

Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior

Caterina García Segura

Profesora de Relaciones Internacionales Universidad Pompeu Fabra



Introducción: la excepcional centralidad de la política exterior en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2008

El 20 de enero de 2009 tomó posesión como 44º presidente de Estados Unidos Barack H. Obama. El relevo presidencial fue significativo por varios motivos. En primer lugar, porque por primera vez un ciudadano afroamericano llegaba a la presidencia del país más poderoso del planeta. En segundo lugar, por la repercusión nacional e internacional que tuvo la campaña electoral. En el plano interno, Obama demostró una capacidad movilizadora inaudita (votó el 64% del electorado) entre sectores de población tradicionalmente caracterizados por una gran desafección política (votaron el 93% del electorado afroamericano, el 66% de los hispanos y el 66% de los jóvenes). En cuanto al exterior, tanto la durísima campaña por la nominación demócrata como la campaña presidencial fueron seguidas en muchos países con mayor interés que el que generan sus propias elecciones. Fue, en este sentido, una campaña global: “*campaign globally, vote locally*” (Jones, 2008). En tercer lugar, porque la movilización y la capacidad de generar esperanza y entusiasmo por el cambio fue un fenómeno que fue más allá de las fronteras de Estados Unidos: la *obamanía* se extendía por el planeta. En cuarto lugar, porque el candidato que ofrecía esperanza y convicción con su exitoso y pegadizo “*Yes, we can change*” llegaba al poder en un contexto nacional e internacional muy negativo: Bush se despidió con las cotas de popularidad más bajas de la historia (un 61% de los ciudadanos estadounidenses valoraban negativamente su presidencia); se está viviendo la que se considera la mayor crisis

En un contexto internacional muy negativo, Obama ha llegado al poder generando unas inmensas expectativas de cambio tanto en el ámbito interno como en el internacional

económica y financiera desde el crack de 1929; y Estados Unidos está inmerso en dos guerras y especialmente una de ellas, la Guerra de Irak, ha erosionado enormemente su “poder blando” (*soft power*) a causa de la falta de legitimidad y su dudosa legalidad internacional. Estos hechos explican la excepcionalidad de la campaña de 2008 en tanto que la política exterior fue una cuestión central para los votantes y dividió a los candidatos (Drezner, 2008).

En este contexto, Obama ha llegado al poder generando unas inmensas expectativas de cambio tanto en el ámbito interno como en el internacional. También por ello el riesgo de decepcionar a su electorado y a la opinión pública mundial, que no le votó pero siguió la campaña como si fuera a votarle y ha depositado en él su confianza como si le hubiera votado, es mucho mayor. A este respecto hay que considerar que la prioridad del ya presidente Obama pasa por la solución de los problemas internos acuciantes, siendo el principal la crisis económica, con lo cual los tan anhelados cambios en política exterior pueden demorarse (Polk, 2009). Si bien el cambio de estilo diplomático operado desde su primer día en la Casa Blanca —la sustitución de la prepotencia, la arrogancia y la confrontación por la humildad, la afabilidad y la actitud cooperativa— es algo que ya de por sí se valora como muy positivo en las cancillerías y en la opinión pública y, sin duda, es positivo para las relaciones internacionales, a medio plazo no es suficiente para colmar las expectativas. Más relevante que la satisfacción de las esperanzas generadas es la posibilidad real de solucionar algunos de los problemas a los que se enfrenta la sociedad internacional contemporánea y éstos no se solucionan con un cambio de imagen, ni tan siquiera con la vuelta al camino del que se había alejado Bush. Harán falta decisiones y hechos significativos.

Los condicionantes internos de la política exterior de Obama

Obama ha prometido un cambio en la política exterior y tendrá margen para realizarlo, pero contará con algunos condicionantes de orden interno que pueden frenar su velocidad o corregir su rumbo. Algunos de ellos ya dejaron notar su influencia durante la campaña electoral. Su análisis puede ayudarnos a precisar mejor las posibilidades reales de la política exterior de Obama, siempre teniendo presente que al hacer predicciones en este tema “los expertos se suelen equivocar” (Fullilove, 2008:v).

El primer factor a considerar es la estabilidad de la política exterior. La teoría de la política exterior sostiene que esta es, en general, una de las políticas más estables de cualquier país, aquella que menos cambios bruscos experimenta y que mejor mantiene una línea de continuidad por encima de los cambios de Gobierno. Ello es así porque se supone que los intereses que se defienden a través de ella, en tanto que elementos integrantes permanentes del interés nacional, no varían sustancialmente. Aunque la permanencia del interés nacional pueda ponerse en entredicho, lo cierto es que los Estados tienden a mantener estables sus prioridades en política exterior así como sus alianzas y compromisos. El presidencialismo del sistema político estadounidense permite que la ideología, las creencias o los intereses del círculo presidencial puedan ejercer una influencia determinante en su definición, pero también hay que considerar el contrapeso del propio Partido Demócrata y del Congreso sobre las decisiones presidenciales. Dicho esto, muchos analistas coinciden en afirmar que no habrá un cambio dramático en la política exterior, sino ajustes en cuestiones secundarias. Para sus predicciones se remiten a la continuidad de la política exterior que lleva a desarrollar una línea centrista aun cuando se haya hecho campaña desde la derecha o desde la izquierda (Coady, 2008; Jones, 2008; Laqueur, 2008; Soussan, 2008; Yawe, 2008; Zaborowski, 2008). Otro de sus argumentos es que, de hecho, las diferencias programáticas de Obama y McCain fueron exageradas durante la campaña (Fulilove, 2008).

