

EEUU, las elecciones presidenciales y la herencia de la política exterior de la Administración Bush

*David García Cantalapiedra **

Tema: No ha habido sorpresas en los debates presidenciales en política exterior, ya condicionados por la crisis financiera. Ambos candidatos han mantenido las posiciones conocidas y no parece que hayan influido en la opinión pública. Sin embargo, ha habido grandes temas ausentes del debate y no ha habido una explicación sobre una visión realmente alternativa al modelo de política exterior actual norteamericano. Así, cualquiera de los candidatos quedará condicionado por la política exterior de la Administración Bush.

Resumen: El debate sobre política exterior y seguridad nacional ha estado condicionado por la crisis financiera y el paquete de ayuda de 700.000 millones de dólares. Además, ha estado muy medido y reducido a temas muy concretos como Irak, Afganistán, Irán, Rusia y la posibilidad de otro 11 de septiembre. China, la alianza con Europa, la reforma de la ONU, la Guerra Global al Terror (GWOT), el cambio climático y la discusión sobre una nueva visión estratégica han estado ausentes o se han tocado brevemente. Paradójicamente, y debido a la falta de una visión alternativa clara, cualquiera de los candidatos en mayor o menor medida quedará condicionado por la política exterior de la Administración Bush. No tanto de los parámetros que se establecieron en sus primeros cuatro años, sino de las “correcciones” realizadas en su segundo mandato, mucho más realista y pegada a las tesis internacionalistas. Esta situación obligará a enfrentarse a estos problemas en un escenario de declive presupuestario y relativa falta de recursos, además de la valoración del impacto y las consecuencias geopolíticas de la crisis a largo plazo.

Análisis: Ambos candidatos en la carrera presidencial en EEUU tienen una serie de prioridades diferentes en política exterior y seguridad nacional, pero no una idea de cambio a una visión alternativa y radicalmente diferente a la política actual. Aún así, la idea-fuerza que subrayan ambos candidatos y muchos expertos es la restauración de la reputación y autoridad moral de EEUU. Esto podría relacionarse con un cambio real de fondo al apartarse de algunos de los postulados básicos de la política exterior de la Administración Bush, que han significado un aumento del rechazo de la imagen de EEUU en el mundo, pero cualquiera de los candidatos en mayor o menor medida quedará condicionado por la política exterior de la Administración Bush. No tanto de los parámetros que se establecieron en sus primeros cuatro años, sino de las “correcciones” realizadas en su segundo mandato, mucho más realista y acorde en mayor medida a tesis internacionalistas. Sin embargo, se han creado unas expectativas de mejora y cambio generalizado a partir de 2009, sobre todo en caso de que ganara el senador Barak Obama, que preocupan al *establishment* de Washington, ya que esta situación es peligrosa por su imposibilidad material y sobre todo creando una presión adicional sobre

* Investigador principal de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

la nueva Administración. En todo caso, la nueva Administración no estará en condiciones de acometer cambios en profundidad al menos hasta que no se produzcan la mayor parte de las confirmaciones de los puestos de la Administración que lleva a cabo el Senado y que pueden durar hasta febrero-marzo, dependiendo en que manos queda el Congreso y la presidencia.

La política exterior de EEUU y la herencia de la Administración Bush

La política exterior y, en general, la gran estrategia de EEUU hasta ahora se ha basado en tres parámetros básicos: la Guerra Global al Terror (GWOT), el establecimiento de un orden internacional estable favorable a los intereses y valores de EEUU y evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que pudiera desafiar ese orden internacional. Probablemente, excepto por la GWOT, los otros parámetros se han mantenido inamovibles desde la Administración Truman. La amenaza soviética o la incertidumbre posterior al fin de la Guerra Fría ocupaban el lugar de la GWOT. Paradójicamente, EEUU había cambiado en 1945 su aproximación global hacia el compromiso global y el multilateralismo desde el aislacionismo y el unilateralismo, que estaba enraizado en la política exterior de EEUU desde la época de los Padres Fundadores, de la teoría del Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe. La llegada al estatus de superpotencia significó la creación de un orden internacional acorde a los valores e intereses de EEUU, en confrontación con la URSS, que obligaban a EEUU a cambiar su histórica aproximación a los asuntos internacionales. Paradójicamente, parecía que en el *culmen* del poder de la *hiper-puissance*, EEUU volvía a la situación *ex ante*, rescatando el unilateralismo y ciertos aspectos de aislacionismo, ilustrados en la retirada de tratados y de repliegue militar de Europa y Asia. Nada más engañoso que esta percepción.

