

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

Charles Powell



La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿Hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?¹

Charles Powell | Director del Real Instituto Elcano | @CharlesTPowell 

Índice

Introducción	3
1. La ‘revolución’ Obama	3
2. Barack Hussein Obama: un presidente estadounidense para el siglo XXI	5
3. La <i>weltanschauung</i> de Obama: la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010.....	7
4. De las musas al teatro: la difícil implementación de una política revisionista	11
4.1. Diplomacia e instituciones multilaterales	12
4.1.1. La lucha contra el cambio climático.....	12
4.1.2. De los Objetivos del Milenio a los de Desarrollo Sostenible	12
4.1.3. El acuerdo nuclear con Irán	13
4.2. El auge de China y sus consecuencias para Asia-Pacífico.....	14
4.3. La frustrante relación con Rusia	17
4.4. La (eterna) lucha contra el terrorismo global	19
4.5. Oriente Medio: la pesadilla de nunca acabar	21
4.6. Unas relaciones transatlánticas decepcionantes	26
4.7. América Latina: el vecino invisible	29
5. Conclusión: la ‘doctrina Obama’ y su posible legado	30

¹ Una versión anterior de este artículo se publicó en: UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales. Cuadernos de Estrategia 177. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU (Ministerio de Defensa, Madrid, 2015).

Introducción

Este artículo pretende ofrecer una interpretación coherente de los cambios producidos en la política exterior y de seguridad de Estados Unidos bajo la presidencia de Barack Obama. Para ello, presentamos en primer lugar un breve análisis de los factores biográficos que han 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 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 del presidente una vez finalizado su segundo mandato, en enero de 2017.

1. La 'revolución' Obama

El triunfo de Barack Hussein Obama en los comicios 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 (2001-09). Cabe afirmar incluso que, con la posible excepción de Jimmy Carter, ningún candidato presidencial se había 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 (1969-74) y Gerald Ford (1974-77) durante la era de la *détente* (distensión), 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, pero la toma de rehenes norteamericanos por parte del régimen de los ayatolás instaurado en Irán tras la caída del Shah y la invasión soviética de Afganistán en 1979 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' declarada 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 traducían a su vez en una fragmentación cada vez mayor del poder. El candidato también reconoció que Estados Unidos se enfrentaba a numerosos retos transnacionales, siendo el 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”.² 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 (1913-21).

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 Estados Unidos, cuando se instaló en el Despacho Oval en enero de 2009 no resultaba sencillo predecir su actuación futura como presidente. Tan es así que en el espacio de pocos meses fue definido por distintos expertos como un realista³, un internacionalista liberal⁴, un aislacionista⁵, e incluso un neoconservador.⁶ Dependiendo de la fuente consultada, Obama podía ser un frío defensor del interés nacional contrario al intervencionismo⁷, un idealista seducido por el sueño de la armonía universal⁸, un izquierdista inspirado por

² LIZZA, Ryan, ‘The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama’s foreign policy’, *The New Yorker*, 2 de mayo, 2011.

³ ZAKARIA, Fareed, ‘Obama the realist’, *Newsweek*, 5 de diciembre, 2009, en : <http://www.newsweek.com/zakaria-obama-realist-75621>.

⁴ TOMASKY, Michael, ‘Do conservatives know what they’re embracing ?’, *The Guardian*, 11 de diciembre, 2009, en : <http://www.theguardian.com/commentisfree/michaeltomasky/2009/dec/11/conservatives-obama-nobel-speech>.

⁵ BLANKLEY, Tony, ‘Obama the isolationist ?’, *The Washington Times*, 21 de junio, 2010, en <http://www.washingtontimes.com/news/2010/jun/21/obama-the-isolationist/?page=all>

⁶ PODHORETZ, John, ‘Barack the necon’, *New York Post*, 1 de septiembre, 2010.

⁷ AJAMI, Fouad, ‘A cold-blooded foreign policy’, *Wall Street Journal*, 30 de diciembre, 2009.

⁸ KAGAN, Robert, ‘The perils of wishful thinking’, *American Interest*, 5:3, enero-febrero 2010, en: <http://carnegieendowment.org/2009/12/16/perils-of-wishful-thinking>.

odios anticoloniales⁹, o incluso un mero apaciguador, incapaz de plantar cara a los enemigos de América.¹⁰

2. 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 mundo.¹¹ Como es obvio, el mero hecho de ser el primer presidente estadounidense de color diferencia a Obama notablemente de sus predecesores, pero no es éste el único elemento de su biografía personal a tener en cuenta. Nacido en 1961 en Honolulu (Hawai) de madre norteamericana (de ascendencia inglesa) y padre keniano, en sentido estricto el actual presidente no es realmente afro-americano, 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 Hawai.¹² Como resultado de ello, entre los seis y los diez años Obama residió en un país predominantemente musulmán, aunque estudió en un colegio católico, regresando a Hawai en 1971, donde permaneció hasta 1979, año en el que se trasladó a Los Ángeles para iniciar sus estudios universitarios. En suma, hasta los dieciocho años el futuro presidente no residió habitualmente en los Estados Unidos continentales, tras haber vivido casi toda su infancia y adolescencia en la isla poblada más aislada del mundo, situada a casi cuatro mil 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

⁹ D'SOUZA, Dinesh, 'How Obama thinks', *Forbes Magazine*, 27 de septiembre, 2010, en: <http://www.forbes.com/forbes/2010/0927/politics-socialism-capitalism-private-enterprises-obama-business-problem.html>.

