⁷ Si bien en un principio las estrategias debían elaborarse con periodicidad anual, desde 2000 solo se ha publicado una por cada mandato presidencial. Sobre el desarrollo de esta práctica, ver QUINN, Adam, «Obama's National Security Strategy. Predicting US policy in the context of changing worldviews». Londres: Chatham House, 2015, en http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150109ObamaNationalSecurityQuinn.pdf.

norteamericano fuerte, aunque dijese ser consciente de que una actitud benévola y generosa por parte estadounidense hacia sus potenciales socios ya no garantizaría necesariamente ni la reacción positiva de estos ni el éxito de sus iniciativas. En cierto sentido, la Administración quiso hacer suya la argumentación utilizada para justificar la concesión —sin duda prematura, o quizás preventiva— del premio Nobel de la Paz a Obama en octubre de 2009, que pretendía premiar a una diplomacia «basada en el concepto de que aquellos que deben liderar el mundo deben hacerlo sobre la base de valores y actitudes que sean compartidos por una mayoría de la población mundial». Por último, la Estrategia también defendía con vigor la necesidad de fortalecer las normas e instituciones del orden liberal internacional vigente ante la creciente pujanza de ciertas potencias emergentes, incluso si ello significaba aceptar ciertos límites al ejercicio del poderío estadounidense.

El aspecto más rupturista de la Estrategia de 2010 fue sin duda su esfuerzo por dar respuesta al amplio rechazo suscitado por el unilateralismo de la Administración Bush en relación con Irak y, muy especialmente, por el hecho de haber utilizado la fuerza sin la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A título general, el texto rechazaba que EE.UU. tuviese que elegir entre la defensa de sus intereses nacionales y la necesidad de imponer sus valores más allá de sus fronteras. Si bien se reconocía que en algunos casos el uso de la fuerza seguiría siendo necesario, en el futuro su utilización se llevaría a cabo «de forma tal que refleje nuestros valores y fortalezca nuestra legitimidad», lo cual en la práctica requeriría colaborar más estrechamente con la ONU y la OTAN. Si a pesar de todo resultase inevitable el uso unilateral de la fuerza, la Administración observaría las reglas internacionales que lo regulaban. Además, si bien la Estrategia reafirmaba el compromiso de la Administración con la necesidad de garantizar «la primacía de nuestras fuerzas militares convencionales», y constataba que «EE.UU. sigue siendo la única nación capaz de proyectar y sostener operaciones militares a gran escala y a grandes distancias», también reconocía que el uso de la fuerza resultaba menos eficaz «cuando sobreutilizamos nuestro poderío militar», «cuando dejamos de desplegar o de invertir en instrumentos complementarios», o «cuando actuamos sin socios». En suma, sin llegar a descartar por completo el uso de la fuerza en el futuro, la Administración Obama quiso dejar claro que no volverían a producirse intervenciones militares como la de Irak o Afganistán. Este enfoque también inspiraba las referencias de la Estrategia a la amenaza que representaba el programa nuclear iraní: si bien el texto situaba la no-proliferación de armas nucleares entre los objetivos prioritarios de la nueva Administración, descartaba implícitamente el uso de la fuerza para combatirla, a la vez que apostaba por la eficacia de instrumentos como la presión diplomática y las sanciones de toda índole. De forma parecida, aunque el documento reafirmaba el compromiso estadounidense con la promoción de la democracia y los

derechos humanos en otros lugares del globo, estos objetivos se vinculaban preferentemente a métodos más indirectos para alcanzarlo, como la contribución al desarrollo económico y social de los países en vías de democratización, a la vez que se afirmaba explícitamente que «América no impondrá ningún sistema de gobierno a otro país».

A título más general, la Estrategia de 2010 reflejaba un importante cambio de actitud hacia el poder de EE.UU. y su liderazgo global. Así, el texto partía de la base de que «ninguna nación, por poderosa que sea, puede responder por sí sola a los retos globales a los que se enfrenta». En vista de ello, y como ya había ocurrido al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Washington debía contribuir a moldear un nuevo sistema global basado en el derecho internacional que reflejase las realidades cambiantes del siglo XXI, y que diese respuesta a una incipiente multipolaridad. Aunque el texto reconocía la frustración que había generado en EE.UU. el funcionamiento de ciertas instituciones multilaterales en el pasado reciente, apostaba inequívocamente por su fortalecimiento y modernización, sin que ello supusiera otorgarles el protagonismo exclusivo del futuro orden internacional. Más aún, la Estrategia constataba que, como resultado de la aceleración del proceso de globalización, la Administración se encontraba ante un contexto internacional inusitadamente dinámico y fluido, en el cual «la grandeza de América no está asegurada», y marcado por el auge de ciertas potencias emergentes crecientemente asertivas, sobre todo China, India y Rusia, pero también Brasil, África del Sur e Indonesia, lo cual hacía aconsejable cultivar una mayor cooperación con todas ellas (de ahí también la necesidad de acelerar la transición del G-8 al G-20, que se definía como «el principal foro de cooperación económica internacional»). Ello era especialmente urgente en «ámbitos de interés mutuo» como la lucha contra la proliferación de armas nucleares y el cambio climático, las dos grandes amenazas contra la seguridad estadounidense identificadas en la Estrategia. En este contexto, el documento reiteraba el compromiso estadounidense con la desnuclearización de la península de Corea y la necesidad de hacer todo lo posible por evitar que Irán desarrollase armas nucleares.

Más concretamente, y en lo que a China se refiere, el texto adoptaba un tono constructivo en aras de forjar «un partenariado estratégico» con Beijing, aunque no dejaba de alertar que seguiría muy de cerca su plan de modernización militar, a fin de garantizar que los intereses estadounidenses y los de sus aliados regionales no se viesen «afectados negativamente». En suma, aunque reconocía que «no estaremos de acuerdo en todos los temas», como la defensa de Taiwán y los derechos humanos, Washington esperaba poder desarrollar una relación «pragmática y eficaz» con China, porque entendía que esta resultaría esencial a la hora de buscar una respuesta conjunta a los grandes retos del siglo XXI. A diferencia de China, según la Estrategia el partenariado estratégico entre

EE.UU. e India, las dos democracias más pobladas del mundo, se asentaba sobre valores e intereses compartidos. Por último, el texto otorgaba a la relación con Rusia (que no se definía como estratégica, sino como «estable, sustantiva y multidimensional», y que decía basarse tan solo en «intereses mutuos») un valor esencialmente instrumental, orientada sobre todo a lograr la reducción de arsenales nucleares tanto en sus propios países como en otros lugares del mundo, así como a garantizar la estabilidad de Afganistán.

Como cabía esperar, la Estrategia ponía en valor las relaciones privilegiadas de EE.UU. con sus amigos y aliados en Europa (sobre todo Reino Unido, Francia y Alemania), Asia (muy especialmente Japón y Corea del Sur, pero también Australia, Filipinas y Tailandia) y las Américas (Canadá y México, fundamentalmente). Al mismo tiempo, el texto otorgaba una especial relevancia a la OTAN, reiterando la necesidad de revitalizarla y reformarla mediante el desarrollo del nuevo Concepto Estratégico (*Strategic Concept*) aprobado en 1990 para reflejar la caída del Muro de Berlín. Como no podía ser menos, también hacía referencia a la colaboración de EE.UU. con la UE, sobre todo en lo referido a la promoción de la democracia y el progreso económico en Europa oriental, los Balcanes y el Cáucaso.

Para sorpresa de algunos, la Estrategia se mostraba bastante continuista al situar entre sus prioridades la necesidad de «desestabilizar, dismantelar y derrotar a Al-Qaeda y sus filiales violentas y extremistas» en Afganistán, Pakistán y otros lugares del mundo¹⁸ (a pesar de ello, el texto se comprometía a iniciar una retirada «responsable» de tropas de Afganistán a partir de julio de 2011). Al igual que su predecesora, la Administración Obama se reservaba el derecho de actuar más allá de sus fronteras para evitar atentados terroristas en territorio estadounidense, aunque a la hora de glosar públicamente el texto John O. Brennan, el principal asesor presidencial en materia antiterrorista, subrayó que utilizarían la fuerza de forma prudente, prefiriendo el bisturí al martillo; si la eliminación de un terrorista se cobraba víctimas inocentes y generaba un amplio rechazo popular, la operación podría considerarse un éxito táctico, pero supondría un fracaso estratégico. El mismo portavoz se distanció intencionadamente de la Administración anterior al recordar que «nuestro enemigo no es el terrorismo, porque el terrorismo solo es una táctica», como tampoco lo era el terror, «porque el terror es un estado de ánimo, y como americanos nos negamos a vivir atemorizados». El adversario a batir tampoco era el islam (que, al igual que otras religiones, no aceptaba «la masacre de inocentes»), sino la red de organizaciones terroristas conformada por Al-Qaeda, por lo que, a diferencia de su predecesora, la

¹⁸ FEAVER, Peter. «Obama's National Security Strategy: real change or just 'Bush Lite'?». *Foreign Policy*, 27 de mayo de 2010.

Administración Obama no se referiría a estas como *yihadistas* ni islamistas, ya que ello podría fomentar la falsa percepción de que sus dirigentes era líderes religiosos, cuando en realidad eran meros asesinos¹⁹. Este comentario refleja fielmente la obsesión del presidente por mejorar la relación de EE.UU. con la comunidad musulmana global, preocupación que Obama ya había expresado muy elocuentemente en un emotivo discurso pronunciado en El Cairo en junio de 2009²⁰. Por otro lado, la Estrategia reconocía prudentemente que no siempre sería posible prevenir ataques terroristas de esta índole, por lo que se debía fomentar la resiliencia de la sociedad norteamericana a fin de limitar su impacto si se producían.