El planteamiento inicial de la Administración Bush era más destinado a una reevaluación de la posición de EEUU como única superpotencia y una racionalización de su postura global tras 10 años del fin de la Guerra Fría, pero sin abandonar su estrategia de primacía global. Esta situación se planteaba sin los ataques del 11 de septiembre, pero se aprovechó esta ventana de oportunidad para el ajuste y la ejecución de políticas que en otras circunstancias hubiera sido complicado llevar a cabo o que hubieran llevado largo tiempo. Evidentemente, EEUU se enfrentaba a un cambio progresivo de un sistema internacional diferente al del final de la Guerra Fría, y a una serie de asimetrías globales y regionales, más los cambios internos en muchas de las zonas regionales de interés vital para el país; esto es, Europa, Oriente Medio y Asia, además de amenazas y desafíos globales inéditos. En este sentido, la Administración Bush tenía también cierta visión del mundo, cifrada en la capacidad ilimitada de transformación del sistema internacional, gracias a la acumulación de capacidades y voluntad del país y su gobierno. Esta aspiraba a la consecución de la seguridad absoluta a través de la expansión de la democracia por todos los medios al alcance del gobierno, aunque estos fueran militares.

EEUU se ha enfrentado y se enfrenta a la transformación de la Alianza con Europa, no por la crisis de Irak (esta solo los mostró de manera cruda), sino porque la naturaleza de ambos aliados había ido cambiando y su situación material también. A la vez, el proyecto de Gran Oriente Medio se enfrentaba a problemas de asimetría en los desafíos que hacían que se acabara separando soluciones para diferentes regiones, ya fuera Oriente Medio, Asia Central o el suroeste de Asia. Finalmente, el ascenso de grandes potencias como China y la India y el mantenimiento de Japón como principal aliado de EEUU, sumado al crecimiento económico de Asia, esta cambiando el centro de los intereses vitales a Asia-pacífico desde el Atlántico. Paradójicamente, esto hará que EEUU vuelva a ser una potencia enfocada fundamentalmente en Asia-Pacífico, como lo fue hasta la

mitad del siglo XX. Este debate no se ha reflejado realmente en las posturas de los candidatos, sino más bien se han producido planes de gestión de crisis más que visiones estratégicas para enfrentarse al cambio dinámico del sistema internacional, y quizá el mayor cambio sería restaurar la imagen y reputación de EEUU a nivel global, utilizando lo que Joseph Nye ha llamado *smart power*.

La posición de los candidatos y la dinámica de los acontecimientos

El senador Obama, al que se le presupondría una mayor tendencia al cambio, parece que va a seguir de una inspiración realista y en algunos temas continuista de la Administración Bush, en muchos casos debido a su progresiva evolución desde posturas muchos más radicales y en algunos casos poco realistas, a posiciones más en la línea de la defensa de los intereses nacionales vitales de EEUU: véase, por ejemplo, el caso de Israel y su discurso ante el *American-Israeli Public Affairs Committee* (AIPAC) en junio de 2008 al final de las primarias de su partido, donde defiende la seguridad de Israel y el reconocimiento de Jerusalén como su capital indivisible. Esto tampoco es extraño ya que la propia Administración Bush mantuvo muchas líneas de política exterior desarrolladas durante la era Clinton, aunque en algunos casos sí que se produjeron cambios claros y evidentes. Incluso McCain se ha alejado en lo posible de los errores de la Administración Bush y ha criticado a su propio partido. Ha intentado mantener posiciones propias de su reputación de *maverick* (aunque republicano, rebelde e independiente), pero continuará las políticas en Irak y Afganistán, cuyos cambios había promovido y apoyado, mantendrá la GWOT en su versión *Long War* y probablemente acometerá, como también ha prometido el candidato demócrata, una revisión del presupuesto de defensa, reduciendo programas que considera un gasto innecesario, aumentando el tamaño de los Marines y el Ejército tal como reclama el Pentágono. Esto puede ser difícil a pesar de los problemas de falta de tropas que ha tenido EEUU en los últimos años, debido a las restricciones presupuestarias a corto plazo a las que se podría enfrentará el Pentágono por la crisis financiera y la recesión. Si se lleva a cabo la ejecución de todo el *Global Posture Review*, EEUU podrá disponer de más fuerzas en caso de crisis, tras las retiradas previstas de Asia –unas 20.000 tropas– y Europa –unos 50.000 efectivos (aunque de momento parece haberse parado esta reducción de presencia)– más la mayor parte de sus armas nucleares tácticas aún presentes en Europa, y la sustitución por otros medios más efectivos, tal como se ha ido produciendo en Asia, concretamente en Japón, Corea del Sur y la isla de Guam. Además, si se produce una progresiva reducción de la presencia de tropas en Irak según se produce la mejora de la situación del país, esto permitiría disponer de fuerzas suficientes para cualquier contingencia.

