Área: Seguridad y Defensa /
EEUU – Diálogo Transatlántico
ARI 72/2012
Fecha: 29/10/2012

Un balance de la política exterior y de seguridad de Barack Obama

Carlota García Encina[*]

Tema: Cuatro años después de la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca, sus iniciales promesas electorales, en las que emergió como el "anti-Bush", han pasado a un pragmatismo tildado en ocasiones como debilidad.

Resumen: Dos guerras –Irak y Afganistán– y tres pilares sobre los que apoyar su política exterior –la lucha contra la proliferación nuclear, la relación de EEUU en Oriente Medio y el mundo árabe y el giro hacia Asia-Pacífico– han acaparado los esfuerzos en materia internacional de la Administración Obama, pero con distintos resultados.

Análisis: Cuando en noviembre de 2008 Barack Obama ganó las elecciones presidenciales de EEUU desató una ola de optimismo no sólo en su país sino en buena parte del mundo. Fue capaz de ilusionar a la gente como pocos lo habían conseguido. Estaban convencidos de que este hombre, con poca experiencia en materia exterior, acabaría con las disputas religiosas y con los conflictos crueles, reduciría la pobreza y el cambio climático, y pondría punto y final al unilateralismo exacerbado.

Obama había emergido durante la campaña electoral como el "anti-Bush". Se comprometió a restaurar la imagen de su país más allá de las fronteras, sobre todo en el mundo musulmán; a desmontar la prisión de Guantánamo para deslegitimar la opción seguida por su antecesor, que simbolizaba como pocas otras la disposición norteamericana de combatir el terrorismo yihadista; a acabar con las guerra ilegítima de Irak y encauzar la de Afganistán, la guerra por necesidad y no de elección; a empezar desde cero con Rusia y dar los primeros pasos hacia un mundo sin armas nucleares; a buscar un papel más positivo y colaborativo en el conjunto de los organismos internacionales y, muy en especial, en Naciones Unidas; y a dialogar con el presidente de Irán y con cualquier otro mandatario para acercar posiciones, rebajar tensiones, evitar las escaladas militares y encauzar por la vía diplomática la resolución de los conflictos; mientras que la promoción de la democracia ya no era central en su política exterior, como lo fue para Bush.

Parecía que con él la paz estaría asegurada. Cuatro años después hay unanimidad al afirmar que existe una diferencia apreciable entre lo que fue su visión inicial del mundo y los resultados, y que las expectativas que Obama creó cuando llegó a la Casa Blanca fueron algo exageradas.

[*] *Investigadora, Real Instituto Elcano.*

Sus críticos le acusan de haber liderado durante estos cuatro años el principio del fin de EEUU, su declive –relativo– como gran potencia mundial. También de no sentirse a gusto con la hegemonía de EEUU e incluso de no tener una visión coherente de lo que es el poder de su país y de su influencia en el mundo, de ahí que en demasiadas ocasiones se haya mantenido al margen de los problemas mundiales, y de ignorar a los aliados tradicionales y acercarse a otros países que resultaban ser sus competidores. Señalan su incapacidad para gestionar el conflicto palestino-israelí, y su distanciamiento de Israel, sus pocos avances en la lucha contra el cambio climático, la perpetua mala imagen de EEUU en el mundo musulmán a pesar de sus intentos, sus difíciles relaciones con Pakistán, la incapacidad para frenar los avances nucleares de Irán y de Corea del Norte, la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con Irak para mantener cierta presencia militar más allá de 2011, un desastre probado tras ver la situación de violencia sectaria en al que está inmerso, y como concesión a Rusia el desmantelamiento del sistema antimisiles que George W. Bush quería situar en Europa Oriental. Y, por supuesto, le recuerdan que Guantánamo sigue abierta.