El segundo factor es el sistema bipartidista estadounidense. El bipartidismo determina en cierto sentido las opciones en política exterior, especialmente en la campaña electoral. Ningún candidato que quiera ser escogido puede permitirse parecer indeciso, ingenuo, “blando”, o dar una imagen poco patriota (Rubenstein, 2008). Este condicionante hace que las posturas de los candidatos sean más similares de lo que sus posiciones ideológicas harían suponer. También explica que los candidatos, además de porque se encuentren con condiciones que no habían previsto durante la campaña, cambien su postura al llegar al poder (Yawe, 2008).

El tercer factor son las coordenadas de la política exterior estadounidense. Tradicionalmente ésta ha oscilado entre los dos extremos del eje liberalismo-realismo (Hassner y Väisse, 2003). Al primero se asocian las posiciones idealistas e internacionalistas y multilateralistas. El segundo se identifica con las posturas de *realpolitik*, aislacionistas y unilateralistas (mayor confianza en el equilibrio de poder y en la dimensión militar del poder). El análisis histórico comparado nos demuestra que las posiciones extremas no suelen darse en estado puro.

Uno de los retos más difíciles de la política exterior de Obama es la recuperación de la legitimidad perdida y del liderazgo moral de Estados Unidos

El cuarto factor lo constituyen el mito del excepcionalismo (Lipset, 1996) y la cultura del miedo en tanto que elementos integrantes de la cultura política del país. La interpretación que hizo Bush de esos elementos se reflejó en una proyección moralizante de la política exterior y un enfoque defensivo que demonizaba la diferencia. Obama puede ofrecer otra interpretación pero deberá considerar el especial lugar que la consideración del carácter único del país y la seguridad juegan en el imaginario colectivo.

El quinto y último factor, pero no menos importante, es la herencia de George W. Bush. Aunque pretendía huir del idealismo clintoniano (Rice, 2000), la política exterior de la Administración Bush combinó el discurso idealista y mesiánico (NSS, 2002) con una práctica política unilateralista e intervencionista que acabó provocando el descenso del prestigio americano en el mundo, el debilitamiento de las alianzas tradicionales, la erosión de la posición de Estados Unidos como líder económico global, la persistencia del terrorismo islamista y el aumento de la inseguridad. Diversos autores, desde posiciones ideológicas dispares, sostienen que la política exterior de la Administración Bush no supuso una ruptura, sino que fue continuista y coherente con la tradición americana (Kagan, 2003; 2008, Scmitt, 2009; Wallerstein, 2004). No obstante, consideramos que puede defenderse que introdujo un giro mayor en la conducción de las relaciones internacionales (García y Rodrigo, 2004) al abandonar el multilateralismo y reinterpretar los principios de soberanía y del uso legítimo de la fuerza cuestionando el orden internacional. La novedad no estuvo tanto en los planteamientos y en las actuaciones como en pretender dotarlos de carácter normativo, en lugar de tratarlos como violaciones excepcionales de la norma existente.

La valoración negativa generalizada de la acción exterior del Gobierno de Bush se convirtió en un mensaje claro para los candidatos, lo que contribuyó a acercar sus posiciones: incluso McCain asumió la necesidad electoral de desmarcarse de Bush (Drezner, 2008).

Los principales retos de la política exterior de Obama

Son muchos los retos a los que se enfrenta Obama en el ámbito internacional. Unos son más fáciles de superar que otros. Por motivos de espacio, nos referiremos tan sólo a algunos de ellos. Entre los primeros cabe citar el restablecimiento de las relaciones transatlánticas. Si bien su deterioro fue uno de los “logros” del giro de la política exterior de la primera Administración Bush, la

segunda, espoleada por las dificultades en Irak, fue más cauta y conciliadora y recuperó parte del terreno perdido. Además, en realidad los aliados nunca quisieron alejarse de Estados Unidos, por lo que cualquier mano tendida por su parte encontrará acogida en Europa. Se puede afirmar que las relaciones transatlánticas están volviendo a la senda de las relaciones amistosas y cooperativas. Mayor daño se causó en la opinión pública, terreno en el que la diplomacia pública estadounidense tiene todavía una gran tarea por delante.

Entre los retos más difíciles destacaremos la recuperación de la legitimidad perdida y liderazgo moral de Estados Unidos, el diseño de una gran estrategia para Oriente Medio y la reorientación de las relaciones con Rusia y con China. La recuperación de la legitimidad y, consecuentemente, el liderazgo pasa por una reconsideración de algunos puntos clave de la política exterior de Bush. Washington debe esforzarse por entender mejor el contexto internacional, algo que, en opinión de Nye, le suele fallar. Para lograrlo debe desarrollar una “inteligencia contextual” (Nye, 2008) que le permita hacer buenos diagnósticos y vincular tácticas y objetivos en estrategias inteligentes capaces de adaptarse a situaciones variables. Deberá esforzarse por comprender los límites de su poder, dejar atrás estrategias basadas sólo en la fuerza y apostar por el *smart power*, una ponderada combinación de poder de coacción (*hard power*) y de convicción (*soft power*) (Armitage y Nye, 2007). La vuelta a vías multilaterales es más que nunca necesaria por la naturaleza de los problemas internacionales, para recuperar la autoridad perdida y contrarrestar la impopularidad de los últimos años (Karns, 2008).