El senador Barak Obama ha centrado la mayor parte de su discurso, desde 2007, en el error de la invasión de Irak y el fracaso del control del país, y que esto ha apartado a EEUU de su verdadero objetivo que era la Guerra contra el Terror y el Gran Oriente Medio. Desde ese punto de vista, apoyaba las recomendaciones del *Iraq Study Group* sobre la retirada completa en abril de 2008 y no respaldaba la “oleada” propuesta por el general Petraeus, criticando el gasto de 10.000 millones de dólares mensuales. Así, ha seguido defendiendo el plan de retirada en 16 meses. El senador Obama no ha considerado Irak como el frente principal de la GWOT, incluso aunque la propia al-Qaeda lo ha considerado así, sino que es Afganistán-Pakistán el frente más importante. Efectivamente, la progresiva estabilización de Irak y la pérdida de su capacidad operativa, a pesar del mantenimiento de los atentados, ha creado un reconocimiento tácito de su derrota al comenzar un mayor enfoque en las operaciones en Afganistán-Pakistán, sobre todo tras la muerte de al-Zarkawi, los acuerdos de EEUU con las tribus de la provincia de Anbar y los resultados de la oleada en el gran Bagdad. Realmente, aunque el argumento general de crítica sobre los errores en Irak puede ser válido, su

retórica sobre Afganistán es tardía ya que esa evolución hacia este enfoque ya se estaba produciendo.

Obama ha utilizado como respaldo la opinión de Henry Kissinger sobre Irak e Irán. Sin embargo, el antiguo secretario de Estado ha defendido que el establecimiento de un plazo tope para la retirada sería un gran error: esto animaría a pasar a la clandestinidad a grupos ahora derrotados en cuanto las tropas de EEUU se hubieran retirado y al-Qaeda podría planificar la reanudación a gran escala de sus operaciones. A la vez darán a Irán la posibilidad de potenciar a sus seguidores chiíes. Esta retirada militar arruinaría un plan para toda la zona del que formaría parte este repliegue, que se produciría cuando la negociación diplomática lo considerara en las medidas de una solución comprensiva para Oriente Medio.

No obstante, el problema principal no ha sido considerar Afganistán el frente principal o no, sino el relativo fracaso de la aproximación y la estrategia que se ha llevado a cabo. Aunque se derrotó relativamente rápido a los talibán y se inició un proceso político de forma rápida y activa, esto no solucionó la mayor parte de los problemas del país. El senador por Illinois, sin embargo, no establece como prioridad Afganistán en su artículo en la revista *Foreign Affairs* de julio de 2007. Lo establece como el quinto punto dentro de la sección dedicada a la GWOT y sólo en un breve párrafo, aunque ha ido progresivamente incorporando este tema como aspecto prioritario en su esquema de política exterior, utilizándolo como argumento de crítica a la Administración Bush y, por ende, al senador McCain, según la situación allí ha ido empeorando. Desde este punto de vista ha sido uno de sus temas-fuerza en el debate del día 26 de septiembre.