Sus defensores argumentan, sin embargo, que Obama no ha fracasado en su mandato, sino que ha sido progresista cuando ha podido y pragmático cuando ha sido necesario, y en el caso de política exterior el pragmatismo ha sido dominante. Subrayan como grandes logros la muerte de Osama Bin laden y el acusado debilitamiento de al-Qaeda, así como la restauración de la reputación del país en el mundo y la retirada final de Irak. También ven positiva su gestión de las relaciones con China, la ratificación del nuevo Tratado START con Rusia y lograr que el Consejo de Seguridad de la ONU aprobara una resolución para imponer duras sanciones a Irán. Destacan el establecimiento de un nuevo sistema antimisiles en Europa, en sustitución del de Bush, una nueva arquitectura con capacidades móviles, de mayor flexibilidad y de menor coste, y que se ha ofrecido como aportación nacional al escudo antimisiles de la OTAN.

Mitad del primer mandato

Obama llegó a la Casa Blanca con tres ideas principales. La primera era establecer una nueva relación con el mundo musulmán en la que la cooperación remplazase al conflicto, idea que trasmitió en un discurso en El Cairo en junio de 2009, en el que afirmó además que “ningún sistema puede o debe ser impuesto por una nación sobre otra”. En segundo lugar, avanzar en una política de no proliferación y desarme nuclear, ideas avanzadas en un discurso en Praga en abril de 2009, en el que habló de la desaparición de la amenaza de una guerra nuclear –en referencia a Rusia– pero el aumento del riesgo de un ataque nuclear, y comprometiéndose al mismo tiempo a buscar un mundo sin armas nucleares. La tercera idea era fomentar la relación con las potencias emergentes en Asia, en particular China, política que se oficializaría en la segunda mitad de su mandato.

Si éstos eran los pilares sobre los que quería apoyar su política exterior, la realidad era que EEUU estaba inmerso en dos guerras altamente impopulares y Obama les dio prioridad. En su propio discurso inaugural de la presidencia ya prometió, como se espera de todo presidente norteamericano, el mantenimiento del papel hegemónico de su país y la derrota de sus enemigos. Y en sus primeros nombramientos como presidente electo mantuvo a Robert Gates, secretario de Defensa con Bush, al frente del Pentágono y el general James Jones, enviado especial para Oriente Medio en la etapa anterior, llegó al Consejo de Seguridad Nacional. Obama no sólo no rompía de manera radical con el legado de su antecesor, sino que daba continuidad al *establishment* de Washington, contra el que se había comprometido a luchar en la campaña electoral.

El nombramiento de Gates y de Jones, así como la presencia en puestos clave de militares como los generales Petraeus y McChrystal, respondía a un objetivo: dar un giro las dos guerras heredadas. Si por un lado se daba un baño de masas en Praga, El Cairo y Estocolmo –donde le entregaron el Nobel de la Paz– en la práctica se dedicó a reducir las tropas de combate en Irak en línea con el primer esquema diseñado por George W. Bush y el primer ministro iraquí al-Maliki en 2008 (dando marcha atrás a sus posiciones durante la campaña), con el objetivo puesto en la retirada total a finales de 2011. También elaboró una nueva estrategia para Afganistán, presentada en diciembre de 2010, en la que optó por aplicar su propio *surge*, como hicieron Bush y Petraeus en Irak. El objetivo era la afganización del conflicto y "desbaratar, desmantelar y derrotar a al-Qaeda en Afganistán y Pakistán e impedir la posibilidad de que amenace a América y nuestros aliados en el futuro". Decidió enviar 30.000 hombres más al tiempo que se fechaba para mediados de 2011 el principio del fin de la empresa. Obama llegó a destinar a "AfgPak" más recursos que su predecesor.

Que a la cabeza de las prioridades de la Administración Obama se situaran los conflictos del momento, Irak y Afganistán, quedó bien reflejado en la Revisión Cuatrienal de la Defensa (RCD), de febrero de 2010. Según el documento, tras las dos guerras se situaban otros desafíos nuevos, de naturaleza distinta, para los que habría que hacer frente con la diplomacia, el desarrollo y la defensa. Pero daba la impresión de que EEUU asumía que tenía tiempo para decidir sobre qué hacer y cómo invertir para esos desafíos futuros, desde Irán a las amenazas A2/AD. Aplazaba las decisiones sobre nuevos programas y no parecía que el departamento fuera a realizar ningún cambio significativo más allá del proceso que estaba en marcha desde la revisión cuadrienal anterior, enfocado a mejorar la actuación de las guerras actuales. El éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilidad y anti-terrorismo era lo primordial.

En mayo de ese mismo año se publicó la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Esta vez el objetivo era otro: cómo responder a los retos de seguridad en una época de crisis económica y del re-orden del poder en el mundo. Es decir, cómo renovar el liderazgo norteamericano, además de recuperar la fortaleza económica, en un mundo en transición. La ESN no se olvidó de la proliferación de armas de destrucción masiva, ni de desmantelar a al-Qaeda y simpatizantes en Afganistán y Pakistán, puntos que fueron prioridades en las estrategias de 2002 y 2006 de Bush y por lo que algunos quisieron ver cierta similitud. Sin embargo, no sólo se diferenciaba en el tono del informe, en general menos firme y más ambiguo, sino que se apartaba totalmente de la "guerra contra el terror" como había sido concebida por George W. Bush.

Lo más destacable de la ESN era la afirmación de que EEUU estaba en mundo en transición, en el que su potencial y liderazgo militar no estaban en peligro pero en el que era imprescindible el compromiso de otras naciones e instituciones para abordar los retos mundiales. No sólo deseaba contar con los países tradicionales, como Europa, sino que enfatizaba en la necesidad de contar con los países y las economías emergentes, como China, la India, Rusia y Brasil, idea reiterada en la Estrategia Nacional Militar de 2011. Por supuesto, también se reservaba el derecho a actuar de forma unilateral si fuera necesario para defender la nación y sus intereses.

Segunda mitad

Con la ESN de 2010, Obama trató de incorporar nuevas realidades y romper definitivamente con el pasado. Así, tras el *surge,* Afganistán dejó de ser prioritario. Presumiblemente al-Qaeda estaba siendo derrotada, y para consumar la victoria o

contener el peligro empezaba a bastar con los aviones no tripulados. Irak estaba encauzado hacia la salida total a finales de 2011 y EEUU había empezado a prepararse para un cambio en su orientación estratégica, de Oriente Medio hacia Asia. En el camino, buscaría e impulsaría la involucración de todos los actores regionales –naciones e instituciones– con el objetivo de que poco a poco cada una fuera asumiendo sus propias responsabilidades relacionadas con la paz y la estabilidad.

La formalización de ese giro hacia el Pacífico, que el Pentágono estaba ya llevando a cabo, fue anunciada por el propio Obama en enero de 2012, siendo la primera vez que un presidente norteamericano participaba personalmente en la presentación de un documento de este tipo. Algo que tenía mucho que ver con el año electoral y que Obama deseara ahuyentar las continuas críticas Republicanas de que su Administración había sido débil en cuestiones de seguridad nacional.

En sólo ocho páginas, Obama abandonaba la doctrina estratégica de construir una fuerza capaz de disuadir y derrotar "dos conflictos regionales al mismo tiempo", vigente desde la Segunda Guerra Mundial, aunque desde hace tiempo habían perdido esa capacidad –de lo que Afganistán e Irak eran buen ejemplo–. Se confirmaba la búsqueda de una estructura militar para llevar a cabo una operación a gran escala en una región, con la capacidad de reaccionar a un posible segundo agresor. También se reafirmaba la tendencia de tener menos "botas en el terreno", más fuerzas especiales e inversiones en sistemas aéreos no tripulados, ciber-defensa y armamento de nueva generación. Todo con vistas a que las nuevas tecnologías fueran a ser fundamentales en el juego de Asia-Pacífico. En resumen: énfasis en China, tecnología y calidad sobre cantidad. La doctrina de contrainsurgencia y el *nation building* quedaban definitivamente fuera.

Obama dejaba también claro que la fortaleza futura de la máquina militar norteamericana, y por lo tanto su capacidad de proyectar fuerzas por el mundo para defender sus intereses, dependería además de la capacidad de la economía norteamericana para recuperarse. Poco a poco se empezaron a detallar los recortes en el presupuesto del Pentágono: 487.000 millones de dólares menos en los próximos 10 años, 70.000 efectivos menos en el Ejército y 20.000 en el Cuerpo de Marines –cifras que deberán alcanzarse en 2017–, seis escuadrones tácticos menos de la Fuerza Aérea y la retirada de al menos una docena de buques de la Armada antes de tiempo, la vuelta de dos de las cuatro brigadas desplegadas en Europa, en total unos 10.000 efectivos, y cierre de bases militares dentro y fuera del territorio norteamericano. Además, el ratio de las fuerzas navales de EEUU en el Pacífico y el Atlántico pasaría de 50-50 a 60-40 en el año 2020.

EEUU reconfirmaba así su papel central en el Este Asiático, y la apertura de una nueva base en Australia simbolizaba su presencia estratégica y duradera en la región. El giro de Obama no era algo novedoso, sino la confirmación de una política que hacía tiempo llevaba siguiendo EEUU, aunque sin desmerecer el papel determinante que Hillary jugó en estrategia asiática de los últimos años. Se critica, sin embargo, su relación con el gigante chino. La idea de un futuro dominado claramente por China ha hecho que ya desde antes se le trate como gran potencia, tendiendo por tanto a ampliar su influencia. Basta recordar el recibimiento del que puede ser el próximo líder chino Xi Jinping cuando visitó EEUU a principios de 2012. China aún sigue siendo una potencia emergente y no está claro que quiera asumir responsabilidades globales o esté preparada para ello a pesar de los intentos del presidente norteamericano por arrancar un compromiso. Además, Obama no ha sido capaz de mitigar las desconfianzas mutuas.

Cuando los esfuerzos de la Administración Obama estaban puestos en pivotar hacia Asia dejando atrás el Norte de África y Oriente Medio, las primaveras árabes sorprendieron a todos. La diplomacia de Obama hacia esta región, a pesar de ser una de sus prioridades iniciales, no había sido hasta entonces satisfactoria. Tras el discurso de El Cairo, con un mensaje claro y dirigido a los árabes, no optó por una contraprestación hacia Israel, ya sea con una visita o una alocución dirigida a ellos, perdiendo el apoyo de su opinión pública. Por otro lado, los árabes se desilusionaron con el presidente norteamericano, además de por mantener Guantánamo abierto, por sus problemas y desaciertos para gestionar el problema palestino, con demasiadas inconsistencias entre lo que decía y luego hacía la Administración. Tampoco gustó, más adelante, su intento de acercarse a las posiciones israelíes en el año electoral.

La llegada de las primaveras árabes fue una prueba de fuego para Barack Obama, sobre todo tras las críticas que recibió por su mutismo ante el surgimiento de movimientos pro-democráticos en Irán, en junio de 2009. Esta vez, a pesar de que las juzgó como algo ajeno a EEUU, Obama puso su voz del lado de la población que pedía libertad y democracia. Aunque con excepciones, como en el caso de Bahréin, en el que tomó la posición de apoyar al rey y a su familia. Ahí es donde surge de nuevo la tensión, al promocionar ciertos valores, por un lado, y proteger también los intereses de los ricos países del Golfo, por otro.

La operación internacional en Libia, en marzo de 2011, también causó gran controversia. La naturaleza "humanitaria" de la intervención militar y la "responsabilidad de proteger" como motivo o excusa para imponer una zona de exclusión aérea "legitimaron" a un pequeño grupo de países a ayudar a derrocar a un régimen, recurriendo a la intensificación de los ataques aéreos, combinado con el suministro de armas y envío de instructores y dinero a unos rebeles no del todo conocidos. Una intervención en la que Sarkozy y Cameron lograron arrastrar a Obama a un lugar que ya no entraba dentro de los intereses de EEUU. Necesitaban su poderío aéreo y su inteligencia, y al final Washington se embarcó en la aventura tratando de mantener un perfil bajo. Una política calificada de *leading from behind*, puesta en entredicho tras los asaltos a las sedes diplomáticas norteamericanas principalmente en El Cairo y en Bengasi, en plena campaña electoral.

El otro pilar en el que presumiblemente Barack Obama quería apoyar su política exterior fue su política nuclear, en la que Rusia fue una parte fundamental de los comienzos, queriendo limar las asperezas creadas desde la ampliación de la OTAN hacia el Este hasta el despliegue de sistema antimisiles de Bush en la República Checa y Polonia. En abril de 2010 el Departamento de Defensa publicaba la Revisión de la Postura Nuclear (RPN), junto un año después de su discurso en Praga, con cuatro ideas clave: (1) que la RPN situaba la prevención de la proliferación nuclear y el terrorismo nuclear como objetivos clave de la política nuclear de EEUU; (2) reafirmaba el compromiso de reducir el arsenal nuclear de EEUU, siendo el nuevo tratado START un primer paso para futuros recortes; (3) la declaración política de que EEUU no tomaría represalias con armas nucleares contra un país que hubiera acatado los compromisos del TNP, incluso si llegara a utilizar armas químicas o biológicas, recurriendo al uso de las capacidades militares convencionales y sus capacidades de defensa antimisiles; y (4) EEUU rechazaba desarrollar nuevas cabezas nucleares para reemplazar el arsenal existente.

Es decir, según la nueva RPS, EEUU disminuía su confianza en las armas nucleares –reduciendo el tamaño de su arsenal, reduciendo las condiciones bajo las que las utilizaría y renunciando a construir nuevas– con el objetivo de que así otras naciones redujeran paralelamente su interés en tener sus propias capacidades o abandonaran sus ambiciones nucleares. Sin embargo, era una perspectiva algo limitada. La teoría implícita de que una de las principales razones por las que los países persiguen o mantienen armas nucleares es para contrarrestar a EEUU no parece cumplirse hoy en día, sobre todo en el caso de Irán y de Corea del Norte. En ellas no ha tenido ningún impacto la firma del nuevo Tratado START y, en general, el cambio de EEUU de la estructura de sus fuerzas y de su doctrina no tenido consecuencias significativas en el mundo.

Irán y Corea del Norte, en el centro de la agenda de no proliferación de Obama, siguen con sus programas y creando nerviosismo entre sus vecinos. Es cierto que Obama ha sido capaz de convencer a Rusia y a China para cooperar en una amplia agenda de control de armas y de imponer duras sanciones contra ellos apoyados por el Consejo de Seguridad, y acrecentar su aislamiento internacional. Sin embargo, no han desaparecido las posibilidades de que Irán adquiera capacidad nuclear, por lo que se sigue cuestionando la táctica nuclear de Obama.

Conclusiones: ¿Pragmatismo o debilidad? Depende desde qué ángulo se mire. Obama se ha quedado a medio camino en su política nuclear, algo más acertado en su viraje hacia Asia y ha fracasado en su relación con el mundo musulmán. En cuanto a las dos guerras heredadas, acabó su compromiso en Irak pero la violencia crece, y el calendario de salida de Afganistán ha facilitado la estrategia de los enemigos, que sólo tienen que esperar a que las tropas internacionales se vayan. También es cierto que el mundo al que se ha enfrentado Obama no se lo ha puesto nada fácil.

Carlota García Encina
Investigadora, Real Instituto Elcano