¹⁰ KRAUTHAMMER, Charles, 'Obama's French lesson', *National Review*, 2 de octubre, 2010.

¹¹ Ver WALKER, Stephen G. y SCHAFER, Mark, 'Operational Code Analysis at a distance', en SCHAFER, Mark y WALKER, Stephen G. (eds.), *Beliefs and Leadership in World Politics*. Nueva York: Palgrave, 2007.

¹² 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.

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 van más lejos, argumentando que es también el primer presidente de un mundo post-Americano, o lo que es lo mismo, un mundo en el que Estados Unidos sigue siendo una gran potencia pero ya no goza de un poder hegemónico absoluto.¹³

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 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 co-esponsorizó 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 Unión Soviética, a la vez que promovía una iniciativa instando a proteger las instalaciones y arsenales nucleares de todo el mundo de posibles ataques terroristas. El 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 Capitolio 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.

¹³ 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.

3. La *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*)”.¹⁴ En Estados Unidos, en cambio, la mayoría de los analistas se mostraron mucho más cautos.¹⁵ 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 Unión Europea en 2003 (en parte como respuesta a la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush del año anterior). Según este 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 Estados Unidos 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 amenazas.¹⁶

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 2010.¹⁷ 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 exterior.¹⁸ 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

¹⁴ VASCONCELOS, Álvaro de & 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

¹⁵ PARMAR, Iderjeet, ‘American power and identities in the age of Obama’, *International Politics*, Vol. 48, 2011: <http://www.ciaonet.org/attachments/18524/uploads>

¹⁶ 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>

¹⁷ Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

¹⁸ 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

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 Estados Unidos del fenómeno de la globalización.

El *leitmotiv* de la Estrategia de 2010 fue sin duda la necesidad de redefinir el papel de Estados Unidos como superpotencia y su liderazgo en el mundo. Ante todo, el documento tomaba distancia de la visión de unos Estados Unidos 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 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 éstos 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 Estados Unidos 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 “Estados Unidos 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 “America 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 Estados Unidos 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 Washington 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 aun, 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 America 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 Pekín, 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 viesan “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 ésta resultaría esencial a la hora de buscar una respuesta conjunta a los grandes retos del siglo XXI. En lo que a la India se refiere, la Estrategia afirmaba la existencia de un partenariado estratégico entre las dos democracias más pobladas del mundo, asentado 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 Estados Unidos con sus amigos y aliados en Europa (sobre todo el Reino Unido, Francia y Alemania),¹⁹ 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 Estados Unidos con la Unión Europea, 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 mundo.²⁰ (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 administración Obama no se referiría a estas como yihadistas ni islamistas, ya que ello podría fomentar la falsa percepción de que sus dirigentes eran líderes religiosos, cuando en realidad eran meros asesinos.²¹ Este comentario refleja fielmente la obsesión del presidente por mejorar la relación de Estados Unidos con la comunidad musulmana global, preocupación que ya había expresado muy elocuentemente en un emotivo discurso pronunciado en El Cairo en

¹⁹ Sorprende quizás que no se mencionase a Italia, país que, a diferencia de Francia, albergaba una importante –y creciente– presencia militar estadounidense.

²⁰ FEAVER, Peter, ‘Obama’s National Security Strategy: real change or just ‘Bush Lite’ ?’ *Foreign Policy*, 27 de mayo, 2010.

²¹ DE YOUNG, Karen, ‘Obama redefines national security strategy, looks beyond military might’. *The Washington Post*, May 27, 2010.

junio de 2009.²² 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 que 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 Estados Unidos, 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 Estrategia anunciaba el cierre de la cárcel de Guantánamo, aunque sin ofrecer mayores detalles al respecto.

4. 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 orientar 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 maniobra de Estados Unidos se ha visto mermada, su capacidad para moldear el entorno internacional en el que opera no es la que fue. A pesar de todo ello, y como veremos en este apartado, a la hora de hacer balance de la

²² 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 le atribuyó la administración. Ver: <https://www.whitehouse.gov/blog/NewBeginning/transcripts>

política exterior y de seguridad del presidente Obama constatamos que la Estrategia de 2010 aportaba un nada desdeñable valor predictivo.

4.1. 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 gran reto que estas planteaban no era otro que la necesidad de hacerlas más representativas, abriéndolas 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. A título más general, Obama siempre se ha manifestado partidario 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.

4.1.1. 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, Estados Unidos y China, fueron incapaces de alcanzar un acuerdo, aunque si lograron acordar un texto – aceptado por los principales estados emisores- que contenía una hoja de ruta sobre como 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 noviembre de 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 28% para 2025 (contando desde 2005), mientras que Pekín seguiría aumentando sus emisiones hasta alcanzar su nivel máximo en torno a 2030 (o antes si fuese posible), fecha en la que iniciaría una reducción, siendo esta la primera vez que China aceptaba un plazo vinculante para iniciar la rebaja de sus emisiones. Este pacto bilateral facilitó de forma decisiva el gran acuerdo alcanzado en la cumbre sobre el cambio climático celebrada en París en diciembre de 2015, mediante el cual cerca de 200 países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, se comprometieron a transitar juntos hacia una economía baja en carbono. Sin embargo, muchos aspectos del acuerdo no son legalmente vinculantes, ya que de otra manera habrían requerido la autorización previa del Congreso, por lo que la implementación del mismo por parte estadounidense dependerá no solo del próximo inquilino de la Casa Blanca, sino sobre todo de la voluntad del legislativo.²³