Cuando la OTAN toma el mando de ISAF, se enfocó la operación como una operación de estabilización, con un número insuficiente de medios tanto militares como civiles, y una deficiente participación de algunos aliados europeos en el país. La negativa de utilizar una estrategia de contrainsurgencia en todo el país por parte de la OTAN, mientras que la coalición que llevaba a cabo *Enduring Freedom* se enfrentaba así contra los restos de los talibán y al-Qaeda, ha sido en gran medida la causa de los problemas en Afganistán (junto con los problemas políticos internos), no tanto su abandono en función de Irak, aunque objetivamente se apartaron grandes recursos para esta operación. La otra ha sido la acción de Pakistán, que es una de las mayores críticas de Obama a la Administración Bush por el respaldo incondicional a Mussarraf y la falta de presión sobre él para que acabara verdaderamente con el apoyo a los talibán, por ejemplo retirando la ayuda financiera a Pakistán. El senador por Illinois opina que si Pakistán no es capaz de acabar con el apoyo a al-Qaeda y los talibán, EEUU debería de hacerlo, incluyendo un aumento de tropas y operaciones transfronterizas si es necesario. El problema de fondo, sin embargo, es que, como un Jano de dos caras, el régimen del general Musarraf debía de luchar contra las fuerzas terroristas mientras parte del ejército, el ISI (servicios secretos militares paquistaníes) y parte de los partidos que le apoyaban políticamente, ayudaban, financiaban o respaldaban a los talibán y a al-Qaeda. Esto le llevará a un acuerdo con las tribus del Waziristan que, *de facto*, fue el reconocimiento del fracaso de su política contraterrorista. Desde ese momento era clara y urgente la aplicación de una estrategia contrainsurgencia en todo Afganistán porque esta paz permitió a los talibán organizarse y crecer en varias regiones de Afganistán, y peligrosamente avanzar en la "talibanización" de Pakistán.

El senador McCain, relacionaba Irak y Afganistán como partes de la GWOT en el primer punto de su artículo en *Foreign Affairs* de noviembre de 2007, y recomendaba la oleada en Irak y el aumento de tropas en Afganistán, incluyendo a las de la OTAN y abogando

por la retirada de sus restricciones operativas establecidas por algunos aliados europeos. En este sentido, la GWOT es el problema prioritario en su política de seguridad. El senador McCain apoya una nueva oleada en Afganistán, siguiendo los planes del nuevo jefe del Mando Central (USCENTCOM), el general Petraeus, anterior jefe de las fuerzas norteamericanas en Irak, con un incremento de fuerzas establecido desde la primavera de 2008. Pero opina que no se tiene que reducir el apoyo a Pakistán, ya que sería repetir los errores de 1989, cuando al producirse la retirada soviética, EEUU abandonó todas sus responsabilidades en la zona. En este sentido, las negociaciones con los talibán podrían proporcionar el mismo efecto que las negociaciones con las tribus suníes en Irak.

En el caso iraní, el senador Obama pide un endurecimiento de las sanciones, consiguiendo el apoyo de China y Rusia, manteniendo también su compromiso con la seguridad de Israel. Apoya mantener negociaciones directas sin condiciones para solucionar el tema nuclear e Irak. La obtención de armamento nuclear por parte de Irán es una amenaza existencial para la seguridad internacional y de EEUU según el senador McCain. Mantiene una posición más dura con el régimen iraní, y aboga por sanciones mucho más duras y evitar la legitimización del régimen a través de negociaciones directas al más alto nivel. Las sanciones económicas deberían establecerse a través del acuerdo con los aliados, y si no se pueden establecer a través del Consejo de Seguridad de la ONU, establecerlas multilateralmente fuera de ese marco, para evitar los vetos de Rusia y China. Esta posición es difícil de llevar a cabo, ya que Rusia y China son, entre otros, Estados con relaciones económicas importantes con Irán. Además, Irán ha intentado progresivamente diversificar sus relaciones económicas en Asia, América Latina y en el propio Golfo Pérsico. Sin embargo, unas sanciones duras por parte de la UE (sobre todo de socios comerciales importantes como Alemania), el endurecimiento de la *Iran and Libya Sanctions Act* de 1996 en algunos aspectos, y la falta de capital y medios tecnológicos para renovar la industria petrolera, más la mala gestión económica del presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad, pondría en serios apuros al régimen. De hecho, las negociaciones que se han mantenido en Ginebra y los contactos mantenidos entre EEUU e Irán por Irak, y la presencia de William Burns en las conversaciones entre la UE e Irán acerca del programa nuclear, incluyendo las ofertas de Condoleezza Rice de negociación, parecían relajar la situación. Pero los sucesivos informes de la IAEA, las negativas y posturas ambiguas iraníes no han ayudado a la percepción de que Irán quiere conseguir armamento nuclear, que le permitiría consolidar su posición en la zona y negociar el fin del régimen de sanciones. Incluso aunque el presidente Bush descartó una operación israelí de bombardeo de las instalaciones nucleares iraníes en primavera, esto no ha significado un cambio de postura iraní, aunque se está produciendo una lucha importante dentro del régimen iraní que ha obligado al líder supremo Ali Jamenei a intervenir.