En relación directa con lo anterior, la Estrategia se comprometía a contribuir a la paz, seguridad y desarrollo de Oriente Medio, lo cual pasaba por garantizar la integración de Israel y su reconocimiento en la región, defender el derecho de los palestinos a dotarse de un Estado propio, estabilizar y consolidar la situación en Irak, fomentar la reincorporación de Irán a la comunidad internacional, y fortalecer la cooperación con Egipto, Jordania y Arabia Saudí y otros Estados del Consejo de Cooperación del Golfo. Por motivos obvios, el texto prestaba especial atención a la situación en Irak, país al que se prometía el máximo apoyo en su difícil camino hacia la recuperación de la plena soberanía tras la retirada definitiva de las tropas estadounidenses, prevista para finales de 2011.

Por último, el texto subrayaba también la necesidad de «renovar» el liderazgo estadounidense, para lo cual sería necesario garantizar previamente la fortaleza económica del país y la inversión en sus capacidades nacionales, su infraestructura y su potencial para la innovación, cuestión a la dedicaba un amplio análisis. Resulta llamativa, en este contexto, la insistencia en la necesidad de «vivir dentro de nuestras posibilidades» y la importancia estratégica de reducir el déficit, preocupaciones que habían brillado por su ausencia en las estrategias de la era Bush, a pesar del elevadísimo coste de las intervenciones militares en Irak y Afganistán. Al mismo tiempo, la recuperación del liderazgo norteamericano también pasaba por evitar ciertas prácticas, supuestamente orientadas a garantizar la seguridad de los EE.UU., que habían puesto en duda la vigencia de los valores que solían invocarse para justificarlas, una alusión apenas encubierta a las torturas practicadas de forma sistemática en Irak y otros escenarios conflictivos en el contexto de la lucha antiterrorista (en última instancia, el arma más poderosa en el arsenal del poder blando norteamericano no era otra que su capacidad para predicar con el ejemplo). Como ya había hecho el presidente durante la campaña, la

¹⁹ DE YOUNG, Karen. «Obama redefines national security strategy, looks beyond military might». *The Washington Post*, 27 de mayo de 2010.

²⁰ El hecho de que el discurso titulado «Un nuevo comienzo» fuese traducido a quince idiomas por la Casa Blanca, da una idea de la importancia que se le atribuía por parte de la Administración. Ver <https://www.whitehouse.gov/blog/NewBeginning/transcripts>.

Estrategia anunciaba el cierre de la cárcel de Guantánamo, aunque sin ofrecer mayores detalles al respecto.

De las musas al teatro: la difícil implementación de una política revisionista

Como ya se dijo, las estrategias de seguridad nacional no siempre han resultado útiles a la hora de facilitar la respuesta de las Administraciones que las elaboran a situaciones de crisis o conflictos inesperados. Por otro lado, en un contexto crecientemente multipolar, en el que la libertad de EE.UU. se ha visto mermada, su capacidad para moldear el entorno internacional en el que opera ya no es la que fue. A pesar de todo ello, y como veremos en este apartado, a la hora de hacer balance de la política exterior y de seguridad del presidente Obama constatamos que la Estrategia de 2010 aportaba un nada desdeñable valor predictivo.

Diplomacia e instituciones multilaterales

Como ya vimos, la Estrategia de 2010 otorgaba una gran importancia al fortalecimiento de las instituciones multilaterales, sobre todo la ONU y el G-20. Para la Administración Obama, el reto en relación con las mismas ha consistido en hacerlas más representativas y abiertas a la influencia de las potencias emergentes, sobre todo China, a fin de aumentar su legitimidad, pero sin que ello mermase su utilidad y eficacia. Por otro lado, Obama siempre ha sido muy consciente de la necesidad de contar con China a la hora de dar respuesta a grandes retos transnacionales como el cambio climático, la proliferación nuclear y la reforma del sistema de gobernanza económica global.

La lucha contra el cambio climático

La lucha contra el cambio climático es uno de los ámbitos en los que la confianza del presidente en la diplomacia multilateral ha dado los mejores frutos. Como se recordará, en la cumbre de la ONU sobre el cambio climático celebrada en Copenhague en 2009, los dos principales emisores de gases de efecto invernadero, EE.UU. y China, fueron incapaces de alcanzar un acuerdo vinculante, aunque sí lograron acordar un texto — aceptado por los principales Estados emisores— que contenía una hoja de ruta sobre cómo avanzar en el futuro. Gracias en no poca medida a este esfuerzo, tras varios años de negociaciones, en la cumbre del foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) celebrada en 2014, Obama y el presidente chino Xi Jinping firmaron un acuerdo sin precedentes, mediante el cual Washington se comprometió a recortar sus emisiones de gases de efecto invernadero un 26% (contando desde 2005)

para 2025, mientras que Pekín seguirá aumentando sus emisiones hasta alcanzar su nivel máximo en torno a 2030 (o antes si fuese posible), fecha en la que iniciará una reducción, siendo esta la primera vez que China aceptaba un plazo vinculante para iniciar la rebaja de sus emisiones. Aunque pueda parecer modesto, este avance podría permitir que la cumbre sobre el cambio climático que se celebrará en París en diciembre de 2015 alumbrase el tipo de acuerdo que no fue posible en Copenhague.

El acuerdo con Irán

A pesar de haber suscitado un virulento debate interno en EE.UU., así como el rechazo frontal del Gobierno israelí, Obama probablemente sea recordado sobre todo por el acuerdo alcanzado con Irán en julio de 2015 tras dos años de intensas negociaciones, protagonizadas en su tramo final por el secretario de Estado, John Kerry, y el ministro iraní de asuntos exteriores, Javad Zarif²¹. Como se recordará, el presidente heredó unas pésimas relaciones bilaterales con Teherán y durante los primeros años de su mandato no dudó en combinar una retórica conciliadora con medidas beligerantes como la Resolución 1929 del Consejo de Seguridad de la ONU, aprobada en junio de 2010, que castigó al régimen iraní con nuevas sanciones económicas por negarse a demostrar que su programa nuclear no estaba concebido con fines militares. Por otro lado, la Administración Obama siguió apostando por el carácter multilateral de las negociaciones, como venía ocurriendo desde que EE.UU., China y Rusia se sumaron a las negociaciones abiertas con Irán por Reino Unido, Francia y Alemania en 2003, dando lugar al formato P5+1 (es decir, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania) en 2006, al que luego se sumaron los sucesivos altos representantes de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Javier Solana, Catherine Ashton y Federica Mogherini).

A grandes rasgos, el acuerdo firmado en Viena en julio de 2015 puso límites al programa nuclear iraní a cambio del levantamiento progresivo de sanciones. Ante todo, Teherán se comprometió a realizar un «uso exclusivamente pacífico» de la energía nuclear y a no desarrollar ni adquirir armas nucleares «bajo ninguna circunstancia». Más concretamente, Irán no producirá uranio altamente enriquecido durante los próximos quince años, se deshará del 98% del material nuclear que posee y eliminará dos tercios de las centrifugadoras que tiene instaladas, todo lo cual estará supeditado a la verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica. Por otro lado, las sanciones contra Irán se mantendrán durante los próximos cinco años en el caso de las armas convencionales, y otros ocho

²¹ CALAMUR, Krishnadev. «Obama on the Iran deal: the strongest nonproliferation agreement ever negotiated», *The Atlantic*, 5 de agosto de 2015, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/08/obama-and-the-iran-deal/400535/>.

años en lo referido a los misiles balísticos. Sin embargo, resulta prematuro dar por bueno el acuerdo, ya que todavía tiene que ser aprobado por el Congreso estadounidense, donde se enfrentará al rechazo decidido del Partido Republicano, así como al de un número nada desdeñable de demócratas. Algunos ya se han apresurado a comparar el posible rechazo del Congreso a lo que supuso en su día la negativa del Senado a la firma del Tratado de Versalles negociado por el presidente Wilson en 1919-1920²².

Los críticos del acuerdo objetan que Teherán mantendrá su capacidad para enriquecer uranio, aunque sea reducida, y, sobre todo, que una vez levantadas las sanciones Irán experimentará un notable crecimiento económico, que le permitirá aumentar considerablemente su influencia en la región²³. A su vez, existe el temor de que una defensa cada más asertiva de los intereses chiitas en Oriente Medio por parte de Irán no haga sino provocar una respuesta crecientemente virulenta entre sus adversarios sunitas. Así, el Gobierno israelí de Benjamín Netanyahu, que calificó el acuerdo de «error histórico», ha vaticinado que Teherán dedicará buena parte de los recursos que obtenga tras el levantamiento de sanciones a financiar a organizaciones como Hezbollah y Hamás, contribuyendo así a la desestabilización de la región. Por su parte, otros adversarios tradicionales de Irán, como Arabia Saudí y las monarquías del Golfo, temen un realineamiento de Washington contra los Estados mayoritariamente sunnitas de la región, a cambio de un mayor compromiso de Irán en la lucha contra el Estado Islámico, su enemigo común. Si bien estos temores tienden a exagerarse, sí es probable que a medio plazo el acuerdo con EE.UU. le permita a Irán desempeñar un mayor protagonismo en la región, aunque ello posiblemente no tenga unas consecuencias tan negativas para los intereses norteamericanos como algunos dicen temer. Mucho dependerá del nivel de cumplimiento del acuerdo de Viena por parte de Teherán y de la evolución política interna del propio régimen iraní²⁴.

El auge de China y sus consecuencias para Asia-Pacífico

En un primer momento, la Administración Obama procuró responder al creciente protagonismo —económico, político y militar— de China con ecuanimidad y prudencia, aceptando la necesidad de tener en cuenta las

²² KAISER, David. «Another reason for Obama to worry about the Iran deal: the treaty of Versailles», *Time*, 7 de agosto de 2015, <http://time.com/3989584/iran-deal-treaty-of-versailles/>.