4.1.2. De los Objetivos del Milenio a los de Desarrollo Sostenible

En estrecha relación con lo anterior, la administración Obama también hizo suyo el éxito que supuso la aprobación por la ONU, en septiembre de 2015, de unos nuevos objetivos de desarrollo sostenible para 2030, diseñados para construir sobre lo ya logrado gracias

²³ WHEATON, Sarah, 'Obama's fragile climate legacy', *Politico*, 13 de diciembre, 2015: <http://www.politico.com/story/2015/12/climate-change-obama-paris-216716>

a los Objetivos del Milenio adoptados en 2000. El presidente se mostró especialmente activo a la hora de procurar mitigar la tradicional brecha entre países donantes y receptores de ayuda, algo a lo que sin duda contribuyó su reconocimiento explícito de que la lucha contra la pobreza y la desigualdad debía comenzar en casa, en los propios Estados Unidos, siendo éste precisamente el objetivo que había inspirado su ambiciosa reforma sanitaria.²⁴ Dado que Estados Unidos sigue siendo el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo del mundo (con una aportación de 32.700 millones de dólares en 2014), el apoyo entusiasta de Obama a la nueva agenda de la ONU tuvo una importancia indudable, sobre todo teniendo en cuenta la actitud hostil de buena parte del Congreso norteamericano a iniciativas multilaterales de esta índole. Sin embargo, sus críticos prefirieron subrayar que, debido precisamente a dicha hostilidad, este apoyo no pudo traducirse en nuevos compromisos económicos, salvo en lo relativo a la lucha contra el Sida.

4.1.3. El acuerdo nuclear con Irán

A pesar de haber suscitado un virulento debate interno en Estados Unidos, 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 Zarif.²⁵ 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 Estados Unidos, 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 15 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

²⁴ Remarks by the President on Sustainable Development Goals, Naciones Unidas, 27 de septiembre, 2015, en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/27/remarks-president-sustainable-development-goals>

²⁵ CALAMUR, Krishnadev, ‘Obama on the Iran deal: the strongest nonproliferation agreement ever negotiated’, *The Atlantic*, 5 de agosto, 2015: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/08/obama-and-the-iran-deal/400535/>

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 años en lo referido a los misiles balísticos. 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, lo cual le permitirá aumentar considerablemente su influencia en la región.²⁶ A su vez, existe el temor de que una defensa cada más asertiva de los intereses chiítas en Oriente Medio por parte de Irán no haga sino provocar una respuesta crecientemente virulenta entre sus adversarios sunitas. Así, el gobierno israelí de Benjamin 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 sunitas 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 parece probable que a medio plazo el acuerdo con Estados Unidos permitirá 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, así como de la futura evolución política del propio régimen iraní.²⁷

4.2. 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 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 Estados Unidos 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 Estados Unidos 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 Pacífico.²⁸ En términos prácticos, y a corto plazo, ello supondría una mayor presencia militar norteamericana en la región, algo que Estados Unidos podía permitirse tras poner fin o reducir notablemente su presencia en Irak y Afganistán. Esta mayor influencia

²⁶ Para una crítica muy ponderada del acuerdo, ver: RUSSELL MEAD, Walter, ‘The strategic impact of the Iran deal’, *The American Interest*, 5 de agosto, 2015: <http://www.the-american-interest.com/2015/08/05/the-strategic-impact-of-the-iran-deal/>

²⁷ NUÑEZ VILLAVARDE, Jesús A., ‘Vuelta a empezar en Irán’, *Blog Elcano*, 16 de julio, 2015,; <http://www.blog.rielcano.org/vuelta-a-empezar-en-iran/>

²⁸ El discurso de Obama en Australia puede consultarse en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

estadounidense también tendría una vertiente económica gracias al Acuerdo de Asociación Transpacífico (*Trans Pacific Partnership*, o TPP), que comenzaron a negociar en 2008 doce naciones que representaban el 40% de la economía mundial y un tercio de los intercambios comerciales, y que finalmente se cerró en octubre de 2015.

El supuesto *pivot* 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 Estados Unidos regresaba a una región que en realidad nunca había abandonado.²⁹ 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-Pacífico.³⁰ 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 cosmético, 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 Blanca.³¹ (No puede decirse lo mismo de la decisión de establecer una presencia permanente de 2.500 marines en Australia, tomada por la administración Obama en 2011). 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 modesto.³²

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 Estados Unidos y Corea del Sur (2012); y la presencia de Obama en las

²⁹ 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, 2011. <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

³⁰ 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>

³¹ CHRISTENSEN, Thomas J., ‘Obama and Asia. Confronting the China challenge’, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2015.