El contexto en el que Obama llegó al poder (guerra de Gaza), hace que uno de los retos principales haya adquirido una urgencia singular: el conflicto israelo-palestino. Aunque en el entorno de Obama se defendía la necesidad de una mayor implicación estadounidense (cambio cuantitativo), quedaba por resolver si se seguiría apoyando de forma acrítica a Israel o se abrirían nuevas perspectivas (cambio cualitativo). Existe un consenso total entre los analistas (Rynhold, 2008) respecto a que este conflicto debe afrontarse como parte de una estrategia general hacia Oriente Medio que lance iniciativas simultáneas para Irak, Afganistán e Irán. En los tres casos, la lucha contra el terrorismo es un elemento central. Al respecto, para un buen enfoque del problema, Obama deberá reconsiderar algunos ítems claves de la “guerra” contra el terrorismo. Por un lado, deberá asumir la distinción entre los movimientos islamistas que tienen un programa a escala mundial y los que tienen prioridades territoriales y nacionales. Con los primeros (Al Qaeda, Abu Sayaf, Jemaa Islamiya) no hay nada que negociar; a los segundos (talibanes, Hamas, la mayoría



Obama deberá esforzarse por comprender los límites del poder estadounidense, dejar atrás estrategias basadas sólo en la fuerza y apostar por el smart power

En política exterior Obama optó por un discurso no rupturista pero con algunos elementos de cambio lo suficientemente relevantes y recurrentes para atraer a los detractores de la política exterior bushiana y convencerles de su apuesta por el cambio

de insurgentes iraquíes) no se les puede ignorar o tratar de eliminar sin más (Roy, 2009). Por otro lado, habrá que optar entre la actual militarización del conflicto y un enfoque político. En el caso del conflicto palestino-israelí esto llevaría a considerar seriamente la opción de negociar con Hamas. Pero antes deberá alejarse del imaginario imperante y reconocer los motivos y aspiraciones reales de éste último. Ello implica abordar la ocupación israelí y la política de asentamientos. En el caso de Afganistán conlleva entender que los talibanes no sólo resisten gracias a la ayuda paquistaní sino animados por un fuerte sentimiento de identidad pastún (Chellaney, 2009). Respecto a Irán, cabe entablar una negociación, que llegue a la opinión pública iraní, en la que se ofrezcan incentivos (garantías de seguridad para el régimen, incentivos económicos, normalización de relaciones) además de exigir cambios de conducta. Prolongar la actual situación sólo puede ir en detrimento de la estabilidad regional: de continuar el programa nuclear iraní, otros Estados árabes podrían sentirse llamados a proliferar, Israel podría optar por una acción preventiva y, en cualquier caso, mantener a un Irán desafiante sólo redundaría en su refuerzo dado el atractivo del antiamericanismo en la región.

En el capítulo de las relaciones con Rusia también se impone la acción coordinada y simultánea en varios temas conflictivos: la instalación de misiles en Polonia y en la República Checa, la admisión de Georgia y Ucrania en la OTAN y el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START). Estados Unidos sabe que en materia de desarme y no proliferación la cooperación con Rusia es ineludible si bien hay pasos que puede dar unilateralmente (firma del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares). A pesar de que se mantengan algunos puntos de desencuentro, por ejemplo frente a las demandas de independencia de Osetia del Sur y Abjasia, el reto es evitar que Rusia se aisle.

Las relaciones con China constituyen otra piedra angular de las relaciones exteriores estadounidenses. La Administración Bush vaciló al encarar las relaciones con el gigante asiático y, si bien, en general, las relaciones con Asia no fueron conflictivas, dada su concentración en Irak, fue una región desatendida por la diplomacia estadounidense (Bustelo, 2008). La aproximación a China no es sencilla —Estados Unidos ha oscilado entre la crítica y el aislamiento político y la cooperación económica—, pero no se puede olvidar que, aparte de un inmenso mercado, China es tenedora de deuda pública estadounidense por valor de 600.000 millones de dólares. El valor del potencial económico chino se ha visto revalorizado con la crisis financiera mundial. Por otra parte, la profundización de las relaciones con China deberá ser abordada con tacto: Estados Unidos deberá considerar cómo acercarsele

sin inquietar a Japón y Corea del Sur, sus aliados regionales y, en algunos aspectos, rivales de China (Dreyfruss, 2008).

Las propuestas: una inteligente combinación de cambio y continuidad

Durante la campaña, Obama presentó una propuesta de acción exterior optimista, basada en la convicción de que las ideas son importantes en política internacional y Estados Unidos es importante para el mundo (Fullilove, 2008). El optimismo se atemperaba con pragmatismo, resultando en una equilibrada combinación de esperanza y cambio con sentido común y equilibrio. Sus consejeros calificaban su futura política exterior de “internacionalismo liberal”, dejando lugar para muchas interpretaciones (Walzer, 2008). En cualquier caso, dos rasgos planeaban siempre sobre sus referencias a la política exterior: el predominio de la cooperación —que pasaba por el multilateralismo y la reconstrucción de las alianzas— y un enfoque positivo —que pasaba por definir el compromiso de Estados Unidos en base a aquello con lo que está a favor y no a lo que se opone—. Su propuesta combinaba el cambio y la continuidad. Obama era consciente de que no podría convencer al ciudadano medio con un cambio radical en los planteamientos sobre la seguridad y de la tradicional preferencia de los votantes por los mensajes más directos y simples de los republicanos (Hasner y Vaisse, 2003). Por ello, quizás condicionado también por su falta de experiencia en el tema, optó por un discurso no rupturista pero con algunos elementos de cambio lo suficientemente relevantes y recurrentes para atraer a los detractores de la política exterior bushiana y convencerles de la firmeza de su apuesta por el cambio.

En un artículo que podía ser considerado su programa de política exterior, Obama definía las amenazas, establecía las premisas y lanzaba sus propuestas (Obama, 2007a). En la consideración de las amenazas primaba el continuismo con alguna pincelada innovadora. Las amenazas eran las armas de destrucción masiva y el terrorismo global, los Estados canallas aliados con los terroristas, las potencias emergentes —en tanto que reto para Estados Unidos y para la democracia liberal—, los Estados débiles que no controlan sus territorios y —elemento novedoso— el calentamiento global. Su premisa básica, “Debemos liderar el mundo mediante hechos y ejemplos (We must lead the World by deed and example)”, también continuista, definía el objetivo prioritario de su política exterior: la renovación del liderazgo mundial a través de una nueva estrategia cuyo rasgo más significativo sería el giro desde el unilateralismo de la primera Administración Bush al mul-



La cara amable de su propuesta exterior se combinó con una imagen de determinación y fuerza que implica no descartar ninguna opción —uso de la fuerza y diálogo con Irán incluidos— a fin de transmitir seguridad a la opinión pública

tilateralismo. Este se convirtió en una constante transversal en todas las propuestas. Era presentado como el mejor medio para alcanzar los objetivos. Sin dar la imagen de ser un incondicional de las Naciones Unidas, sostuvo siempre que Estados Unidos es más fuerte cuando trabaja con sus aliados a través de las instituciones. La restitución de las alianzas dañadas por la Administración Bush y la ampliación del sistema de alianzas a otras regiones completaban su apuesta multilateral. La renovación el liderazgo implicaba abandonar actitudes aislacionistas e introspectivas. La conciencia de los retos globales y la interdependencia —“el mundo comparte una seguridad común y una humanidad común (the world shares a common security and a common humanity)”— le llevaba a esta conclusión, así como a acordar mayor peso a los actores no estatales y a las dimensiones no convencionales de la seguridad, y a establecer un vínculo entre seguridad y pobreza. En todo momento la cara amable de su propuesta en política exterior se combinó con una imagen de determinación y fuerza que implicaba no descartar ninguna opción —uso de la fuerza y diálogo con Irán incluidos— a fin de transmitir seguridad a la opinión pública.

En cuanto a las propuestas concretas, la ordenación de los temas en el discurso de Obama nunca fue baladí, al contrario, la priorización combinaba las ideas puntales de su pensamiento con las expectativas de la opinión pública. Por esto mismo, Irak siempre ocupó un lugar preferente en el discurso. Obama se mantuvo firme en su oposición a la Guerra de Irak no porque fuera una guerra sino por la guerra que era. Quizás por ello en este tema hallamos una de sus propuestas más precisas: la retirada ordenada y progresiva de las tropas de combate en dieciséis meses y el mantenimiento de una fuerza residual suficiente para garantizar la seguridad de los ciudadanos americanos y formar a las fuerzas de seguridad iraquíes. Este cambio se presentaba vinculado a la necesidad de incrementar la presencia en Afganistán y, en general, de centrar la atención en las cuestiones realmente importantes en Oriente Medio: Irán y el conflicto israelo-palestino. El contraterrorismo debía ser un elemento de la estrategia para la región en lugar de su motor (Haass y Indyk, 2009). Afganistán, junto con Pakistán, era el frente de lucha contra el terrorismo y por ello apostaba por ampliar la presencia militar y por frenar todo apoyo al terrorismo dirigido desde Pakistán. No se mostró timorato en su determinación de combatir el terrorismo: si era necesario, se bombardearían las zonas fronterizas de Pakistán (cosa que, por otra parte, las tropas estadounidenses ya venían haciendo). Tras el palo, la zanahoria: aumentaría la ayuda no militar a Pakistán. También en este tema, Obama contaba con los aliados de la OTAN, de quienes esperaba apoyo a su estrategia. Finalmente, exigiría al Gobierno afgano una mayor implicación

en la batalla contra la corrupción y el cultivo de opio. En la lucha contra el terrorismo introdujo un elemento novedoso: la determinación de analizar las causas que impulsan a los extremismos. Muy vinculado a la estrategia general para Oriente Medio, Obama proponía mayor atención a la región y mayor implicación de Estados Unidos en el conflicto israelo-palestino. En este comprometido tema, Obama fue intencionadamente evasivo a lo largo de la campaña. No obstante, inmediatamente después de ser nominado candidato demócrata se dirigió de la mano de la menos ambigua Hillary Clinton al poderoso *lobby* israelí, America's Pro-Israel Lobby (Lobby de América Pro Israel, AIPAC). En su alocución expresó su compromiso con la seguridad de Israel y la necesidad de recuperar el tiempo perdido por Estados Unidos en los últimos seis años apostando por una mayor activismo y protagonismo en la búsqueda de una solución negociada en la que ambas partes deberían hacer sacrificios y renunciaciones (Obama, 2007b). Por otra parte, y aunque no eran indicios claros, algunas declaraciones de especialistas próximos a Obama dejaban entrever la disponibilidad de entablar conversaciones directas con Hamas (Haass, 2009). Sin embargo Clinton —antes de ser nombrada secretaria de Estado— defendió que el presidente de Estados Unidos no debía negociar con Hamas. Aunque no haya sido una propuesta directa de Obama, por las conexiones entre ambos, las declaraciones de Rashid Khalidi, director de Estudios sobre Oriente Medio en la Universidad de Columbia han sido interpretadas como posibles líneas de actuación. Khalidi es partidario de apoyar un Gobierno palestino de unidad nacional, poner fin a la ocupación y parar los asentamientos (Khalidi, Cf. Robinson, 2009). Cerrando el círculo de la estrategia regional, Obama siempre situó en un lugar central de sus referencias a Irán. En su opinión, el programa nuclear iraní supone una grave amenaza para Estados Unidos, amenaza que Obama dijo querer afrontar a través del diálogo directo. En opinión de expertos del entorno Clinton, Irán debe ser el foco de la estrategia regional y se le deben ofrecer conversaciones directas sin precondiciones y con incentivos (Haass y Indyck, 2009). El apoyo de la mejora de las relaciones entre Israel y sus vecinos árabes, Siria en especial, es otro elemento para minimizar la amenaza iraní.

Sabiendo que era una cuestión sensible para la opinión pública, Obama se quiso mostrar firme en materia de defensa. Aunque afirmaba sin ambages que la fuerza militar es necesaria para mantener la paz, añadía que ésta no es suficiente; hay que utilizarla correctamente: definir bien la misión, escuchar el consejo de los militares, evaluar los informes de los servicios de inteligencia, y garantizar a las tropas los recursos necesarios. No rechazaba el uso de la fuerza —incluso unilateral— si se trata de proteger los intereses vitales de Estados Unidos frente a un ataque o a una



amenaza inminente, pero de no existir tales evidencias optaría por estrategias multilaterales. Se desmarcaba pues de la doctrina Bush sobre la guerra preventiva al distinguir entre amenazas emergentes e inminentes y defensa anticipatoria y preventiva. Consciente de la sensibilidad existente en el país, se ha declarado favorable al aumento de las Fuerzas Armadas, así como a la mejora de las condiciones laborales de los militares (Obama, 2008). Sabiendo que su mensaje era también lanzado al mundo, consideraba la necesidad de ir más allá de la autodefensa y de pensar en términos de seguridad común y estabilidad global. Por otra parte, Obama expresó su deseo de avanzar en el desarme negociando con Rusia y adquiriendo compromisos para la eliminación de determinados sistemas defensivos. Expuso su preocupación por la proliferación nuclear iraní y norcoreana y manifestó su intención de presionar firmemente a ambos Gobiernos, junto con los aliados, para evitarla.

Siendo la crisis económica una prioridad para Obama, la región asiática en general y China en particular ocuparon un lugar central en su programa exterior. Se mostró abiertamente partidario de una política de compromiso centrada en los temas económicos.

En materia de protección medioambiental y reinvertiendo la orientación de su predecesor, Obama evidenciaba sensibilidad hacia el cambio climático, que calificó como uno de los mayores desafíos morales de nuestra generación, aunque esa sensibilidad no se tradujo en propuestas concretas.

En el ámbito del comercio internacional, si bien durante la campaña por la nominación demócrata se mostró crítico con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y contrario a los acuerdos de libre comercio —en curso de negociación— con Corea del Sur y Colombia, sus credenciales multilateralistas no llevan a pensar que pueda ser un proteccionista en materia comercial.

Los primeros pasos del largo camino hacia el cambio

El mero hecho de la llegada de Obama a la Casa Blanca se ha traducido en un aumento del optimismo internacional. Según un sondeo del BBC World Service, a mediados de febrero dos de cada tres entrevistados pensaban que las relaciones de Estados Unidos con el mundo iban a mejorar (BBC, 2009). La gran incógnita es si tanta ilusión será colmada. En este sentido, los primeros pasos de la política exterior de Obama, al margen de cuáles vayan a

ser sus resultados, tienen un gran significado simbólico, pues señalan los temas a los que otorga auténtica prioridad una vez en el poder. Asumiendo que sin duda es apresurado extraer conclusiones de algo que no ha hecho más que empezar, afirmamos que los primeros gestos confirman la voluntad de cambio. En paralelo, la concentración en la crisis económica y las dificultades inherentes a algunos temas sugieren que no habrá revolución en política exterior y que el ritmo será lento.

En el ámbito discursivo, la nueva Administración ha reiterado con determinación las propuestas electorales. En la declaración de Clinton ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado, en el discurso de toma de posesión de Obama y en la alocución del vicepresidente Joe Biden en la Conferencia de Seguridad de Munich encontramos reafirmados los compromisos que guiaron la campaña electoral. El mensaje más repetido y más claro se refiere al nuevo tono de las relaciones con el mundo: disposición al diálogo —“escucharemos”—, compromiso —“nos implicaremos”— y humildad —“pediremos consejo”— (Biden, 2009).

Otros indicadores de cuáles pueden ser las directrices de la política exterior son los equilibrios entre departamentos y la composición del equipo internacional. La elección de Joe Biden como vicepresidente obedeció a la necesidad de reforzar la dimensión internacional de la candidatura de Obama. Dada su dilatada experiencia, algunos analistas preconizaban que podría llegar a invadir espacios de la Secretaría de Estado (Fullilove, 2008). El nombramiento de Hillary Clinton, con experiencia internacional y fuerte personalidad, no sólo desvaneció tal posibilidad sino que su elección apunta a la recuperación de la centralidad de esta Secretaría frente a la de Defensa. No en vano Clinton ha afirmado que la Secretaría de Estado es responsable de los tres pilares de la política exterior, diplomacia, defensa y desarrollo. Algunos posicionamientos de Clinton son ligeramente distintos a los de Obama, o al menos lo fueron durante la contienda electoral. Por ejemplo, respecto a la cuestión israelo-palestina, Clinton siempre ha sido más decidida en su apoyo a Israel y en su oposición al diálogo con Hamas. Por otra parte, algunos de sus colaboradores (Miller, Rooss, Indyck, Kurtzer, Holbrooke) trabajaron con Bill Clinton. Puede pensarse que, si bien cuentan con la credencial de la experiencia, llegan a la Secretaría de Estado con unas posiciones fijadas que reducen el margen para opciones más innovadoras. No obstante, nada está cerrado y hay espacio para el optimismo: dado que, al fin y al cabo, el proceso de paz impulsado por Bill Clinton fracasó, podrían optar por cambiar de estrategia aprendiendo de los errores. En un análisis sobre la renovación de la diplomacia en Oriente Medio, elaborado por Indyk y Pollack (2009), se apuntan algunos elementos novedosos: la



*En su primer día
como presidente,
Obama
demostró
compromiso
con sus
promesas más
significativas*

necesidad de intervenir con urgencia, impulsar reformas desde dentro evitando imponer la visión de Estados Unidos, tratar a los países árabes como socios, no como adversarios y adoptar un enfoque multilateral que, implicando a Europa, ayude a reducir el antiamericanismo en la región. Sin embargo, en el análisis de las causas hay algunas sombras: la ausencia de referencia a las políticas de doble estándar y de crítica a las acciones de Israel y la mención, como causa, de “una cultura que se siente amenazada por la globalización”. Por otra parte, la opción del equipo Clinton, asumida por Obama en su alocución ante la AIPAC, es la de la creación de dos Estados. Según algunos analistas, esta opción es inviable (Roy, 2009, Corm, 2009) y proponen como alternativa un único Estado en el que la población palestina tenga derecho a voto. Un nuevo equipo que busque desencallar el problema debería, al menos, considerar sus argumentos. A ello podría ayudar añadir algunos expertos árabes progresistas para complementar las visiones de los judíos progresistas que constituyen la mayoría del equipo. Clinton ha descartado a figuras más progresistas del círculo próximo a Obama, como por ejemplo Susan Rice, que ha sido designada como embajadora ante la ONU. El nombramiento de Robert Michell —artífice de la paz en Irlanda del Norte y mediador en la región con las Administraciones Clinton y Bush— como enviado especial a Oriente Medio ha sido interpretado como la mejor de las opciones posibles, a pesar de que irrite a la derecha israelí por su oposición a los asentamientos. Al contrario, la confirmación en el cargo de Robert Gates —secretario de Defensa de la Administración Bush y defensor de la guerra anticipatoria— fue un guiño a la búsqueda de equilibrios bipartidistas, es un elemento continuista y, quizás, un primer síntoma de moderación respecto a las propuestas electorales.

En el ámbito de las actuaciones concretas, los primeros gestos tenían un alto valor simbólico. En su primer día como presidente, Obama demostró compromiso con sus promesas más significativas, siendo sus primeras órdenes la suspensión de los tribunales de Guantánamo durante cuatro meses y el cierre del centro de detención en el plazo de un año. Paralelamente, cumplía con su exigencia de mayor implicación a los aliados y empezaba a negociar con ellos la acogida de los presos que no pueden regresar a sus países. Su primera entrevista fue concedida a una cadena musulmana, muestra de su interés por acercarse al mundo islámico. También, en las primeras semanas se concretó el envío de más tropas a Afganistán y la elaboración de una nueva estrategia civil a medio plazo. Esta fue expuesta por Gates ante los ministros de Defensa de la OTAN, de quienes recabó apoyo. Por otra parte, las críticas de Obama a la gestión del presidente afgano Hamid Karzai, apoyado sin matices por Bush, ponían de manifiesto un cierto distanciamiento. El anuncio de apertura en Oriente Medio

de una oficina permanente del enviado especial demostró el compromiso con la mayor dedicación al conflicto israelo-palestino. Obama también anunció la búsqueda de un diálogo directo con Irán en los próximos meses. El único tema de la gran estrategia para Oriente Medio en que, a mediados de febrero, no había habido avances era el de Irak: Obama había mantenido diversas reuniones con mandos militares para estudiar las posibilidades y el calendario de la retirada, pero no había trascendido ningún acuerdo al respecto.

Los viajes oficiales nos brindan otra serie de señales de cambio. Rompiendo con las tradiciones y evidenciando la orientación económica de su política exterior, Clinton eligió Asia como primer destino. Buscaba reafirmar apoyos descuidados por Bush (Corea del Sur y Japón), restaurar relaciones diplomáticas y preparar la visita de Obama al país en el que vivió parte de su infancia (Indonesia), y sobre todo, establecer las bases para una colaboración amplia y provechosa con China en términos financieros y comerciales, en la lucha contra el terrorismo, el cambio climático y la proliferación nuclear. La visita confirmó el protagonismo del Departamento de Estado en las relaciones con China frente al del Tesoro, que las había dirigido en los últimos años. El tema de los derechos humanos estuvo ausente de la agenda.

En su primer viaje exterior, Obama recuperó una tradición interrumpida por las últimas Administraciones y visitó Canadá. El objetivo de su visita, también marcada por la economía, era alejar los temores de proteccionismo generados durante la campaña. En materia de medio ambiente se firmó un acuerdo para la producción de energías renovables.

La visita del senador demócrata John Kerry a Gaza, aunque no fuera como enviado presidencial, fue interpretada como un gesto sin precedentes que agradó a Hamas e incomodó a Israel. Ningún político estadounidense había pisado la Franja en los últimos cinco años. Kerry no se reunió con Hamas pero dijo estar dispuesto a entrevistarse con Ahmed Yusef, asesor del primer ministro Ismail Haniye. Mitchell también inició una gira regional (Egipto, Israel, Cisjordania, Jordania, Arabia Saudí, Turquía, Francia y Reino Unido) respondiendo a la urgente voluntad de impulsar el proceso de paz.

El nuevo tono de las relaciones de Estados Unidos con Rusia fue evidenciado por Biden en la Conferencia de Munich. Admitió que a pesar de algunas diferencias podían trabajar juntos y que ambos países tenían la obligación de liderar la reducción mundial de armamentos. Le tendió la mano para cooperar en otros frentes: en la lucha contra el terrorismo en Afganistán, en el control de



*La vuelta de
EEUU a la senda
multilateral
es motivo de
celebración pero
el verdadero reto
de la política
mundial no sólo
es estabilizar el
maltrecho orden
mundial sino
avanzar hacia su
transformación
positiva*

la proliferación nuclear, y en la renovación de los procedimientos del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START). El vice-primer ministro ruso, Serguéi Ivanov, respondió que Rusia estaba preparada para trabajar con Obama.

Llegados a este punto podemos concluir que hay señales inequívocas de cambio en la estrategia diplomática en Washington aunque es precipitado determinar su alcance. La disposición cooperativa y multilateral de la nueva Administración está fuera de dudas y esto, por sí solo, rebajará algunos grados la tensión internacional. También es positiva su determinación a implicar a sus aliados en las responsabilidades mundiales, lo que les obligará a significarse en cuestiones que hasta ahora habían logrado esquivar. No obstante no será suficiente para solucionar los problemas mundiales porque para ello hace falta más que un giro en la política exterior de la superpotencia. La vuelta de Estados Unidos a la senda multilateral es motivo de celebración, pero hay que situar las expectativas en su justo lugar: al fin y al cabo hablamos de recuperar el camino que Bush abandonó. El verdadero reto de la política mundial no es sólo estabilizar el maltrecho orden internacional sino avanzar hacia su transformación positiva. Para ello, los cambios en el talante y las formas de gestión se deberían acompañar también de cambios en el contenido. Conscientes de las dificultades, reafirmamos que, por primera en mucho tiempo, existe alguna esperanza de cambio.

Referencias bibliográficas

Armitage R.L. y J.S. Nye (2007) "How America can become a Smarter Power", en CSIS Commission on Smart Power (2007) *A smarter, more secure America*, Washington, CSIS, pp. 5-14.

BBC World Service (2009), "Obama 9 cts en Guantanamo trials", Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/obama_inauguration/7840646.stm> (Accesado el día 28 de febrero de 2009)

Byden, J. (2009) "Speech at the 45th Munich Security Conference", Disponible en <http://www.securityconference.de/konferenzen/2009/index.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&> (Accesado el 28 de febrero de 2009)

Bustelo, P. (2008) "Obama y Asia-Pacífico: ¿llegará el cambio?", en *ARI*, 22 de diciembre de 2008 pp.8-11.

Chellaney, B. (2009) "La estrategia afgana de Obama", en *La Vanguardia*, 7 de febrero de 2009, p. 15.

Coady, J. (2008), "Change or Continuity: Prospects for U.S. Foreign Policy beyond January 2009", 26 de septiembre de 2008. Disponible en <<http://www.henryjacksonsociety.org/stories.asp?id=821>> (Accesado el 28 de febrero de 2009).

Mas de Xaxàs, X. (2009) "«Israel ha secuestrado a los judíos» George Corm, ex ministro de Finanzas del Líbano", en *La Vanguardia*, 6 de febrero de 2009, p. 7.

- Drezner, D.W. (2008) "The Future of US Foreign Policy", IPG I/2008, Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008-1/03_a_drezner.pdf>. (Accesado el 28 de febrero de 2009).
- Dreyfuss, R. (2008) "Obama's evolving Foreign Policy", *The Nation*, 1 de julio, 2008.
- Fullilove, M. (2008), "Hope or Glory? The Presidential Election and U.S. Foreign Policy", *Policy Paper* nº9, Octubre 2008, Washington, Brookings Institution.
- García, C. y A. Rodrigo (2003) *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, Madrid, Tecnos.
- Hass, R. (2009) "Es necesario que EEUU bombardee Pakistán", en *La Vanguardia*, 30 de enero de 2009, p.4.
- Haass, R. y M. Indyck, (2009) "Beyond Irak: A New U.S. Strategy for the Middle East", en *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2009, vol. 88, nº1, pp.41-58
- Hassner, P. Y J. Vaïsse (2003) *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*. París, Autrement.
- Indyck, M. y Pollack, K. (2009) "Renew Diplomacy in the Middle East", 5 de enero de 2009, Washington, Brookings Institution.
- Jones, D.T. (2008) "Foreign Policy: Obama Vs. McCain", *Policy Options*, Octubre, 2008, pp. 53-57.
- Robinson, A. (2009) "Daña más nuestra imagen Israel que Iraq". Rashid Khalidi, director de estudios sobre Oriente Medio en Columbia", en *La Vanguardia*, 21 de enero de 2009. p. 12.
- Kagan, R. (2003), *Poder y debilidad*, Madrid, Taurus.
- Kagan, R. (2008) "Neocon Nation: Neoconservatism, c.1776", en *World Affairs*, primavera 2008, Disponible en: <<http://www.worldaffairsjournal.org/2008%20-%20Spring/full-neocon.html>>. (Accesado el 28 de febrero de 2009).
- Kars, M.P. (2008), "Multilateralism Matters Even More", en *Foreign Affairs*, vol. 28, nº 2, Verano-otoño 2008. Disponible en: <<http://foreignaffairs.org>> (Accesado el 30/12/2008).
- Laqueur, W. (2008) "La política exterior", *La Vanguardia dossier*, nº 29, octubre/noviembre 2008, pp. 60-65.
- Lipset, S.M. (1996) *American Exceptionalism: A Doubled-Edged Sword*, Londres, W.W.Norton.
- NSS (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House.
- Nye, J.S. (2008) "Leadership and American Foreign Policy", Conferencia pronunciada en el Real Instituto Elcano, Madrid, 19 de mayo de 2008. Disponible en <www.realinstitutoelcano.org> (Accesado el 15 de enero de 2009).
- Obama, B.H. (2007a), "Renewing American leadership", en *Foreign Affairs*, July/August 2007. Disponible en: <<http://foreignaffairs.org>> (Accesado el 30/10/ 2008).
- Obama, B.H (2007b), "Obama's AIPAC speech", en *AIPAC Policy Forum*, 2 de marzo de 2007, Chicago. Disponible en <www.aipac.org> (Accessado el 15/02/2009)
- Obama, B.H. (2008), "A 21st Century Military for America". Disponible en: <<http://www.BarackObama.com>> (Accesado el 1 de noviembre de 2008)
- Polk, W. (2009) "La política exterior de Obama", *La Vanguardia*, 22 de enero de 2009, p. 17.
- Rice, C. (2000), "Promoting the National Interest", en *Foreign Affairs*, vol.99, enero-febrero 2000, pp, 45-62.
- Roy, O. (2009) "Obama y la «guerra contra el terror»", en *El País*, 21 de enero de 2009, p.33.

- Rubenstein, R. (2008), "The American Elections: Prospects for a New US Foreign Policy", en *Fokus America. Working paper*, nº2/2008.
- Rynhold, J. (2008) "President Obama and the Middle East Challenge", en *BESA Center Perspectives Papers*, nº50, noviembre de 2008.
- Schmitt, G.J. (2009) "The Myth of the (Bush) Imperial presidency", *Working Paper*, American Enterprise Institute for Public Research, nº1 enero de 2009. Disponible en: <<http://aei.org/publication29190>>. (Accesado el 15 de diciembre de 2008).
- Soussan, M. (2008) "Obama's Foreign Policy: A Forward Looking Analysis", *Analysis*, 16 de septiembre de 2008.
- Wallerstein, I. (2004), "Soft Multilateralism", *The Nation*, 2 de febrero de 2004.
- Walzer, M. (2008), "US foreign policy after January 2009 (If Obama wins)", *Paper* presentado en *Istanbul Seminars (Reset Dialogues on Civilization)*, Estambul, del 2 al 6 de junio de 2008. Disponible en <<http://www.resetdoc.org>> (Accesado el 15 de enero de 2009).
- Yawe, Y.(2008) "American Votes 2008: The Future of United States Foreign Policy", *ritical Perspectives*, vol.1, nº1, otoño de 2008, pp.30-35.
- Zaborwoski, M. (2008), "Obama's Change and America's Relations with the World", *Rapporty i Analizy*, noviembre de 2008, Varsovia, Centre for International Relations.