²³ Para una crítica muy ponderada del acuerdo, ver RUSSELL MEAD, Walter. «The strategic impact of the Iran deal», *The American Interest*, 5 de agosto de 2015, <http://www.the-american-interest.com/2015/08/05/the-strategic-impact-of-the-iran-deal/>.

²⁴ NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A. «Vuelta a empezar en Irán», *Blog Elcano*, 16 de julio de 2015, <http://www.blog.rielcano.org/vuelta-a-empezar-en-iran/>.

consecuencias del mismo a la hora de modernizar las grandes instituciones multilaterales. Sin embargo, la actuación crecientemente beligerante de Pekín a lo largo de 2010 —en abierta defensa de Corea del Norte, en franca oposición a Taiwán y en sus disputas territoriales con Japón y Filipinas— hicieron que los aliados tradicionales de EE.UU. en la región acudieran en busca de su ayuda. Obama respondió al nerviosismo de sus socios en un importante discurso, pronunciado ante el Parlamento australiano en noviembre de 2011, en el que dijo haber tomado la decisión «deliberada y estratégica» de que EE.UU. tuviese «un papel más importante y duradero» en el desarrollo futuro de Asia-Pacífico, región en la que su país estaba «para quedarse», ya que América era una «nación» y una «potencia» del Pacífico²⁵. En términos prácticos, y a corto plazo, ello supondría una mayor presencia militar norteamericana en la región, algo que EE.UU. podía permitirse tras poner fin o reducir notablemente su presencia en Irak y Afganistán. Esta mayor influencia estadounidense también tendría una vertiente económica gracias a la firma de un gran acuerdo de libre comercio o Partenariado Trans Pacífico (*Trans Pacific Partnership*), iniciativa en la que participan doce naciones que representan el 40% de la economía mundial, y que todavía se encuentra en fase de negociación.

El supuesto «pívor» de la Administración Obama hacia Asia-Pacífico ha sido objeto de interpretaciones muy diversas. Algunos consideraron desafortunado el uso de este término porque podía transmitir la sensación de que EE.UU. regresaba a una región que en realidad nunca había abandonado²⁶. De hecho, algunos de los aliados a los que se pretendía tranquilizar dedujeron que, lejos de estar «para quedarse», Washington podría «repivotar» en otra dirección si sus intereses así lo requiriesen. De ahí en parte que al cabo de no mucho tiempo la Administración abandonara este término y hablara de la necesidad de reequilibrar (*rebalance*) la presencia militar estadounidense hacia la región de Asia-pacífico²⁷. Otros, en cambio, lo criticaron por considerarlo excesivamente beligerante hacia China, que no podría sino interpretarlo como un acto poco amistoso y contradictorio con la importancia que la propia Administración decía otorgar a la colaboración con Pekín en ámbitos como la lucha contra el cambio climático. Hubo también quien consideró que el giro era sobre todo cos-

²⁵ El discurso de Obama en Australia puede consultarse en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

²⁶ La expresión la había acuñado la secretaria de Estado, Hilary Clinton, en un artículo publicado poco antes del viaje de Obama a Asia, en el que abogaba por un «giro estratégico». Ver CLINTON, Hilary. «America's Pacific Century», *Foreign Affairs*, 11 de octubre de 2011, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

²⁷ El término apareció por primera vez en un documento del Departamento de Defensa (enero de 2012), titulado «Sustaining US global leadership: priorities for 21st Century defense». Ver: <http://www.cfr.org/defense-strategy/sustaining-us-global-leadership-priorities-21st-century-defense/p26976>.

mético, ya que muchas de las medidas militares que lo acompañaron, tales como el envío de submarinos a Guam, la rotación de aviones F-22 a través de Japón o el envío de buques a Singapur, se habían decidido antes de que Bush abandonara la Casa Blanca²⁸ (no puede decirse lo mismo de la decisión de establecer una presencia permanente de 2.500 marines en Australia, tomada por la Administración Obama). La decisión de que la *US Navy* concentre el 60% de su presencia en el Pacífico y el 40% en el Atlántico para 2020 (frente al equilibrio de 50-50 actual) sí puede considerarse una novedad importante, si bien es cierto que, dada la disminución del gasto militar que acompañará este giro, al final el impacto de esta medida será bastante modesto²⁹. Ciertamente, la Administración Obama también ha reforzado su presencia política y económica en la región, como se desprende de la firma del Tratado de Amistad y Cooperación del Sudeste Asiático, el documento fundacional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que ha comenzado a tratar cuestiones de seguridad a instancia norteamericana, la puesta en marcha del acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y Corea del Sur (2012) o la presencia de Obama en la cumbres del Este de Asia a partir de 2011. Sin embargo, algunos sugieren que la Administración ha generado unas expectativas desmesuradas en torno al Partenariado Trans Pacífico como instrumento para frenar la influencia de China en la región, ya que Pekín ya tiene acuerdos comerciales con todos los socios del mismo salvo Japón y EE.UU. Por otro lado, y como puso de relieve el interés de muchos de sus aliados por sumarse al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura auspiciado por China en 2014, a Washington le resulta cada vez más difícil contrarrestar su influencia en la región, por lo que posiblemente tenga que resignarse a invitar a Pekín a sumarse al PTP en un futuro no muy lejano³⁰.

En suma, la decisión de «desinvertir» en Oriente Medio y «reinvertir» en Asia-Pacífico, la región más poblada y dinámica del mundo, fue sin duda acertada. Sin embargo, no está claro que el giro estratégico de la Administración norteamericana haya servido ni para tranquilizar a sus aliados en la zona (algunos de los cuales —sobre todo Japón y Corea del Sur— se están rearmando por su cuenta), ni para contener el avance de China en la región³¹. Ciertamente, Washington gasta lo mismo en defensa

²⁸ CHRISTENSEN, Thomas J. «Obama and Asia. Confronting the China challenge», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

²⁹ O'HANION, Michael. «Obama the Carpenter. The President's national security legacy». *The Brookings Institution*, mayo de 2015, <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/05/obama-carpenter-national-security-legacy-ohanton>.

³⁰ BRINKLEY, John, «Obama's Pivot to Asia: a day late and a dollar short», *Forbes*, 15 de abril de 2015. Recuérdese al respecto que, según el Fondo Monetario Internacional, a finales de 2014 la economía china superó en tamaño a la norteamericana, medido en paridad de poder adquisitivo.

³¹ PEEK, Andrew L. «Obama got China right, but it's too late», *The Observer*, 6 de febrero de 2015.

—610 billones de dólares en 2015— que los doce países que le siguen en el *ranking* del gasto militar mundial (China, Rusia, Arabia Saudí, Reino Unido, Francia, Japón, Alemania, India, Brasil, Corea del Sur, Australia e Italia). Sin embargo, el crecimiento ininterrumpido del gasto militar chino no puede dejar de alimentar dudas sobre los designios supuestamente pacíficos de los dirigentes de dicho país. John Mearsheimer, un realista clásico, sostiene que el auge económico de China le llevará a intentar implantar su hegemonía en Asia, de la misma manera que EE.UU. hizo lo propio en el hemisferio occidental. También argumenta que Pekín procurará limitar o eliminar la presencia norteamericana en Asia-Pacífico, como hizo EE.UU. en el siglo XIX con las potencias europeas —entre ellas España— que tenían una presencia relevante en dicho hemisferio. Además, China tiene disputas territoriales con muchos de sus vecinos y pretende reafirmar su soberanía en el mar de la China Meridional, pretensión que EE.UU. rechaza. En vista de todo ello, Mearsheimer concluye que el ascenso de China no podrá producirse de forma pacífica y vaticina que la creciente rivalidad entre Washington y Beijing probablemente desembogue en un conflicto armado entre las dos potencias, posibilidad que la Administración Obama prefiere no reconocer públicamente, aunque sí la contemple en privado³².

Rusia

Las relaciones de la Administración Obama con Rusia también resultaron más complejas de lo inicialmente previsto. Obama llegó a la Casa Blanca con la intención de revertir el deterioro de la relación con Moscú que se había producido durante la era Bush como resultado de la agresión rusa contra Georgia en 2008, la tensión suscitada por el futuro despliegue del escudo antimisiles norteamericano en Europa oriental y la declaración de independencia de Kosovo. Fiel a este propósito, en marzo de 2009 la secretaria de Estado Clinton anunció en Moscú el deseo de «reiniciar» (*reset*) las relaciones con Rusia, a fin de superar los malentendidos del pasado, y en septiembre anunció la cancelación del escudo antimisiles. Esta política de apaciguamiento dio algunos frutos importantes, como la firma en marzo de 2010 del tratado START III con el presidente Dmitri Medvédev, que contemplaba la reducción de los arsenales nucleares de ambos países en dos tercios, lo que suponía limitarlos a 1.550 ojivas cada uno, así como a 800 lanzaderas de misiles intercontinentales balísticos no desplegados (ICBM), lanzaderas submarinas para misiles balísticos (SLBM) y bombarderos pesados equipados con armamento nuclear. Este nuevo Tratado también limitó el número de ICBM, SLBM y bombarderos nucleares desplegados u operativos, reduciéndolo a 700 unidades opera-

³² MEARSHEIMER, John J. «Can China rise peacefully?», *The National Interest*, 25 de octubre de 2014, <http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>.

tivas. Este deshielo facilitó la colaboración de Rusia con EE.UU. en políticas como la estabilización de Afganistán y la aprobación de sanciones contra Irán; a cambio, Washington apoyó el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio, objetivo finalmente alcanzado en agosto de 2012.

A decir de numerosos «kremlinólogos», Obama, que había desarrollado una buena relación personal con Medvedev, no supo valorar correctamente las consecuencias del retorno de Vladimir Putin a la presidencia tras su triunfo aplastante en las elecciones de marzo de 2012³³. Es probable que Putin interpretara el *reset* como una expresión de la debilidad del presidente norteamericano, animándole a mostrarse más beligerante en defensa de la influencia de Rusia en las antiguas repúblicas soviéticas³⁴. Otros atribuyen el posterior enfriamiento de las relaciones bilaterales a la sensación que tuvo Putin de que EE.UU. se había aprovechado de la buena fe de Medvedev en relación con Libia, auspiciando una intervención que fue más allá de lo inicialmente contemplado en la Resolución 1973 aprobada en marzo de 2011 por el Consejo de Seguridad de la ONU (con la abstención de Moscú), y que desembocó en el derrocamiento y ejecución de Muamar el Gadafi a finales de ese año.

Al parecer, a Putin también le sorprendió muy desagradablemente la facilidad con la que un dictador aparentemente poderoso como Gadafi había sido derribado sin grandes dificultades por una oposición enardecida amparada por las potencias occidentales. De ahí, en parte, su virulenta reacción a las movilizaciones que se produjeron en la propia Rusia en diciembre de 2011, en protesta contra la manipulación de las elecciones legislativas y su intención de ocupar la presidencia por tercera vez, que no dudó en atribuir a la influencia de la Administración Obama³⁵.

Fiel a sus orígenes en la KGB, Putin también vio la sombra alargada de EE.UU. en la revuelta popular del Maidán, iniciada en noviembre de 2013 en respuesta al rechazo del presidente ucraniano —Viktor Yanukovich— a la firma de un acuerdo de asociación con la UE, y que finalmente provocó la huida de este en febrero de 2014. La respuesta de Obama a la posterior anexión de Crimea y la ocupación de Donbas por paramilitares separatistas con la ayuda de Moscú, que se tradujo en la expulsión de Rusia del G-8 y la imposición de sanciones contra destacados dirigentes del régimen de Putin, fue considerada insuficiente por los sectores más conservadores del partido republicano y generó cierta preocupación en

³³ DORNING, Mike. «Obama saw too late Putin's return would undermine reset», *Bloomberg Business*, 19 de febrero de 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-19/obama-putin>.

³⁴ SHUSTER, Simon. «A failed Russia 'reset' haunts Obama in Europe». *Time*, 3 de junio de 2014, <http://time.com/2819889/obama-russia-europe-poland/>.

³⁵ APPLEBAUM, Ann. «Obama and Europe. Missed signals, renewed commitments», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

algunos países de la región, sobre todo Polonia y las antiguas repúblicas soviéticas del Báltico. Obama reaccionó a todo ello enviando algunos tanques a Europa (de donde se habían retirado por completo en 2013) y realizando visitas y gestos como los discursos pronunciados en Tallin y Varsovia en el verano de 2014 en defensa de la integridad territorial de dichos países. Sin embargo, hasta la fecha la Administración norteamericana se ha negado a proporcionar armas al Gobierno de Kiev, por entender que ello solo podría alimentar una escalada militar de la que Ucrania seguramente no saldría bien parada.

En cierto sentido, la evolución de la relación con Moscú bajo Obama ha imitado la que se produjo con Bush, que comenzó su mandato congeniando con Putin y lo terminó enfrentado por causa de Georgia. En el fondo, ambos pensaban que la seguridad de Europa debía ser una cuestión eminentemente europea y que debían ser estos quienes lidiasen con Moscú. En cierta medida, EE.UU. se ha salido con la suya, como demuestra el protagonismo de Ángela Merkel (y de François Hollande, en menor medida), en la negociación de los acuerdos de Minsk de 2014-2015. Todo parece indicar que Rusia ha logrado evitar (o posponer durante muchos años) la integración de Ucrania en la OTAN y la UE, en parte porque este nunca fue un objetivo prioritario de EE.UU. Sin embargo, todavía no sabemos si esto tendrá el efecto disuasorio que pretendía Washington o, si por el contrario, animará a Putin a ir aún más lejos, vulnerando la integridad territorial de un Estado miembro de la OTAN (por ejemplo, en el Báltico) o de un aliado europeo no perteneciente a la Alianza (como Suecia o Finlandia).

La lucha contra el terrorismo global

Obama llegó a la Casa Blanca con el propósito de concluir la interminable «guerra global contra el terror» inaugurada por Bush, y mientras alcanzaba su objetivo prometió que bajo su mandato la lucha antiterrorista sería más sutil, ágil y transparente que en el pasado. En la práctica, su política antiterrorista ha combinado el uso del asesinato selectivo (muy especialmente el de Osama Bin Laden en Pakistán en mayo de 2011, su éxito más destacado en este campo), el apoyo militar y logístico a varios Estados aliados y el uso intensivo de la vigilancia electrónica, lo cual ha generado un notable rechazo tras conocerse la magnitud de las operaciones desarrolladas por la *National Security Agency* tras la defeción de Edward Snowden en 2013.

El balance de lo logrado hasta la fecha arroja luces y sombras. Por un lado, Al Qaeda ha sufrido un importante retroceso y no se han producido ataques *yihadistas* de envergadura en territorio estadounidense. Sin embargo, la amenaza terrorista global es hoy mayor que en 2009, debido fundamentalmente al auge del llamado Estado Islámico (o ISIL, como lo suele denominar la Administración Obama), organización que controla

buena parte del territorio de Siria e Irak, y que también está presente en Egipto, Libia y Yemen, entre otros lugares. Además, se calcula que unas 3.400 personas han viajado desde Europa y EE.UU. para engrosar las filas de *ISIS*, organización que al parecer ha sido capaz de captar un total de casi 22.000 luchadores foráneos. En alguna medida, ISIL pudo surgir como resultado de la obsesión del presidente por retirar las tropas estadounidenses de Irak con independencia de las consecuencias que ello pudiese acarrear. Obama ha citado como pretexto para la salida apresurada de sus tropas el hecho de que el Gobierno de Nouri al-Maliki se negase a garantizar la inmunidad de las que permaneciesen en Irak una vez expirado el acuerdo alcanzado en su día con Bush, pero no parece haberse resistido a ello con demasiado empeño. El futuro presidente tenía razón en 2003 cuando criticó a Bush por embarcarse en una operación militar que distrajo la atención de EE.UU. de la lucha contra el *yihadismo*, pero su salida prematura de Irak creó un vacío de poder que ISIL ha sabido aprovechar con gran habilidad.

En algunos ámbitos, los cambios prometidos por Obama han resultado ser más cosméticos que sustantivos. Así, la «guerra global contra el terror» pasó a considerarse una campaña por «contrarrestar el extremismo violento» (*countering violent extremism*). Ciertamente, la Administración Obama declaró ilegales las técnicas de interrogación extrema (*enhanced interrogation techniques*) practicadas por la de Bush, y clausuró los centros de detención clandestinos (*black sites*) utilizados por la CIA, pero las primeras ya habían dejado de utilizarse a finales de 2003 y los segundos ya se habían vaciado en 2007³⁶. En cambio, la Administración Obama no ha sido capaz de cumplir su promesa de cerrar Guantánamo, debido fundamentalmente a la imposibilidad de devolver los reclusos a sus países de origen con ciertas garantías y la negativa de las autoridades penitenciarias estatales a alojarlos en sus centros. En cambio, bajo Obama se han autorizado —e intensificado— ciertas prácticas sobre cuya legalidad ya se habían manifestado serias dudas durante la era Bush. Esto es especialmente cierto del uso de aviones teledirigidos (*drones*) contra objetivos terroristas: mientras que la Administración republicana solo autorizó unas cincuenta operaciones de este tipo, durante el mandato de Obama se han efectuado más de 450 en Pakistán y Yemen, cobrándose unas 3.300 bajas entre presuntos terroristas (incluidos unos cincuenta dirigentes de Al Qaeda y los talibanes) y entre 100 y 500 víctimas civiles³⁷.

³⁶ STERN, Jessica, «Obama and Terrorism. Like it or not, the war goes on». *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

³⁷ BYMAN, Daniel. «Why drones work. The case for Washinton's weapon of choice», *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2013. Debe tenerse en cuenta que la distinción entre «presuntos terroristas» y «civiles» es controvertida; para los activistas de derechos humanos, toda víctima es un «civil» hasta que se demuestre lo contrario, mientras que para el Pentágono ocurre exactamente lo contrario.

A pesar de que esos asesinatos extrajudiciales y extraterritoriales tienen cobertura legal en EE.UU. de acuerdo con la legislación aprobada en respuesta a los atentados del 11-S (sobre todo, el *Authorization for the Use of Military Force Against Terrorists*), algunos han objetado que se están utilizando para combatir a organizaciones que ni siquiera existían en 2001.

Bajo la Administración Bush, la «guerra global contra el terror» tuvo su epicentro en Afganistán. Como vimos, Obama llegó al poder con el objetivo de poner fin a la presencia militar norteamericana en dicho país, que llegó a superar los 100.000 efectivos, promesa que tuvo que reiterar durante la campaña presidencial de 2012, al no haberse alcanzado durante su primer mandato. Tras trece años de combates, la misión militar llegó formalmente a su fin en diciembre de 2014, aunque la Administración ya se había comprometido a mantener allí a unas 10.000 tropas, dedicadas a tareas de adiestramiento y lucha contraterrorista. Sin embargo, en vista de la creciente vulnerabilidad del régimen afgano, en la primavera de 2015 el presidente accedió a ralentizar la retirada de las mismas, aunque sin desdecirse de su promesa de efectuar un repliegue (casi total) antes de abandonar la Casa Blanca en enero de 2017. Por otro lado, en enero de 2015 también se inició una nueva misión de la OTAN (*Resolute Mission*), con más de 10.000 efectivos, dedicada exclusivamente a tareas de apoyo y adiestramiento, que no de combate.

Los detractores más implacables de Obama han comparado su estrategia en Afganistán a la desarrollada por el tándem Nixon-Kissinger en Vietnam, que pretendía tan solo garantizar un «intervalo decente» de tiempo entre la retirada norteamericana y la caída del régimen marioneta al que venían apoyando³⁸. Aunque sin duda severo, este juicio no es descabellado y es indudable que la política de la Administración Obama en relación con Afganistán (y también con Irak) tiene algunos puntos en común con la «vietnamización» (o desamericanización) impulsada por Nixon y Kissinger a partir de 1969. Otras voces, más templadas, han criticado a la Administración por anunciar con tanto adelanto sus planes de retirada y por imponer un calendario que refleja sobre todo los compromisos electorales del presidente y no una estrategia viable para el futuro de Afganistán³⁹.

Oriente Medio

Quienes acusan a Obama de carecer de una estrategia para Oriente Medio suelen hacerlo porque en realidad no les agrada la que le ha ins-

³⁸ JOHNSON, Thomas H., y MASON, Chris M. «Obama's indecent interval», *Foreign Policy*, 10 de diciembre de 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/12/10/obamas-indecent-interval/>.

³⁹ O'TOOLE, Molly. «Obama halts Afghanistan drawdown and his critics still pounce», *Defense One*, 24 de marzo de 2015, <http://www.defenseone.com/threats/2015/03/obama-halts-afghanistan-drawdown-critics-pounce/108349>.

pirado desde su llegada a la Casa Blanca, y que consiste precisamente en que dicha región deje de monopolizar la atención de EE.UU. como ha venido ocurriendo durante la última década. En parte como resultado de la frustración generada por la costosísima intervención en Irak y la imposibilidad de avanzar en la resolución del conflicto árabe-israelí, la Administración Obama quiso rebajar su perfil en una región que rara vez produce satisfacciones, con la esperanza de que ello también contribuyese a que otros actores regionales aceptasen la responsabilidad que les corresponde⁴⁰.

Como ya vimos, Obama había prometido poner fin a la presencia militar estadounidense en Irak durante la campaña presidencial de 2008. De hecho, antes de abandonar la Casa Blanca, Bush ya había firmado un acuerdo con el Gobierno iraquí que contemplaba una retirada de las tropas de combate para junio de 2009 y un repliegue total antes de que finalizara 2011. A las pocas semanas de acceder a la presidencia, Obama modificó este acuerdo a fin de prolongar la presencia de las tropas de combate hasta agosto de 2010, momento a partir del cual solo permanecerían en Irak unos 35.000-50.000 efectivos encargados de tareas de adiestramiento y asesoramiento, a la vez que confirmaba la fecha de diciembre de 2011 para la retirada total. Tal y como estaba previsto, las tropas de combate abandonaron Irak en agosto de 2010, dándose por concluida la operación «Libertad Iraquí» (*Iraqi Freedom*) iniciada en 2003, dando paso a la última fase de la presencia estadounidense bajo la operación «Nuevo Amanecer» (*New Dawn*).

Obama ha sido acusado de protagonizar una retirada apresurada e irresponsable de Irak, que habría contribuido a la desintegración del Estado iraquí y al auge de tensiones sectarias que amenazan con convertirlo en un Estado fallido. Este es un juicio excesivamente severo, ya que puede argumentarse que el fracaso de las instituciones iraquíes, la incipiente guerra civil y el crecimiento de ISIL obedecen fundamentalmente a causas endógenas, destacando entre ellas el lamentable sectarismo del primer ministro al-Maliki. De hecho, cabe argumentar que la retirada estadounidense se produjo en el momento preciso, ya que de otra manera la caída de la segunda ciudad más importante de Irak —Mosul— en junio de 2014 seguramente habría obligado a Washington a volver a responsabilizarse de la seguridad del país.

En fechas más recientes, la Administración Obama se ha visto obligada a ejercer un protagonismo en Irak mayor del que hubiese deseado. Washington terció decididamente en la caída de al-Maliki y su sustitución —en septiembre de 2014— por Haider al-Abadi, que ha realizado notables esfuerzos por ganarse la confianza de las minorías sunita y kurda, requisito

⁴⁰ LYNCH, Marc. «Obama and the Middle East. Rightsizing the US role». *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

imprescindible para evitar el desmembramiento definitivo del país⁴¹. El cambio de Gobierno —que controlaba tan solo la mitad del territorio nacional— facilitó la creación de una amplia coalición militar liderada por EE.UU. para oponerse a las fuerzas de ISIL, lo cual requirió a su vez el despliegue en Irak de más de 3.500 asesores militares norteamericanos. Como cabía esperar, esta escalada alarmó a quienes habían confiado que la retirada de las tropas estadounidenses sería uno de los aspectos más duraderos del legado de Obama, sobre todo cuando este confesó públicamente —en junio de 2015— que todavía no tenía «una estrategia completa» para derrotar a ISIL⁴². Por otro lado, la negativa de la Casa Blanca a enviar observadores sobre el terreno para ayudar a identificar los objetivos militares que deben destruir sus ataques aéreos ha suscitado serias dudas en Washington sobre la posibilidad de derrotar a ISIL desde el aire⁴³.

A diferencia de Irak, cuando Obama llegó a la presidencia nada hacía sospechar que uno de los grandes retos a los que tendría que hacer frente durante su mandato tendría su epicentro en Siria. En un primer momento, la Administración se mostró pasiva ante las movilizaciones populares contrarias al régimen de Bashar al-Assad iniciadas en 2011, pero en agosto de ese año Obama le aconsejó públicamente que entregara el poder. En el otoño, Washington impulsó una resolución de la ONU que hubiese permitido aprobar sanciones contra el régimen sirio, pero que fue vetada por Rusia y China. Al mismo tiempo, la transformación de una revuelta popular en una guerra civil alimentada por odios sectarios, que se cobraría más de 200.000 víctimas y desplazaría a más de 4.000.000 de personas, animó a la Administración a prestar una ayuda creciente a los adversarios supuestamente «moderados» de al-Assad, aunque no siempre resultara sencillo identificarlos.

En agosto de 2012 Obama afirmó públicamente que el uso de armas químicas contra sus adversarios por parte del régimen sirio constituía una línea roja que no se le permitiría cruzar con impunidad. Cuando esta eventualidad finalmente se verificó un año después a las afueras de Damasco, cobrándose más de 1.000 víctimas, el presidente anunció su intención de atacar objetivos militares sirios, aunque no sin antes solicitar la autori-

⁴¹ ALMALIKY, Muhamed H. «Mending Irak», *Foreign Affairs*, 16 de enero de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2015-01-16/mending-iraq>.

⁴² DOVERE, Edward-Isaac. «Obama, sounding like his critics, admits “no complete strategy” for Iraq». *Politico*, 8 de junio de 2015, <http://www.politico.com/story/2015/06/obama-no-isil-strategy-118743>.

⁴³ Según el senador republicano John McCain, tres cuartas partes de las misiones aéreas regresan a sus bases sin haber utilizado sus armas ante la imposibilidad de identificar objetivos relevantes. BENDER, Bryan; TOOSI, Nahal, y EWING, Philip. «Obama’s Irak quagmire», *Politico*, 10 de junio de 2015, <http://www.politico.com/story/2015/06/iraq-barack-obama-us-military-combat-forces-islamic-state-118842.html>.

zación del Congreso. Muy presionado por Moscú, su principal aliado fuera de la región, el régimen de al-Assad aprovechó el *impasse* para negociar la entrega y destrucción de su arsenal de armas químicas bajo supervisión internacional, firmándose un acuerdo al respecto en septiembre de 2013 que se plasmó posteriormente en la Resolución 2118 del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta iniciativa diplomática rusa, que muchos interpretaron como una derrota política de Obama, tuvo al menos la virtud de evitar una intervención militar de imprevisibles consecuencias⁴⁴.

Tras la irrupción en el país de las fuerzas de ISIL y la ejecución de dos periodistas estadounidenses, en septiembre Obama anunció el inicio de ataques aéreos en Siria contra dicha organización, medida a la que arrojaría la creación de una amplia coalición internacional contra esta nueva amenaza *yihadista*. Al mismo tiempo, el presidente logró que el Congreso autorizara el adiestramiento y equipamiento de los combatientes sirios que se resistían a ISIL, medida que se materializó a principios de 2015 mediante el envío de 400 efectivos militares a varios países de la flamante coalición (como Jordania, Arabia Saudí y Qatar), donde entrenarán anualmente a 5.000 combatientes sirios durante un período de tres años. La Administración se vio obligada a reconocer posteriormente que, además de adiestrarlos, EE.UU. haría todo lo posible por defenderlos, presumiblemente mediante ataques aéreos en los que también participaría Turquía, que se sumó a la coalición en el verano de 2015⁴⁵.

La guerra civil siria ofrece un excelente ejemplo de los múltiples dilemas y contradicciones a los que se ha enfrentado Obama en Oriente Medio⁴⁶. Por un lado, parece evidente que ISIL no será derrotada en Irak mientras siga pudiendo actuar en Siria, por lo que se le deberá hacer frente en ambos lugares simultáneamente. Al mismo tiempo, el auge de ISIL ha puesto en duda la conveniencia de alentar el derrocamiento de al-Assad, ya que el derrumbe de su régimen crearía un vacío de poder que sin duda beneficiaría a los *yihadistas*. Sin embargo, la impotencia que sienten muchos sirios ante las atrocidades cometidas por el régimen alimenta el atractivo de ISIL como única organización capaz de derrotarlo. Por otro lado, tanto Turquía como los Estados del Golfo, aliados imprescindibles de Obama en la lucha contra ISIL, que además están acogiendo a miles de refugiados sirios, buscan activamente la caída de al-Assad, a quien

⁴⁴ Es posible que Obama decidiese consultar al Congreso ante la imposibilidad de demostrar fehacientemente la responsabilidad del régimen de al-Assad por el uso de las armas químicas, o por temor a la oposición internacional que habría suscitado una intervención estadounidense que no contara con la sanción de la ONU.

⁴⁵ ZENCO, Micah. «The US quietly expands its mission in Syria», *The Atlantic*, 3 de agosto de 2015, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/08/obama-syria-rebels-isis/400379/>.

⁴⁶ LYNCH, Marc. «Obama and the Middle East. Rightsizing the US role», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

consideran una mera marioneta de Irán, su principal rival en la región. Por último, Washington no ha querido hacer nada que pudiese hacer peligrar sus negociaciones nucleares con Teherán, ni deteriorar aún más sus maltrechas relaciones con Moscú. En vista de todo ello, es improbable que Obama haga gran cosa por debilitar a al-Assad en lo que le queda de mandato, aunque tampoco se esforzará por mantenerlo en el poder⁴⁷.

La actuación de EE.UU. en Libia también refleja algunos de los dilemas a los que ha tenido que enfrentarse Obama durante su presidencia. Inicialmente, la Administración norteamericana reaccionó a la revolución libia de febrero de 2011 con esperanza, interpretándola como parte de la incipiente «primavera árabe» que acababa de iniciarse en Túnez y Egipto. Sin embargo, Libia no tenía especial interés estratégico para Washington y Obama era muy reacio a involucrarse. Sin embargo, ante el temor a que el ataque que Gadafi pretendía lanzar contra el bastión rebelde de Bengasi se cobrara miles de víctimas civiles, en marzo Washington endureció su postura, impulsando la aprobación de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, que estableció una zona de exclusión aérea como paso previo a los bombardeos coordinados por la OTAN y realizados por EE.UU., Reino Unido y Francia⁴⁸. Aunque su aportación militar y logística fue decisiva, la Administración Obama adoptó un perfil intencionadamente bajo y uno de sus portavoces definiría posteriormente esta operación como un sofisticado ejercicio de «liderazgo desde atrás» (*leading from behind*), queriendo indicar con ello —de forma un tanto desafortunada— que Washington pretendía establecer un nuevo reparto de tareas con sus socios europeos en la región⁴⁹. Además, el derrocamiento de Gadafi en septiembre y las elecciones libres celebradas en junio de 2012 parecieron confirmar que EE.UU. había logrado finalmente contribuir a la democratización de un país árabe sin poner en peligro la vida de un solo soldado norteamericano. Sin embargo, el sueño de una libia democrática resultó muy efímero y Obama no tardó en distanciarse del conflicto surgido a continuación entre las facciones que desde entonces compiten por hacerse con el poder, actitud propiciada en parte por la negativa del Congreso a proporcionar ayuda económica. De no haber sido por el ataque a la misión norteamericana en Bengasi en septiembre de 2012, que se saldó con la muerte de cuatro funcionarios estadounidenses, incluido el embajador, Libia habría desaparecido del radar de Washington.

⁴⁷ HOF, Fred. «America's self-inflicted wound in Syria», *Foreign Policy*, 21 de agosto de 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/08/21/americas-self-inflicted-wound-in-syria/>.

⁴⁸ Gracias a la abstención de Rusia y China, esta fue la primera vez en sesenta y seis años en la que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el uso de la fuerza para evitar una «masacre inminente».

⁴⁹ RIZZA, Ryan. «Leading from behind», *The New Yorker*, 26 de abril de 2011, <http://www.newyorker.com/news/news-desk/leading-from-behind>.

Para algunos observadores, la experiencia libia es un buen ejemplo de las consecuencias perversas que puede tener una intervención norteamericana tan bienintencionada como mal concebida: en la actualidad Libia es un Estado fallido, su población civil padece penalidades sin fin y el ISIL y otras organizaciones *yihadistas* campan por sus respetos. Por si fuera poco, tras la caída de Gadafi los *tuareg* de Mali, que formaban parte de su ejército, regresaron a su país de origen fuertemente armados, donde pronto cayeron bajo la influencia de Al-Qaeda en el Magreb islámico. Reflexionando sobre todo ello en el verano de 2014, Obama concluyó que «si vas a hacer esto, tienes que hacer un esfuerzo mucho más agresivo por reconstruir sociedades». Quizás sería más apropiado concluir que las intervenciones humanitarias contra regímenes dictatoriales solo deben acometerse cuando estos dirigen su violencia no contra los rebeldes, sino contra la población civil, como ocurrió en Ruanda en 1994; de otra manera, el resultado más probable siempre será una guerra civil⁵⁰.

El otro Estado que puso a prueba a la Administración Obama en Oriente Medio fue sin duda Egipto, la potencia árabe más importante de la región y el más firme aliado de EE.UU. (salvo Israel) desde la firma de los acuerdos de Camp David en 1979⁵¹. En un primer momento, la Casa Blanca reaccionó con cautela esperanzada ante las multitudinarias manifestaciones contra el régimen de Hosni Mubarak en enero de 2011, apenas unos días después de la caída del presidente tunecino, Zine el-Abidine Ben Ali. Por un lado, Obama deseaba posicionarse «en el lado correcto de la historia» apoyando a los manifestantes y algunos de sus asesores tenían mala conciencia por haberle dado la espalda a la «revolución verde» ocurrida en Irán en 2009. Sin embargo, Mubarak era también una garantía de estabilidad en una región notoriamente convulsa, y el único Estado árabe que convivía pacíficamente con Israel. El resultado de la tensión existente entre realistas e idealistas en el seno de la Administración fue que Obama dio la sensación de apoyar tímidamente a Mubarak hasta que no tuvo más remedio que aceptar su marcha en febrero de 2011. Esta ambivalencia se acentuó tras la elección democrática del líder de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi, como presidente de Egipto en junio de 2012: por un lado, ello suponía una buena oportunidad para demostrar que el islam y la democracia eran compatibles, tal y como venía sosteniendo la Administración Obama, pero la ideología y las amistades regionales del nuevo mandatario suscitaban un rechazo generalizado en Washington.

⁵⁰ KUPERMAN, Alan J. «Obama's Libya debacle», *Foreign Affairs*, marzo/abril de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2015-02-16/obamas-libya-debacle>. Este autor sostiene que, para cuando se produjo la intervención occidental, Gadafi ya había derrotado a los rebeldes, conflicto en el que apenas habían muerto unas mil personas. En cambio, durante los siete meses posteriores a los bombardeos, se produjeron unas diez mil bajas más.

⁵¹ LIZZA, Ryan. «The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama's foreign policy», *The New Yorker*, 2 de mayo de 2011.

De ahí que la Administración recibiese con alivio las protestas que culminaron en el golpe de estado de julio de 2013, tras el cual las fuerzas armadas entregaron el poder al general Abdel Fattah el-Sisi, situación que se consolidó tras su elección como presidente en mayo de 2014. En respuesta al golpe, en octubre de 2013 Obama decidió congelar la ayuda militar que EE.UU. venía proporcionando a Egipto desde 1979 (cifrada en 1.200 millones de dólares anuales), pero a pesar de la preocupación suscitada por el autoritarismo de al-Sisi, esta se restableció en mayo de 2015, a condición de que se utilizase preferentemente para combatir al ISIL y otras organizaciones *yihadistas* que se mostraban crecientemente activas en el Sinaí⁵².

Los críticos más «realistas» de la política exterior y de seguridad de Obama argumentan que su comportamiento zigzagueante se ha traducido en una pérdida de influencia norteamericana en Egipto. Paradójicamente, debido al auge del ISIL, en la actualidad EE.UU. necesita más la colaboración egipcia que a la inversa, situación que casa mal con el objetivo presidencial de distanciarse en la medida de lo posible de los problemas de la región.

Las relaciones transatlánticas

Dado el entusiasmo con el que Europa recibió la elección de Obama en 2008, resulta un tanto sorprendente constatar que la evolución de las relaciones transatlánticas desde entonces ha sido mucho menos positiva de lo esperado. En julio de ese año, el futuro presidente pronunció un discurso memorable en Berlín en el que prometió que, si resultaba elegido, se iniciaría una nueva etapa entre aliados que «se escuchan el uno al otro, que aprenden el uno del otro y, sobre todo, que tienen confianza el uno en el otro». Contempladas desde el momento presente, estas promesas suenan un tanto vacías.

A diferencia de Bush, Obama se esforzó por comprender el funcionamiento de la UE e hizo todo lo posible por tomarse en serio su política exterior y de seguridad, tal y como le exigían los propios europeos. Sin embargo, ya en la cumbre EE.UU.-UE celebrada en Praga en 2009 se puso de manifiesto la dificultad que han experimentado sucesivos presidentes norteamericanos a la hora de relacionarse con una compleja organización aparentemente supranacional en la que el liderazgo de algunos Estados sigue siendo decisiva. Se debiese o no a la perplejidad que le produjo el

⁵² A pesar de ser el país que más ayuda militar obtiene de EE.UU. salvo Israel, debe recordarse que, desde el golpe de 2013, Egipto ha recibido 23.000 millones de dólares de ayuda económica por parte de Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait. ADLY, Amr, «What can the United States do for Egypt?», *Daily News Egypt*, 3 de agosto de 2015: <http://www.dailynewsegypt.com/2015/08/03/what-can-the-us-do-for-egypt/>.

hecho de tener que relacionarse con otros dos presidentes (del Consejo y de la Comisión) y con 27 jefes de Estado y de Gobierno de países de muy distinto tamaño e importancia, y no obstante la importancia que la UE atribuía a la primera cumbre bilateral prevista tras la aprobación del Tratado de Lisboa, Obama no asistió al cónclave de 2010, celebrado bajo presidencia española.

A diferencia de su inmediato predecesor, Obama ha valorado sinceramente la contribución de la UE al fortalecimiento del orden internacional liberal, pero al igual que Bush, a la hora de enfrentarse a crisis y amenazas concretas, sobre todo en Oriente Medio, ha recurrido preferentemente a la colaboración de los tres Estados miembros de mayor peso de la UE (Alemania, Francia y Reino Unido). A pesar de las tensiones generadas con Alemania con motivo de las escuchas ilegales realizadas por la NSA, la relación con Berlín se ha consolidado bajo el mandato de Obama, que valoró muy positivamente el liderazgo ejercido por Ángela Merkel en la crisis ucraniana; en buena medida, podría decirse que Alemania finalmente se está convirtiendo en el socio que Washington quiere que sea, dejando atrás las reticencias del pasado⁵³. Las relaciones con Francia también mejoraron notablemente durante la presidencia de Obama, como demuestra el hecho de que la visita de François Hollande a Washington en 2014 fuese la primera realizada por un presidente galo desde 1996, debido fundamentalmente a la cooperación de París en la lucha global contra el *yihadismo*, tanto en Oriente Medio como África. En cambio, la relación con Reino Unido ha ido perdiendo gradualmente consistencia; al manifestar públicamente que no le gustaría ver a Londres fuera de la UE, Obama no estaba sino reconociendo que la «relación especial» de antaño ya no es lo que fue.

El único proyecto verdaderamente estratégico impulsado por Obama con la UE durante su mandato ha sido el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (más conocido como *TTIP*, por sus siglas en inglés), que comenzó a negociarse en junio de 2013, pero que hunde sus raíces en la Declaración Transatlántica firmada por George H. Bush en 1990 y la Nueva Agenda Transatlántica impulsada por Bill Clinton en 1995. En EE.UU., el *TTIP* ha recibido mucha menos atención política y mediática que el *TPP*, debido tanto a la percepción de que Europa es una región en declive y, por lo tanto, menos atractiva que Asia en términos económicos, como al hecho de que, como ya vimos, el *TPP* suele justificarse con el argumento de que podría contribuir a contrarrestar el auge de China. Sin embargo, el *TTIP* también podría tener una importante dimensión geopolítica, como reconoció la secretaria de Estado Clinton al referirse al futuro acuerdo como una «OTAN económica». En última instancia, un *TTIP* am-

⁵³ CHOLLET, Derek. «US-German relations need a reebot», *Politico*, 4 de junio de 2015, en <http://www.politico.eu/article/us-german-relations-reboot/>.

bicioso (y exitoso) permitiría a EE.UU. y a la UE moldear la gobernanza económica global del siglo XXI a su imagen y semejanza, sobre todo si el acuerdo se abriese a terceros países dispuestos a asumir los estándares aprobados. Lamentablemente, la oposición al acuerdo a ambos lados del Atlántico no ha hecho sino crecer en fechas recientes y, dada la complejidad del proceso de ratificación, Obama ya no estará en la Casa Blanca para cuando entre en vigor.

Al igual que sus predecesoras, la Administración Obama sigue actuando (y pensando) como si el principal vínculo transatlántico fuese la OTAN, algo que algunos comentaristas europeos se resisten a comprender⁵⁴. A finales de la década pasada, el anuncio del «giro» a Asia-Pacífico hizo pensar a los socios europeos —no sin motivo— que la Alianza dejaría de ocupar un papel central en la visión geoestratégica de Washington y la retirada de la OTAN de Afganistán suscitó dudas adicionales sobre su razón de ser. Sin embargo, y como pudo constarse en septiembre de 2014 en la cumbre de Gales, la crisis ucraniana puso fin a esos temores⁵⁵. Desde entonces, el debate norteamericano sobre el futuro de la OTAN ha girado en torno a dos cuestiones: cómo mejorar la eficacia de la organización en tiempos de austeridad presupuestaria y la necesidad de responder con contundencia a la amenaza rusa. En lo que a la primera cuestión se refiere, la resistencia de muchos de sus socios europeos a invertir el 2% de su PIB en defensa⁵⁶, tendencia que se ha visto agravada por la crisis económica, ha generado una frustración creciente en la Administración, como demuestra la presión ejercida sobre Londres para que Reino Unido se comprometiese públicamente a cumplir dicho objetivo⁵⁷. En lo referido a Rusia, y a diferencia de lo que muchos en Washington —incluido Henry Kissinger⁵⁸— opinan sobre la política de la UE hacia Ucrania, Obama ha rechazado tajantemente la noción de que la agresividad de Putin pueda atribuirse a la ampliación oriental de la OTAN. Más aún, el presidente ha liderado personalmente, mediante viajes y discursos, los esfuerzos

⁵⁴ De ahí, por ejemplo, que documentos oficiales como las estrategias de seguridad nacional siempre se refieran antes a la OTAN que a la Unión Europea, y en mucho mayor detalle.

⁵⁵ PETERSSON, Magnus. «The US and the Wales summit: Washington is back, and the US is back to basics», 21 de septiembre de 2014, *European Leadership Network*, http://www.europeanleadershipnetwork.org/the-us-and-the-wales-summit-washington-is-back-and-nato-is-back-to-basics_1882.html.

⁵⁶ A mediados de 2015, solo EE.UU., Reino Unido, Polonia, Grecia y Estonia cumplían este objetivo. NAFTALI, Bendavid. «Just 5 of 28 NATO members meet defense spending goal, report says», *The Wall Street Journal*, 22 de junio de 2015, <http://www.wsj.com/articles/nato-calls-for-rise-in-defence-spending-by-alliance-members-1434978193>.

⁵⁷ «Building a better Blighty: UK to meet NATO mark for defense spending», *The American Interest*, 5 de julio de 2015, <http://www.the-american-interest.com/2015/07/09/uk-surprise-5-year-nato-spending-commitment/>.

⁵⁸ KISSINGER, Henry. «To settle the Ukraine crisis, start at the end», *The Washington Post*, 5 de marzo de 2015.

de su Administración por garantizar a sus socios europeos, y muy especialmente a Polonia y los Estados bálticos, que EE.UU. cumplirá con sus obligaciones bajo el artículo 5, hasta el punto de afirmar en Estonia —en septiembre de 2014— que la defensa de Tallin, Riga o Vilnius era tan importante como la de Berlín, París o Londres.

América Latina

En abril de 2009, al poco tiempo de su llegada a la Casa Blanca, Obama anunció en la V Cumbre de las Américas que deseaba abrir un nuevo capítulo en la relación de EE.UU. con América Latina, basada en «el respeto mutuo y los valores e intereses compartidos», a la vez que se comprometía a buscar «un nuevo inicio con Cuba». Seis años después, en la VII Cumbre de las Américas, el presidente dio por alcanzado su objetivo. En lo que a Cuba se refiere, al menos, el mandatario norteamericano no exageraba; en diciembre de 2014 Obama y Raúl Castro habían anunciado el restablecimiento de relaciones diplomáticas, confirmado en julio de 2015, y su encuentro con el presidente cubano durante la VII Cumbre fue el primero celebrado a ese nivel desde 1959⁵⁹. Probablemente, este será recordado como uno de los logros más notables (e inesperados) de la Administración Obama.

Con independencia de las consecuencias que pueda tener para Cuba, esta iniciativa debe entenderse como un esfuerzo por contrarrestar el declive de la influencia norteamericana en el hemisferio sur durante la última década, atribuible fundamentalmente a la presencia creciente de China —que ha desplazado a EE.UU. como primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú— y el auge de regímenes populistas⁶⁰. Aunque la Estrategia de 2010 tomaba nota de la importancia creciente de Brasil, debido en parte a las escuchas realizadas por la NSA, Washington no pudo aprovechar la elección de Dilma Rousseff en 2010 para superar los desencuentros producidos durante el mandato de Lula da Silva, y para cuando pudo visitar la Casa Blanca en junio de 2015, la presidenta brasileña había perdido buena parte de su apoyo y atractivo político. La relación con el otro gigante latinoamericano, México, experimentó cierta mejoría tras la elección de Enrique Peña Nieto en 2012, sobre todo en el ámbito eco-

⁵⁹ MESA LAGO, Carmelo. «Normalización de relaciones entre EE.UU. y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros», Real Instituto Elcano, 8 de mayo de 2015, *Documento de Trabajo* 6/2015, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08319180484ca6fea75eff2290640bff/DT6-2015-Mesa-Normalizacion-de-relaciones-entre-EEUU-y-Cuba-causas-prioridades-progresos-obstaculos-efectos-y-peligros.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=08319180484ca6fea75eff2290640bff>.

⁶⁰ REID, Michael. «Obama and Latin America. A promising day in the neighborhood», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/obama-and-latin-america>.

nómico, si bien la debilidad del Estado mexicano ha mermado la eficacia de lucha conjunta contra el narcotráfico. En lo que a Venezuela se refiere, la Administración Obama pronto llegó a la conclusión de que el régimen de Hugo Chávez suponía, sobre todo, una amenaza para su propia población, pero no para EE.UU., por lo que era preferible no intentar influir en su evolución política; como demostró el uso político que hizo Nicolás Maduro de las sanciones impuestas por el Congreso norteamericano a dirigentes venezolanos responsables de actos de plenamente ampliamente justificada. Por otro lado, es evidente que además de favorecer la imagen de EE.UU. en toda Latinoamérica, la normalización de relaciones con Cuba ha supuesto un durísimo golpe a la llamada «diplomacia bolivariana». Si sumamos a todo ello la reciente contracción de las exportaciones latinoamericanas a China y el declive de buena parte de los regímenes populistas de la región, cabe augurar para los próximos años una recuperación gradual de la influencia de EE.UU. en el hemisferio sur, aunque en el futuro seguramente se sustente cada vez más en el «poder blando» norteamericano.

Conclusión: la «doctrina Obama» y su posible legado

Las políticas exteriores y de seguridad de los presidentes norteamericanos se han interpretado a menudo en función de la existencia de dos visiones antagónicas del papel de EE.UU. en el mundo: una aislacionista y otra intervencionista. Sin embargo, ni siquiera esta división aparentemente sencilla está exenta de problemas, ya que como ha recordado Robert Kagan, cabe argumentar que la idea de que EE.UU. fue inicialmente un país pacífico y aislacionista es un mito fundacional que no se corresponde con la realidad, y que si bien es cierto que durante las primeras décadas de su existencia evitó involucrarse en los conflictos europeos, en su propio continente siempre tuvo un comportamiento marcadamente expansionista. Visto así, la guerra con España (1898), cuyo desenlace convirtió a EE.UU. en una potencia colonial, no habría sido sino la culminación de una tendencia expansionista que había formado parte de la cultura política norteamericana desde el nacimiento de la República⁶¹.

Aunque así fuese, son muchos los autores que siguen conceptualizando la evolución de la política exterior y de seguridad estadounidense como un movimiento pendular entre un polo aislacionista y otro intervencionista, enfoque que ha dado muy buenos resultados. El ejemplo más reciente de ello sería el último libro de Ian Bremmer, que argumenta que EE.UU. debe optar entre un modelo aislacionista, que denomina «América independiente» (*independent America*), y otro intervencionista, que define

⁶¹ KAGAN, Robert. «Dangerous nation. America's place in the world from the earliest days to the dawn of the Twentieth Century. Nueva York», Vintage Books, 2007.

como «América indispensable» (*indispensable América*), optando claramente por el primero⁶². El problema de fondo es que ambas categorías son tipos ideales; con independencia de la fortaleza de sus preferencias primigenias, ningún presidente ha sido por completo aislacionista, ni totalmente intervencionista, debido fundamentalmente a que todos (o casi todos) ellos se han visto obligados a responder a acontecimientos imprevistos que escapaban a su control.

Otros autores han preferido analizar la evolución de las políticas exteriores y de seguridad de sucesivos presidentes en función de un conflicto estructural (y previsiblemente irresoluble) entre la defensa de los valores y de los intereses, lo cual en teoría permite agruparlos fácilmente en dos campos claramente definidos, el de los idealistas y el de los realistas, categorías que a su vez reflejan en buena medida el debate entre liberales y realistas que durante tanto años dominó —y en cierto sentido, sigue definiendo— la disciplina académica de las relaciones internacionales⁶³. De nuevo, el problema que plantea esta división aparentemente nítida es que se trata de tipos ideales que difícilmente se corresponden con la realidad; en la práctica, el comportamiento de la mayoría de los presidentes norteamericanos ha combinado elementos tanto idealistas como realistas. El propio Obama es plenamente consciente de ello, por lo que rechaza adscribirse rígidamente a ninguna de las dos escuelas⁶⁴.

También hay autores que, huyendo de estos planteamientos un tanto abstractos, han preferido adoptar un enfoque netamente histórico. Así, Walter Russell Mead identificó en su día cuatro escuelas de política exterior norteamericana, relacionándolas con los grandes políticos que las definieron: la «hamiltoniana», partidaria de una estrecha alianza entre el Gobierno y la gran empresa, que integrase a EE.UU. en la economía internacional; la «wilsoniana», de carácter moralista e idealista, persigue la propagación de la democracia y el estado de derecho por todo el globo; la «jeffersoniana», más aislacionista y preocupada por el fortalecimiento de la democracia en América, rehúye los conflictos armados; y la «jacksoniana», fundamentalmente realista, que prioriza la seguridad física y la

⁶² En realidad, el autor contempla también una tercera opción intermedia, que no analizamos aquí para simplificar el análisis. BREMMER, Ian. «Superpower: Three choices for America's role in the World». Nueva York: Porfolio, 2015. Ver la interesante reseña de WRIGHT, Thomas. «Should America power down?», 14 de agosto de 2015, *The American Interest*, <http://www.the-american-interest.com/2015/08/14/should-america-power-down/>.

⁶³ WRIGHT, Robert. «An American foreign policy that both realists and idealists should fall in love with», *The New York Times*, 16 de julio de 20016. <http://www.nytimes.com/2006/07/16/opinion/16wright.html?pagewanted=all>.

⁶⁴ «The Vox Conversation: an interview about Foreign Policy with president Barack Obama by Matthew Yglesias», febrero de 2015, <http://www.vox.com/a/barack-obama-interview-vox-conversation/obama-foreign-policy-transcript>.

prosperidad económica de los propios estadounidenses⁶⁵. En este caso, el problema no radica en que las cuatro escuelas correspondan a tipos ideales, sino que en la práctica casi todos los presidentes norteamericanos pueden relacionarse con más de una de ellas. El propio Russell Mead interpreta a Obama como un «jeffersoniano» que se esfuerza por ser fiel a sus instintos «wilsonianos»⁶⁶, pero otros le vinculan a la tradición «jeffersoniana» e incluso «hamiltoniana», y también hay quien sostiene que es ajeno a todas ellas⁶⁷.

Más recientemente, y con un enfoque similar aunque con propósitos distintos, Joseph Nye ha intentado analizar la evolución de la política exterior y de seguridad norteamericana mediante el análisis del liderazgo proporcionado por sucesivos presidentes, a quienes define como «transformadores» (*transformational*) o «incrementales» (*incremental*), dependiendo de su nivel de ambición, y cuyos estilos cataloga como «transaccional» (*transactional*) o «inspirador» (*inspirational*), en función de los instrumentos utilizados para ejercer su liderazgo. Según Nye, Obama ha sido sin duda un líder «inspirador», pero se muestra un tanto reacio a considerarlo verdaderamente «transformador»⁶⁸.

Como se verá, ninguno de estos enfoques ayuda gran cosa a identificar los elementos definitorios de la «doctrina Obama». Cuando se le ha preguntado al respecto, el propio presidente ha explicado que la idea que mejor resume su política exterior y de seguridad es el hecho de que «no existen soluciones militares a todos los problemas del siglo XXI» (un año antes, el presidente, respondiendo a una conocida frase de Robert Kagan, había manifestado en West Point que «el hecho de tener el mejor martillo no significa que todos los problemas sean un clavo»)⁶⁹. A su modo de ver, ni China ni Rusia pueden competir actualmente con el poderío militar norteamericano, por lo que la principal amenaza a la que se enfrenta EE.UU. es «el desorden», o lo que es lo mismo, la existencia de Estados

⁶⁵ RUSSELL MEAD, Walter. «Special Providence: American foreign policy and how it changed the World». Nueva York: Alfred A. Knopf, 2001. Ver la reseña: «Four threads, one mighty rope», *The Economist*, 15 de noviembre de 2001, <http://www.economist.com/node/863363>.

⁶⁶ RUSSELL MEAD, Walter. «The Carter Syndrome», *Foreign Policy*, enero/febrero de 2010, <http://www.cfr.org/history-and-theory-of-international-relations/carter-syndrome/p21106>.

⁶⁷ BARONE, Michael. «Obama stands aloof from America's four foreign policy traditions», *Washington Examiner*, 29 de septiembre de 2014, <http://www.washington-examiner.com/obama-stands-aloof-from-americas-four-foreign-policy-traditions/article/2553991>.

⁶⁸ NYE, Joseph., «Presidential leadership and the creation of the American era». New Jersey, Princeton University Press, 2013.

⁶⁹ «Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony», 28 de mayo de 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.

fallidos y organizaciones y movimientos terroristas de diverso pelaje. Y para enfrentarse a estos retos, además del uso de la fuerza, EE.UU. debe dotarse de una amplia gama de instrumentos crecientemente diversificados⁷⁰. De ahí, por ejemplo, que haya renunciado a cambiar regímenes con los que Washington se encuentra incómodo, prefiriendo transformarlos por medios económicos y políticos, como se pretende hacer en Cuba e Irán⁷¹.

El debate sobre la definición de la «doctrina Obama» está inexplicablemente unido a otro mucho más amplio, y de mayor importancia, sobre el declive (al menos relativo) del poder norteamericano. Este no es el momento para analizar tan compleja cuestión en profundidad⁷², pero parece innegable que Obama se encuentra entre quienes piensan que EE.UU. está en declive, en el sentido de que su poder, medido en función de sus recursos domésticos y su capacidad para influir en el comportamiento de otros actores, está menguando. Por otro lado, cabe deducir que el presidente tampoco contempla la sustitución de la hegemonía norteamericana por otra china, sino más bien el desarrollo gradual de un mundo en el que ninguna potencia ostente el predominio que tuvo EE.UU. en el pasado. Resulta muy revelador al respecto el énfasis que la «doctrina Obama» atribuye a la importancia de la resiliencia del orden liberal internacional, algo que se volvió a poner de manifiesto en la segunda y última Estrategia de Seguridad Nacional publicada por la Administración, en febrero de 2015⁷³. En el fondo, el gran reto al que se ha enfrentado Obama —y que adquirirá una relevancia aún mayor para quien le suceda— no ha sido otro que el de procurar que la influencia de las preferencias e ideas norteamericanas se perpetúe en unas normas e instituciones que puedan sobrevivir al eventual declive norteamericano.

⁷⁰ «The Vox Conversation: an interview about Foreign Policy with president Barack Obama by Matthew Yglesias», febrero de 2015, <http://www.vox.com/a/barack-obama-interview-vox-conversation/obama-foreign-policy-transcript>.

⁷¹ ORTEGA, Andrés. «Renunciar a cambiar regímenes, aspirar a transformarlos», *Blog Elcano*, 23 de diciembre de 2014, <http://www.blog.riecano.org/el-espectador-global-renunciar-cambiar-regimenes-aspirar-transformarlos/>.

⁷² Para un excelente análisis de la misma, ver QUINN, Adam. «The art of declining politely: Obama's prudent presidency and the waning of American power», *International Affairs*, 87:4, 2011.

⁷³ DAVIDSON, Janine. «Obama's last National Security Strategy», *Foreign Affairs*, 2 de marzo de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-02/obamas-last-national-security-strategy>.