³² O’HANION, Michael, ‘Obama the Carpenter. The President’s national security legacy’. The Brookings Institution, mayo 2015: <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/05/obama-carpenter-national-security-legacy-ohanlon>

cumbres del Este de Asia a partir de 2011. Sin embargo, algunos sugieren que la administración ha generado unas expectativas desmesuradas en torno al TPP como instrumento para contener la influencia de China en la región, ya que Pekín ya tiene acuerdos comerciales con todos los socios del mismo salvo Japón y el propio Estados Unidos. Mediante el TPP, Washington está ofreciendo a sus socios asiáticos un enorme mercado para sus productos, pero a cambio les exige que adopten los estándares norteamericanos (por ejemplo, en materia de propiedad intelectual), en un esfuerzo evidente por alejarlos de la órbita china, no tanto en términos comerciales como de filosofía de los estándares regulatorios. Con este ejercicio de liderazgo comercial, que recuerda al papel jugado por Washington tras la Segunda Guerra Mundial al impulsar el GATT, Obama ha pretendido dar un primer paso en la definición de las reglas de la gobernanza económica global del siglo XXI.³³ Sin embargo, el éxito de esta estrategia dista mucho de estar asegurada. Como ha puesto de relieve el interés de muchos de sus aliados occidentales por sumarse al nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras impulsado por China desde finales de 2013 (y que comenzará sus operaciones en 2016), a Washington le resulta cada vez más difícil contrarrestar la influencia de Pekín en la región.³⁴ De ahí seguramente que el secretario de Estado, John Kerry, afirmase en noviembre de 2015 que China podría sumarse al TPP siempre y cuando cumpliera los requisitos que ello exigiría, invitación que sin duda obedecía al deseo de desmentir el carácter supuestamente excluyente del acuerdo.³⁵

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 región.³⁶ Ciertamente, Washington gasta lo mismo en defensa –\$610 billones 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 (que aumentó un 12% en 2014) 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 Estados Unidos hizo lo propio en el hemisferio occidental. También argumenta que Pekín procurará limitar o eliminar la presencia norteamericana en Asia-Pacífico, como hizo Estados Unidos en el siglo XIX con las potencias europeas –entre ellas España– que tenían una presencia relevante en

³³ STEINBERG, Federico, ‘EE.UU. acorralla a China’, Comentario Elcano 52/2015, 6 de octubre, 2015: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-steinberg-eeuu-acorralla-a-china

³⁴ BRINKLEY, John, ‘Obama’s Pivot to Asia: a day late and a dollar short’, *Forbes*, 15 de abril, 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.

³⁵ Entrevista de John Kerry con Askar Alimzhanov, de la MIR TV, 2 de noviembre, 2015, en: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/11/249070.htm>

³⁶ PEEK, Andrew L., ‘Obama got China right, but it’s too late’, *The Observer*, 6 de febrero, 2015.

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 Estados Unidos 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 Pekín probablemente desemboque en un conflicto armado entre las dos potencias.³⁷ Por su parte, Graham Allison, el teórico de la llamada ‘trampa de Tucídides’, sostiene que a lo largo de los últimos quinientos años, en doce de las dieciséis ocasiones en las que una potencia emergente ha desafiado a la potencia hegemónica, el resultado ha sido un conflicto armado, lo que le lleva a concluir que una guerra entre Estados Unidos y China es probable, aunque no inevitable.³⁸

Como se puso de manifiesto durante la primera visita oficial de Xi Jinping a Estados Unidos en septiembre de 2015, tanto Obama como el presidente chino han negado que Pekín y Washington estén condenados a sucumbir a la ‘trampa de Tucídides’. No obstante, a corto plazo, al menos, la relación entre ambos países seguirá estando caracterizada por una creciente rivalidad y desconfianza, parcialmente atemperadas por el pragmatismo y una interdependencia económica cada vez más acentuada.³⁹

4.3. La frustrante relación con 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, Hillary 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 ICBMs, SLBMs y bombarderos nucleares desplegados u operativos, reduciéndolo a 700 unidades operativas. Este deshielo facilitó la colaboración de Rusia con Estados Unidos en políticas como la estabilización de Afganistán y la aprobación de sanciones contra Irán;

³⁷ MEARSHEIMER, John J., ‘Can China rise peacefully?’, *The National Interest*, 25 de octubre, 2014: <http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>

³⁸ ALLISON, Graham, ‘The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?’, 24 de septiembre, 2015, *The Atlantic*: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

³⁹ PICKRELL, Ryan, ‘The tipping point: has the US-China relationship passed the point of no return?’, 26 de octubre, 2015, *The National Interest*: <http://nationalinterest.org/feature/the-tipping-point-has-the-us-china-relationship-passed-the-14168>

a cambio, Washington apoyó el ingreso de Moscú 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 Medvédev, no supo valorar correctamente las consecuencias del retorno de Vladimir Putin a la presidencia tras su triunfo aplastante en las elecciones de marzo de 2012.⁴⁰ 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 soviéticas.⁴¹ Otros atribuyen el posterior enfriamiento de las relaciones bilaterales a la sensación que tuvo Putin de que Estados Unidos se había aprovechado de la buena fe de Medvédev en relación con Libia, impulsando una intervención que fue mucho 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 contemplaciones por una oposición enardecida actuando bajo el amparo de 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 Obama.⁴²

Fiel a sus orígenes en la KGB, Putin también vio la sombra alargada de Estados Unidos en la revuelta popular del Maidán iniciada en Ucrania en noviembre de 2013 en respuesta al rechazo del presidente Viktor Yanukovich a la firma de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, que finalmente provocó su huida en febrero de 2014. La reacción de Obama a la posterior anexión de Crimea y la ocupación de Donbás por paramilitares separatistas apoyados por 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 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 Tallín 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.

⁴⁰ DORNING, Mike, 'Obama saw too late Putin's return would undermine reset', *Bloomberg Business*, 19 de febrero, 2015: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-19/obama-putin>

⁴¹ SHUSTER, Simon, 'A failed Russia 'reset' haunts Obama in Europe'. *Time*, 3 de junio, 2014: <http://time.com/2819889/obama-russia-europe-poland/>

⁴² APPLEBAUM, Ann, 'Obama and Europe. Missed signals, renewed commitments'. *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2015.

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 los europeos quienes lidiaban con Moscú. En cierta medida, Estados Unidos se ha salido con la suya, como demuestra el protagonismo de Angela Merkel (y de François Hollande, en menor medida), en la negociación de los acuerdos de Minsk de 2014-15. Todo parece indicar que Rusia ha logrado evitar (o posponer durante muchos años) la integración de Ucrania en la OTAN y la Unión Europea, en parte porque ello nunca fue un objetivo prioritario de Estados Unidos. Sin embargo, todavía no sabemos si esto tendrá el efecto disuasorio que pretendía Washington, o si por el contrario, animará a Putin a ir aun 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).

4.4. La (eterna) 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 defección 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 amplias zonas 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 los Estados Unidos 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 las mismas 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. En suma, el futuro presidente tenía razón en 2003 cuando criticó a Bush por embarcarse en una operación militar que distrajo la atención de Estados Unidos 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 su predecesora, 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 2007.⁴³ 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, así como a 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 civiles.⁴⁴ A pesar de que esos asesinatos extrajudiciales y extraterritoriales tienen cobertura legal en Estados Unidos 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 está 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 cien mil 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 diez mil tropas, dedicadas a tareas de adiestramiento y lucha contra-terrorista. Sin embargo, en vista de la creciente vulnerabilidad del régimen afgano y los avances de los talibán, en marzo 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. Posteriormente, en octubre de 2015, Obama volvió a corregirse, anunciando que algunas tropas permanecerían en Afganistán más allá del fin de su mandato. Por otro lado, en enero de 2015 también se inició una nueva misión de la

⁴³ STERN, Jessica, 'Obama and Terrorism. Like it or not, the war goes on'. *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2015.

⁴⁴ BYMAN, Daniel, 'Why drones work. The case for Washinton's weapon of choice', *Foreign Affairs*, julio/agosto 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.

OTAN (*Resolute Mission*), con más de diez mil 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 apoyando.⁴⁵ 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 Afganistán.⁴⁶

4.5. Oriente Medio: la pesadilla de nunca acabar

Quienes acusan a Obama de carecer de una estrategia para Oriente Medio suelen hacerlo porque en realidad no les agrada la que le ha inspirado desde su llegada a la Casa Blanca, y que consiste precisamente en que dicha región deje de monopolizar la atención de Estados Unidos, como había 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 corresponde.⁴⁷

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 de 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, iniciándose así una última fase de la presencia estadounidense bajo la operación Nuevo Amanecer (*New Dawn*).

⁴⁵ JOHNSON, Thomas H., & MASON, Chris M., 'Obama's indecent interval', *Foreign Policy*, 10 de diciembre, 2009: <http://foreignpolicy.com/2009/12/10/obamas-indecent-interval/>

⁴⁶ O'TOOLE, Molly, 'Obama halts Afghanistan drawdown and his critics still pounce', *Defense One*, 24 de marzo, 2015: <http://www.defenseone.com/threats/2015/03/obama-halts-afghanistan-drawdown-critics-pounce/108349/>

⁴⁷ LYNCH, Marc, 'Obama and the Middle East. Rightsizing the US role'. *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2015.

Obama ha sido acusado de protagonizar una retirada apresurada e irresponsable de Irak, que habría contribuido a la desintegración del estado iraquí y el 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 adquirir un mayor protagonismo en Irak del que hubiese deseado. Washington terció decididamente en la caída de al-Maliki y su sustitución -en septiembre de 2014- por el también chiíta Haider al-Abadi, que ha realizado notables esfuerzos por ganarse la confianza de las minorías sunita y kurda, requisito imprescindible para evitar el desmembramiento definitivo del país.⁴⁸ Este cambio de gobierno –que controlaba tan solo la mitad del territorio nacional- facilitó la creación de una amplia coalición militar liderada por Estados Unidos 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 éste confesó públicamente -en junio de 2015- que todavía no tenía “una estrategia completa” para derrotar a ISIL.⁴⁹ Por otro lado, la negativa de la Casa Blanca a enviar observadores sobre el terreno para ayudar a identificar los objetivos militares que debían destruir sus ataques aéreos suscitó serias dudas en Washington sobre la posibilidad de derrotar a ISIL desde el aire.⁵⁰ Sin embargo, la expulsión de ISIL de la ciudad de Ramadi en diciembre de 2015, el mayor éxito militar del ejército iraquí desde la toma de Tikrit en abril del mismo año, pareció confirmar que la confianza de la administración norteamericana en la determinación del gobierno de Bagdad no andaba tan desencaminada como algunos habían temido.⁵¹

A diferencia de Irak, cuando Obama llegó a la presidencia nada hacia sospechar que uno de los grandes retos a los que tendría que hacer frente durante su mandato tendría

⁴⁸ ALMALIKY, Muhamed H., ‘Mending Irak’, *Foreign Affairs*, 16 de enero, 2015: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2015-01-16/mending-iraq>

⁴⁹ DOVERE, Edward-Isaac, ‘Obama, sounding like his critics, admits ‘no complete strategy’ for Iraq’, *Político*, 8 de junio, 2015: <http://www.politico.com/story/2015/06/obama-no-isil-strategy-118743>

⁵⁰ 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’, *Político*, 10 de junio, 2015: <http://www.politico.com/story/2015/06/iraq-barack-obama-us-military-combat-forces-islamic-state-118842.html>

⁵¹ WRIGHT, Austin, y TOOSI, Nahal, ‘Obama war strategy faces key test in Ramadi’, *Político*, 22 de diciembre, 2015: <http://www.politico.com/story/2015/12/obama-war-strategy-faces-key-test-in-battle-for-ramadi-217088>

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 instó públicamente a 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 ha cobrado más de 240.000 víctimas y generado más de cuatro millones de refugiado, 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 mil víctimas, el presidente anunció su intención de atacar objetivos militares sirios, aunque no sin antes solicitar la autorización 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 consecuencias.⁵²

Tras la irrupción en el país de las fuerzas de ISIL y la ejecución de dos periodistas estadounidenses, en septiembre de 2013 Obama anunció el inicio de ataques aéreos en Siria contra dicha organización, medida a la que arroparía 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 entrenarían anualmente a 5.000 combatientes sirios durante un periodo de tres años. La administración se vio obligada a reconocer posteriormente que, además de adiestrarlos, Estados Unidos 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 2015.⁵³

La escasa eficacia de la intervención estadounidense fue sin duda uno de los factores que impulsaron a Putin a involucrarse militarmente en el conflicto sirio a partir de

⁵² 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.

⁵³ ZENCO, Micah, 'The US quietly expands its mission in Syria', *The Atlantic*, 3 de agosto, 2015: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/08/obama-syria-rebels-isis/400379/>

septiembre de 2015, en defensa de su único aliado regional de peso, el régimen de al-Assad. Además, el hecho de que Obama no pudiese evitar que Rusia bombardease a la oposición siria con igual o mayor intensidad que las posiciones de ISIL, unido a las maniobras de Moscú para forjar una coalición anti-ISIL alternativa a la liderada por Washington, puso de manifiesto la habilidad de Putin para humillar a la administración norteamericana y debilitar su influencia en la región.⁵⁴

La guerra civil siria ofrece un excelente ejemplo de los múltiples dilemas y contradicciones a los que se ha enfrentado Obama en Oriente Medio.⁵⁵ 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 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 aun 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, por motivos obvios, tampoco se esforzará por mantenerlo en el poder.⁵⁶

La actuación de Estados Unidos en Libia también refleja algunos de los dilemas a los que ha tenido que enfrentarse Obama en la región 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. En principio, Libia no tenía especial interés estratégico para Washington, ya que Muammar Gaddafi había entregado sus armas químicas y cancelado su apoyo al terrorismo algún tiempo atrás. Sin embargo, ante el temor a que el ataque que éste pretendía lanzar contra el bastión rebelde de Bengasi se cobrase 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 Estados Unidos, Reino Unido y Francia.⁵⁷ Aunque su aportación

⁵⁴ KAGAN, Fred, 'Obama's incoherent Syria strategy', CNN, 30 de octubre, 2015: <http://edition.cnn.com/2015/10/30/opinions/kagan-syria-policy/index.html>

⁵⁵ LYNCH, Marc, Obama and the Middle East. Rightsizing the US role', *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2015.

⁵⁶ HOF, Fred, 'America's self-inflicted wound in Syria', *Foreign Policy*, 21 de agosto, 2015: <http://foreignpolicy.com/2015/08/21/americas-self-inflicted-wound-in-syria/>

⁵⁷ Gracias a la abstención de Rusia y China, esta fue la primera vez en 66 años en la que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el uso de la fuerza para evitar una "masacre inminente".

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 región.⁵⁸ Además, el derrocamiento de Gaddafi en septiembre y las elecciones libres celebradas en junio de 2012 parecieron confirmar que Estados Unidos 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 posteriormente 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 seguramente habría desaparecido del radar de Washington casi por completo.

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 Gaddafi 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 observó 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 éstos 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 civil.⁵⁹

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 Estados Unidos (salvo Israel) desde la firma de los acuerdos de Camp David en 1979.⁶⁰ 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

⁵⁸ RIZZA, Ryan, ‘Leading from behind’, *The New Yorker*, 26 de abril, 2011: <http://www.newyorker.com/news/news-desk/leading-from-behind>

⁵⁹ KUPERMAN, Alan J., ‘Obama’s Libya debacle’, *Foreign Affairs*, marzo/abril 2015: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2015-02-16/obamas-libya-debacle>. Este autor sostiene que, para cuando se produjo la intervención occidental, Gaddafi 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.

⁶⁰ LIZZA, Ryan, ‘The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama’s foreign policy’, *The New Yorker*, 2 de mayo, 2011.

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 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. 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 al-Sisi, situación que se consolidó tras su elección como presidente por abrumadora mayoría en mayo de 2014. En respuesta al golpe, en octubre de 2013 Obama decidió congelar la ayuda militar que Estados Unidos venía proporcionando a Egipto desde 1979 (cifrada en \$1.200 millones anuales), pero a pesar de la preocupación suscitada por el creciente autoritarismo de al-Sisi, ésta 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 Sinaí.⁶¹

Como cabía esperar, 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 Estados Unidos 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.

4.6. Unas relaciones transatlánticas decepcionantes

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 Unión Europea, 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 Estados Unidos-UE celebrada en Praga en 2009, se puso de manifiesto la dificultad que han experimentado sucesivos presidentes norteamericanos a la hora de relacionarse con

⁶¹ A pesar de ser el país que más ayuda militar obtiene de Estados Unidos salvo Israel, debe recordarse que, desde el golpe de 2013, Egipto ha recibido una cantidad muy superior –unos \$23.000 millones de ayuda económica- de Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait. ADLY, Amr, ‘What can the United States do for Egypt?’, *Daily News Egypt*, 3 de agosto, 2015: <http://www.dailynewsegypt.com/2015/08/03/what-can-the-us-do-for-egypt/>

una compleja organización aparentemente supranacional en la que el liderazgo de algunos estados sigue siendo decisiva. Se debiese o no a la perplejidad y el cansancio que le produjo el 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 relevancia que la UE atribuía a la primera cumbre bilateral prevista tras la aprobación del tratado de Lisboa, la ausencia de Obama forzó la cancelación del cónclave en 2010, previsto en Madrid bajo presidencia española. En vista del malestar que ello ocasionó en Europa, Obama accedió a organizar una cumbre en Washington en 2011 (la última celebrada en la capital norteamericana bajo su presidencia); a pesar de ello, en los dos años posteriores la Casa Blanca argumentó que el encuentro resultaba innecesario, por lo que no tuvo lugar.

A pesar de lo anterior, Obama ha valorado sinceramente la contribución de la UE al fortalecimiento del orden internacional liberal, pero al igual que su predecesor, 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 Angela Merkel en la crisis ucraniana; en buena medida, podría decirse que Alemania finalmente se está convirtiendo en el socio que Washington quería que fuese, dejando atrás las reticencias del pasado.⁶² Las relaciones con Francia también mejoraron notablemente durante estos años, como demostró 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 en África. En cambio, la relación con el Reino Unido ha sufrido importantes altibajos; al advertir públicamente en julio de 2015 que no le gustaría ver a Londres fuera de la Unión Europea, Obama no estaba sino reconociendo que la ‘relación especial’ de antaño ya no era 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 en la Nueva Agenda Transatlántica impulsada por Bill Clinton en 1995. En Estados Unidos, 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

⁶² CHOLLET, Derek, ‘US-German relations need a reboot’, *Politico*, 4 de junio, 2015, en: <http://www.politico.eu/article/us-german-relations-reboot/>

ambicioso (y exitoso) permitiría a Estados Unidos y a la Unión Europea 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.⁶³ Aunque la oposición al acuerdo a ambos lados del Atlántico no ha hecho sino crecer en fechas recientes, los negociadores harán todo lo posible por alcanzar un acuerdo antes de que Obama abandone la Casa Blanca en enero de 2017, lo cual sin duda supondría otro éxito notable para el presidente saliente.

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 comprender.⁶⁴ 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 temores.⁶⁵ 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 defensa,⁶⁶ 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 el Reino Unido se comprometiese públicamente a cumplir dicho objetivo.⁶⁷ En lo referido a Rusia, y a diferencia de lo que muchos en Washington –entre ellos, el inevitable Kissinger⁶⁸– 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 aun, el presidente ha liderado personalmente, mediante viajes y discursos, los esfuerzos de su administración por garantizar a sus socios europeos, y muy especialmente a Polonia y los estados bálticos, que Estados

⁶³ LEES, Kevin A., 'Why America should have pushed for TTIP –not TPP– first', *The National Interest*, 25 de junio, 2015: <http://nationalinterest.org/feature/why-america-should-have-pushed-ttip%E2%80%94not-tpp%E2%80%94first-13181>

⁶⁴ De ahí, por ejemplo, que documentos oficiales estadounidenses como las estrategias de seguridad nacional siempre se refieran antes a la OTAN que a la Unión Europea, y en mucho mayor detalle.

⁶⁵ PETERSSON, Magnus, 'The US and the Wales summit: Washington is back, and the US is back to basics', 21 de septiembre, 2104, European Leadership Network: http://www.europeanleadershipnetwork.org/the-us-and-the-wales-summit-washington-is-back-and-nato-is-back-to-basics_1882.html

⁶⁶ A mediados de 2015, solo Estados Unidos, el 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, 2015: <http://www.wsj.com/articles/nato-calls-for-rise-in-defence-spending-by-alliance-members-1434978193>

⁶⁷ TECHAU, Jan, 'The politics of 2 percent: NATO and the security vacuum in Europe', 2 de septiembre, 2015, Carnegie Europe: <http://carnegieeurope.eu/2015/08/31/politics-of-2-percent-nato-and-security-vacuum-in-europe/ffig>

⁶⁸ KISSINGER, Henry, 'To settle the Ukraine crisis, start at the end', *The Washington Post*, 5 de marzo, 2015.

Unidos cumplirá con sus obligaciones bajo el Artículo 5, hasta el punto de afirmar en Estonia -en septiembre de 2014- que la defensa de Tallín, Riga o Vilnius era tan importante como la de Berlín, París o Londres.

4.7. América Latina: el vecino invisible

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 Estados Unidos 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 1959.⁶⁹ 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 Estados Unidos como primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú- y el auge de varios regímenes populistas.⁷⁰ 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 económico, si bien la debilidad del estado mexicano ha mermado la eficacia de la 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 Estados Unidos, 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 finales de 2014 a siete dirigentes venezolanos responsables de graves violaciones de los derechos humanos, esta actitud estaba plenamente justificada. Por otro lado, es evidente que además de favorecer la imagen de Estados Unidos en toda Latinoamérica, la normalización de relaciones con Cuba ha

⁶⁹ MESA LAGO, Carmelo, ‘Normalización de relaciones entre EEUU y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros’, Real Instituto Elcano, 8 de mayo, 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>

⁷⁰ REID, Michael, ‘Obama and Latin America. A promising day in the neighbourhood’, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2015: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/obama-and-latin-america>

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 Estados Unidos en el hemisferio sur, aunque en el futuro seguramente se sustente cada vez más en el ‘poder blando’ norteamericano.

5. 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 Estados Unidos 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 Estados Unidos 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 Estados Unidos en una potencia imperial, no habría sido sino la culminación de una tendencia expansionista que había formado parte de la cultura política norteamericana desde el nacimiento de la República.⁷¹

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 Estados Unidos debe optar entre un modelo aislacionista, que denomina “América independiente” (*independent America*), y otro intervencionista, que define como “América indispensable” (*indispensable America*), optando claramente por el primero.⁷² 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 su control.

Sin embargo, este enfoque (y lo mismo cabe afirmar del que subraya la existencia de una tensión estructural entre el unilateralismo y el multilateralismo de sucesivos presidentes) también tiene sus detractores. A decir de Stephen Sestanovich, por ejemplo, lo que ha caracterizado a los presidentes estadounidenses desde 1945 ha sido precisamente su escasa capacidad para colaborar con los dirigentes de otros estados,

⁷¹ 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.

⁷² 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: Portfolio, 2015. Ver la interesante reseña de WRIGHT, Thomas, ‘Should America power down?’, 14 de agosto, 2015, *The American Interest*: <http://www.the-american-interest.com/2015/08/14/should-america-power-down/>

de manera que incluso iniciativas como el Plan Marshall, cuyas virtudes casi nadie cuestiona, no resultaron de un gran acuerdo multilateral, sino de una política netamente unilateral. De ahí que este autor prefiera agrupar a los doce inquilinos de la Casa Blanca desde 1945 en dos grandes categorías: los 'maximalistas', que pretendían reafirmar el liderazgo estadounidense (como Harry Truman, John F. Kennedy, y Ronald Reagan) y aquellos a los que, por distintos motivos, les correspondió protagonizar un cierto repliegue (retrenchment) del poder americano, como Dwight Eisenhower, Richard Nixon, Gerald Ford, Jimmy Carter y el propio Obama.⁷³

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 internacionales.⁷⁴ 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 se ha negado a identificarse rígidamente con ninguna de las dos escuelas.⁷⁵

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 Estados Unidos 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 prosperidad económica de los propios estadounidenses.⁷⁶ 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

⁷³ SESTANOVICH, Stephen. *Maximalist. America in the World from Truman to Obama*. Nueva York: Vintage Books, 2014.

⁷⁴ WRIGHT, Robert, 'An American foreign policy that both realists and idealists should fall in love with', *The New York Times*, 16 de julio, 20016: <http://www.nytimes.com/2006/07/16/opinion/16wright.html?pagewanted=all>

⁷⁵ 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>

⁷⁶ 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, 2001: <http://www.economist.com/node/863363>

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*,⁷⁷ pero otros le vinculan a la tradición *jacksoniana* e incluso *hamiltoniana*, y también hay quien sostiene que es ajeno a todas ellas.⁷⁸

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'.⁷⁹

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"⁸⁰). 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 Estados Unidos es "el desorden", o lo que es lo mismo, la existencia de estados fallidos y organizaciones y movimientos terroristas de diverso pelaje. Y para enfrentarse a estos retos, además del uso de la fuerza, Estados Unidos debe dotarse de una amplia gama de instrumentos crecientemente diversificados.⁸¹ De ahí, por ejemplo, que haya renunciado a derribar o cambiar regímenes con los que Washington se encuentra incómodo, prefiriendo transformarlos por medios económicos y políticos, como se pretende hacer en Cuba e Irán.⁸²

⁷⁷ RUSSELL MEAD, Walter, 'The Carter Syndrome', *Foreign Policy*, enero/febrero 2010 : <http://www.cfr.org/history-and-theory-of-international-relations/carter-syndrome/p21106>

⁷⁸ BARONE, Michael, 'Obama stands aloof from America's four foreign policy traditions', *Washington Examiner*, 29 de septiembre, 2014: <http://www.washingtonexaminer.com/obama-stands-aloof-from-americas-four-foreign-policy-traditions/article/2553991>

⁷⁹ Joseph Nye, *Presidential leadership and the creation of the American era*. New Jersey: Princeton University Press, 2013. Esta es una opinión compartida por DUECK, Colin. *The Obama Doctrine. American grand strategy today*. Nueva York: Oxford University Press, 2015.

⁸⁰ Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, 28 de mayo, 2015: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>

⁸¹ 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>

⁸² Andrés Ortega, 'Renunciar a cambiar regímenes, aspirar a transformarlos', *Blog Elcano*, 23 de diciembre, 2014: <http://www.blog.rielcano.org/el-espectador-global-renunciar-cambiar-regimenes-aspirar-transformarlos/>

El debate sobre la definición de la ‘doctrina Obama’ está inextricablemente 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 profundidad⁸³, pero parece innegable que Obama se encuentra entre quienes piensan que Estados Unidos 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 Estados Unidos 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 2015.⁸⁴ En el fondo, el gran reto al que se ha enfrentado Obama –y que adquirirá una relevancia aun 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 estadounidense.

⁸³ 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.

⁸⁴ DAVIDSON, Janine, ‘Obama’s last National Security Strategy’, *Foreign Affairs*, 2 de marzo, 2015: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-02/obamas-last-national-security-strategy>