En este sentido, el tema de las armas de destrucción masiva (WMD) y el régimen de no proliferación ha sido ignorado en el debate como tal, y sólo se ha discutido en relación a Irán. Probablemente es, junto con el cambio climático, el desafío más importante a largo plazo de la seguridad internacional. El senador Obama le ha dado una gran prioridad, incluso por encima de la GWOT. La búsqueda de la reducción de los arsenales nucleares y de armamento químico y biológico es un objetivo clave dentro de su plan de política exterior. En este sentido, buscaría la aprobación del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares por parte del Senado de EEUU y apoyaría un banco de combustible nuclear controlado por la IAEA. Quizá para Obama la mayor amenaza es la posibilidad de un maletín nuclear introducido en EEUU, no tanto un misil llegando al espacio aéreo norteamericano. Por el contrario, el senador McCain pone en duda la efectividad del régimen de no-proliferación ya que lo considera basado en unos parámetros anticuados:

el derecho a la tecnología nuclear por parte de Estados sin armas nucleares debería ser revisado; debería de establecerse la suspensión de cualquier asistencia nuclear a los Estados que la IAEA no pueda garantizar que se mantienen en el total cumplimiento de las salvaguardias, sin necesidad de que se tenga que llegar a un acuerdo por unanimidad en primer término; además, se debería aumentar el presupuesto de la agencia para sus misiones de control y salvaguardia. Eso también le hace mantener su apoyo al sistema de defensa antimisiles desarrollado por la Administración Bush. Además, este tema no es baladí, ya que el desarrollo de los acontecimientos en Corea del Norte e Irán, e incluso Rusia, pueden hacer aconsejable su mantenimiento. En general, el reconocimiento de la superioridad tecnológico-militar de EEUU lleva a la búsqueda de mecanismos asimétricos como las WMD, como medios de disuasión o de compensación de percibidas y reales inferioridades estratégicas y militares. Desde este punto de vista tenemos la instrumentación, reconocida en su doctrina militar, por parte de Rusia, de sus armas nucleares tácticas como no sólo mecanismos disuasorios, sino su posible uso como armas efectivas de combate incluso en situaciones no nucleares.

Conclusiones: La visión estratégica global de EEUU no parece que vaya a abandonar sus tres parámetros básicos: la GWOT, el establecimiento de un orden internacional estable favorable a los intereses y valores de EEUU, y evitar el ascenso de una potencia hegemónica regional o global que pudiera desafiar ese orden internacional. La GWOT, en su versión *Long War*, puede que incluso cambie de nombre, pero es difícil que sea abandonada, luego asistiremos a un cambio relativo y a la continuidad de la política exterior de EEUU con algunos parámetros invariables desde la Administración Truman.

Mientras se producía el primer debate sobre política exterior y seguridad nacional, y no se nombraba a China prácticamente, la República Popular China realizaba su primer paseo espacial. Sin embargo, los candidatos han ofrecido una serie de soluciones más en la línea de la gestión de crisis que de nueva visión estratégica, ya que la prioridad ahora se enfoca en la crisis financiera y la posible recesión, y la opinión pública esta preocupada a corto y medio plazo con este problema. Pero a largo plazo, la política exterior mantiene grandes desafíos como el cambio climático y la no proliferación, que, además, en algunos casos, se agudizarán precisamente por el frenazo en el crecimiento y los problemas financieros a nivel global. Habrá que fijarse en las consecuencias geopolíticas y en la seguridad internacional del impacto de la crisis. En palabras de Henry Kissinger: “ninguna generación anterior se ha tenido que enfrentar a diferentes revoluciones simultaneas en distintas partes del mundo. La búsqueda de una solución única es quimérica”. Sin embargo, gran parte de la opinión pública mundial espera que el próximo presidente de EEUU tenga esa solución. Me temo que nos podemos enfrentar a un terrible desengaño.

David García Cantalapiedra
Investigador principal de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano