

Diez años de política exterior norteamericana: de la «revolución Bush» a la «doctrina Obama»

Charles Powell

Subdirector de Investigación y Análisis,
Real Instituto Elcano

Uno de los fenómenos que más incidió sobre la evolución de las relaciones internacionales coincidiendo con la primera década de vida del Real Instituto Elcano fue sin duda el de las transformaciones y los vaivenes experimentados por la política exterior de EEUU bajo el mandato de George W. Bush (2001-2009). Muchos autores han atribuido los giros ocurridos durante su presidencia al impacto de los ataques del 11 de septiembre de 2001, que supuestamente habrían determinado en buena medida el desarrollo de la política norteamericana a lo largo de toda la década posterior. Sin desconocer la importancia de dichos ataques a ojos de la sociedad estadounidense ni tampoco sus innegables consecuencias políticas, este artículo pretende insertar la actuación de la administración Bush en un contexto más amplio, como es el de la evolución general de la política exterior norteamericana desde el final de la Guerra Fría, y propone analizarla a la luz de un debate más profundo sobre el papel de EEUU en un orden internacional en pleno proceso de transformación. Sin pretender minusvalorar la importancia de las innovaciones rupturistas que se produjeron bajo el mandato del presidente republicano, este enfoque nos permitirá constatar también la existencia de importantes elementos de continuidad entre sus políticas y las de quienes le precedieron y su-

cedieron en la Casa Blanca, los demócratas Bill Clinton (1993-2001) y Barack Obama (2009-). No obstante lo anterior, Bush sin duda merece pasar a la historia como el primer presidente norteamericano que tuvo que enfrentarse a una amplia gama de retos que no guardaban relación alguna con el paradigma de la Guerra Fría.

La historia de la política exterior norteamericana se ha interpretado a menudo en función de la existencia de dos visiones antagónicas del papel de EEUU en el mundo: una aislacionista y otra intervencionista. Sin embargo, y como nos recuerda Robert Kagan en su libro *Dangerous Nation*, también puede argumentarse que la idea de que EEUU 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 tuvo siempre un comportamiento marcadamente expansionista. Visto así, la guerra con España (1898), cuyo desenlace convirtió a EEUU en una potencia colonial, no habría sido sino la culminación de una tendencia expansionista que había formado parte de la cultura política norteamericana desde finales del siglo XVIII.

De acuerdo con la visión tradicional de la evolución de la política exterior estadounidense, el episodio que mejor ilustra el choque entre aislacionistas e intervencionistas fue la derrota del presidente demócrata Woodrow Wilson (1913-1921) a manos del Senado norteamericano, al negarse éste a permitir el ingreso de EEUU en la Liga de las Naciones en 1919. Sin embargo, también podría argumentarse que lo que se produjo en realidad fue más bien un conflicto entre el intervencionismo liberal del presidente, que se apoyaba en el multilateralismo, y el intervencionismo conservador y unilateralista de sus detractores, encabezados por el senador Henry Cabot Lodge, que se negaron a supeditar la política exterior de su país a la autoridad de un organismo internacional. En otras palabras, podría decirse que lo que ha existido tradicionalmente en EEUU es más bien una tensión permanente entre unilateralistas y multilateralistas.

El ataque a Pearl Harbor y la Segunda Guerra Mundial obligaron al presidente Harry Truman (1945-1953) a adoptar un enfoque no muy diferente al de Wilson, lo cual dio lugar a una explosión de creatividad política, desplegada con especial intensidad en los años 1944-1951, como resultado de la cual Washington lideró la creación de un complejo entramado de alianzas e instituciones tales como la ONU, la OTAN, la OCDE, el GATT y los organismos de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial). Con mayor o menor entusiasmo, los sucesores de Truman mantuvieron su apoyo a este nuevo «orden liberal» (como lo ha calificado G. John Ikenberry), por entender que era su mejor baza en su largo

enfrentamiento con la Unión Soviética. Sin embargo, cabe preguntarse si EEUU fue realmente multilateralista durante estos años, tanto en la teoría como en la práctica. Según la clásica definición de John Gerard Ruggie, el multilateralismo conlleva la existencia de «un orden institucional que coordina la relación entre tres o más Estados sobre la base de unos principios generales de conducta». Además, una política exterior multilateralista es aquella en la que *a*) los Estados que la comparten invierten en la creación y mantenimiento de instituciones que contribuyen a la coordinación entre ellos, y en la que *b*) observan las reglas, normas, principios y procesos de toma de decisión en pie de igualdad con los demás Estados¹. Durante la segunda posguerra mundial, EEUU cumplió la primera de estas condiciones, pero no la segunda: el nuevo orden internacional auspiciado por Washington pretendía imponer límites y estreñimientos a otros Estados, pero nunca a sí mismo. En suma, y como sostiene David Skidmore, durante estos años EEUU ejerció un liderazgo benévolo pero hegemónico, por lo que el orden liberal de la posguerra difícilmente puede considerarse verdaderamente multilateral².

El éxito de este sistema —que funcionó sorprendentemente bien y con muy pocos sobresaltos entre 1945 y los años finales del siglo pasado— se debió en buena medida a lo que Ikenberry ha denominado el «acuerdo institucional» (*institutional bargain*) que unía a EEUU y a sus principales aliados³. Con la importante excepción de los que se incorporaron al bloque comunista, muchos Estados soberanos aceptaron voluntariamente estas instituciones y reglas moldeadas por Washington a sabiendas de que ello limitaría notablemente su autonomía. A cambio, obtuvieron todo tipo de beneficios, entre los que cabe destacar la protección militar estadounidense frente al bloque soviético y la participación en un sistema que les proporcionaba ayuda económica, acceso a los mercados norteamericanos y un orden internacional estable. Por su parte, además de disfrutar de las prerrogativas que traía consigo su liderazgo hegemónico, EEUU sólo exigía que, a cambio de garantizar estos bienes colectivos a sus aliados, se le permitiese actuar al margen de las reglas que determinaban el funcionamiento de estas instituciones siempre que su interés nacional así lo exigiese. Esto no significa que el «acuerdo institucional» ya descrito no plantease algunas dificultades, tanto teóricas como prácticas, incluso antes de la caída del muro de Berlín. Por un lado, los privilegios de los que disfrutaba EEUU como potencia hegemónica no casaban bien con un sistema institucional supuestamente construido sobre la base de reglas y principios de aplica-

¹ RUGGIE (1993).

² SKIDMORE (2005).

³ IKENBERRY (2006).

ción universal. Además, la lógica del sistema obligaba a Washington a plantear sus prioridades en términos que resultasen generalmente aceptables para sus aliados, y no en función exclusiva de su interés nacional. En otras palabras, siempre existió cierta contradicción entre el papel de EEUU como garante de un orden internacional y sus propios intereses como superpotencia.

La caída del muro de Berlín y la posterior disolución de la Unión Soviética dio paso a un escenario en el que el «orden liberal» del que hasta entonces sólo había podido beneficiarse el bloque occidental comenzó a propagarse por todo el globo, incorporando a nuevos beneficiarios (este escenario fue el que inspiró la conocida —y frecuentemente tergiversada— tesis de Francis Fukuyama sobre el «fin de la historia»)⁴. En buena medida, las administraciones de George H. Bush (1989-1993) y de Clinton pretendieron ante todo impulsar la propagación de dicho orden sin poner en peligro el liderazgo hegemónico estadounidense. Para ello, procuraron utilizar las instituciones multilaterales existentes para fortalecer a las nuevas democracias y economías de mercado que florecieron por doquier. De ahí su apoyo a la reunificación de Alemania, a las ampliaciones al Este de la OTAN y de la UE, a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (con México y Canadá) y a la creación de la Organización Mundial del Comercio.

Sin embargo, la expansión del viejo «orden liberal» también trajo consigo unas tensiones inusitadas en el seno del antiguo bloque occidental, lo que sugiere que la sorprendente estabilidad del «acuerdo institucional» ya descrito se había debido precisamente a la influencia permanente de la amenaza soviética. Paradójicamente, el sistema funcionó mientras la hegemonía de EEUU estuvo limitada (y fue activamente contestada) por el bloque soviético; cuando se universalizó en los años noventa del siglo pasado, el sistema entró en crisis. Por un lado, los aliados tradicionales de Washington dejaron de aceptar su estatus especial y su derecho a actuar al margen de las reglas y las instituciones que había inspirado, y además pretendieron que los dirigentes norteamericanos impulsaran la transición hacia un nuevo orden internacional genuinamente multipolar. Por su parte, éstos rechazaron la imposición de los límites a su autonomía que conllevaría un sistema de este tipo, optando cada vez más por la vía unilateral. De ahí que muchos autores sostengan que el giro impuesto por Bush (hijo) a la política exterior norteamericana no debe atribuirse a los ataques del 11-S, sino al impacto estructural, tanto externo como interno, del fin de la Guerra Fría. En suma, el apoyo norteamericano al «orden liberal» de la segunda posguerra mundial siempre estuvo con-

⁴ FUKUYAMA (1992).

dicionado por la amenaza soviética; al desaparecer ésta, los dirigentes estadounidenses recuperaron su capacidad para actuar al margen de la opinión internacional, y además se hicieron más vulnerables a la presión de los sectores más nacionalistas y menos cosmopolitas de su propia sociedad.

En relación con esta última cuestión, cabe preguntarse por el papel de la opinión pública norteamericana en la evolución de su política exterior durante esta década. Es importante recordar al respecto que el rasgo definitorio de la opinión estadounidense hacia la política exterior durante los años noventa fue la indiferencia: EEUU había ganado la Guerra Fría, y aunque seguía teniendo algunos enemigos de peso en el exterior (como Irán y Corea del Norte), se les atribuía una importancia relativamente menor. Esta actitud también tuvo su reflejo en la elite política, como se desprende del hecho de que, según se afirmó entonces, dos tercios de los congresistas republicanos elegidos en 1994 careciesen de pasaporte, por lo que nunca habían salido de EEUU. En este contexto de indiferencia generalizada, no puede sorprendernos que adquiriesen una influencia desproporcionada algunos grupos políticos y *lobbies* poco representativos pero altamente organizados, que mostraron una notable capacidad para fomentar agendas de corte unilateralista, lo cual contrasta vivamente con la relativa ausencia de organizaciones comparables que actuasen en sentido contrario (un buen ejemplo de esto serían los *lobbies* vinculados a la industria energética y su oposición a la firma del protocolo de Kioto). Estas organizaciones fueron extraordinariamente eficaces, debido sobre todo a la naturaleza relativamente abierta de un sistema político altamente descentralizado, en el cual el presidente comparte el control de la política exterior con un Congreso frecuentemente dominado por el partido contrario, y en el que las distintas burocracias gozan de un amplio margen de maniobra. Ciertamente, todo esto ya existía antes de la caída del muro de Berlín, pero como nos recuerda Skidmore, en el contexto de la Guerra Fría, y debido a la persistente amenaza soviética, los presidentes norteamericanos gozaban de un *plus* de autonomía y autoridad en el ámbito de la política exterior, que les permitía enfrentarse con mayores probabilidades de éxito a la presión ejercida por grupos de interés minoritarios.

Aunque posiblemente mayoritaria, ésta no es ni mucho menos la única interpretación posible del cambio operado en la política exterior norteamericana desde finales del siglo pasado. Ikenberry, por ejemplo, rechaza la idea de que el orden surgido tras la Segunda Guerra Mundial estuviese tan determinado por la lógica de la Guerra Fría. En su opinión, la estrategia impulsada por EEUU a partir de la posguerra se plasmó en dos proyectos paralelos pero independientes: un nuevo orden que

pretendía la contención de la Unión Soviética de acuerdo con principios realistas, y un «orden liberal» que buscaba la propagación de la democracia y la economía de mercado. En última instancia, este autor niega que deban atribuirse a la amenaza soviética políticas tales como el Plan Marshall o el tradicional apoyo estadounidense a la integración europea, por lo que tampoco acepta que las relaciones transatlánticas tuvieran que sufrir necesariamente una transformación radical por el hecho de haber desaparecido aquélla. Por su parte, y adoptando una perspectiva realista clásica, Kagan atribuye el distanciamiento que se produjo entre EEUU y buena parte de Europa a partir del cambio de siglo a las consecuencias de una distribución asimétrica del poder «duro» a ambos lados del Atlántico. Según su tesis, los norteamericanos (Marte) prefieren actuar de forma unilateral porque tienen poder y pueden utilizarlo, mientras que los europeos (Venus), que no lo tienen, pretenden limitar la autonomía de su viejo aliado mediante instituciones multilaterales cada vez más desarrolladas y exigentes⁵. Sin embargo, cabe recordar que la diferencia de poder entre unos y otros había sido mucho mayor en 1945 que en 2003, año en el que Kagan formuló su tesis, lo cual no fue obstáculo para que colaborasen muy activamente durante más de medio siglo. De nuevo, esto parecería confirmar que lo que transformó la relación entre EEUU y sus aliados europeos no fue tanto la asimetría de poder sino la desaparición de la amenaza soviética que les había mantenido unidos.

El legado ambivalente de la Administración Clinton

Si, como venimos argumentando, el giro producido en la política exterior norteamericana tras el fin de la Guerra Fría tuvo causas sistémicas, debería ser posible detectar un creciente unilateralismo en la actuación de la administración Clinton (1993-2001). Ciertamente, el dirigente demócrata llegó a la Casa Blanca con la intención de desarrollar un programa de «multilateralismo proactivo» (*assertive multilateralism*) y algunos le recibieron como un fiel heredero de la tradición Wilsoniana. Clinton fue elegido en 1992 porque prometió centrarse en los graves problemas económicos que preocupaban al electorado —*it's the economy, stupid*— pero una combinación de factores internos y externos le empujaron en una dirección crecientemente activista, aunque también unilateralista. Este cambio es atribuible tanto a las dificultades planteadas por un Congreso mayoritariamente republicano (a partir de 1994), a la existencia de fuertes resistencias burocráticas, a la oposición de poderosos grupos

⁵ KAGAN (2003).

de interés e incluso al cansancio del propio presidente ante la imposibilidad de culminar con éxito algunas de sus iniciativas diplomáticas. En respuesta a la indiferencia del electorado y la introversión de la oposición republicana, bajo su mandato se redujeron sustancialmente los presupuestos destinados al Departamento de Estado, a la ayuda al desarrollo y a multitud de agencias internacionales. A raíz de la muerte de 18 soldados norteamericanos en Somalia en 1993, también disminuyó el apoyo de su administración a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Ciertamente, la administración Clinton logró que la OTAN se implicara en Kosovo, pero lo hizo al margen del Consejo de Seguridad de la ONU, órgano que tampoco autorizó la imposición anglo-norteamericana de una zona de exclusión aérea en Irak. Por otro lado, la intervención estadounidense en la guerra de Bosnia fue tardía y titubeante y dio lugar a frecuentes conflictos con sus principales aliados. En lo que a la lucha contra el cambio climático se refiere, la oposición del *lobby* energético norteamericano fue tal que Clinton suscribió finalmente el protocolo de Kioto en 1998 pero sin someterlo a un Senado que había prometido rechazarlo. Los logros diplomáticos más importantes de su administración fueron sin duda la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la creación de la Organización Mundial del Comercio, ya mencionados, pero cabe recordar al respecto que Washington ha solido ser más multilateralista en el ámbito comercial porque su posición negociadora es más débil en este campo que en otros. En suma, la actuación de la administración Clinton puso de manifiesto las contradicciones del «momento unipolar» identificado por Charles Krauthammer en 1990: EEUU era la única superpotencia mundial (la *hyperpuissance* a la que se refirió Hubert Vedrine en 1998), pero paradójicamente ello ya no garantizaba la continuidad de su hegemonía, ni facilitaba necesariamente la cooperación de otros Estados.

La «revolución» de George Bush y sus significados

Muchos comentaristas han observado que George W. Bush llegó a la Casa Blanca en enero de 2001 con una visión aislacionista de la política exterior y que fueron los ataques del 11-S lo que le convirtieron en un intervencionista entusiasta, conversión que sus asesores neoconservadores intentaron dotar de cierto contenido teórico con ocasión de la invasión de Irak. En cambio, analistas como Ivo Daadler y James Lindsay sostienen que Bush pertenece a la misma escuela de política exterior norteamericana que Cabot Lodge, el gran antagonista del presidente Wilson, y que ambos habían bebido en la misma fuente doctrinal, a saber, el tradicional

nacionalismo conservador norteamericano. Visto así, la aparente contradicción entre el primer Bush, contrario a la presencia norteamericana en conflictos como el de los Balcanes por considerarla incompatible con su agenda doméstica (actitud que resumía su eslogan electoral, *America first*), y el presidente que luego impulsaría el mayor despliegue de tropas estadounidenses en el exterior desde la Segunda Guerra Mundial, no sería tal, ya que en ambos casos habría actuado de acuerdo con una visión estrecha y tradicional del interés nacional.

En realidad, la administración Bush había dejado patente su rechazo al multilateralismo incluso antes de llegar al poder. Durante la campaña presidencial de 2000, la futura asesora de seguridad nacional, Condoleezza Rice, ya se había referido despectivamente a la tradición Wilsoniana, que según ella se basaba en «la creencia de que EEUU solamente utiliza su poder legítimamente cuando lo hace en beneficio de los demás». Y si bien es cierto que durante los primeros meses de su mandato Bush decepcionó a muchos de sus votantes conservadores, debido entre otros motivos a su decisión de no aumentar sustancialmente el gasto en defensa, no tardó mucho en oponerse públicamente a cualquier iniciativa multilateral que pudiese mermar el margen de actuación exterior de su administración. De ahí su retirada del proceso que conduciría a la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005, y su negativa a ratificar la participación de EEUU en la Corte Penal Internacional, entre otras decisiones controvertidas.

Como cabía esperar, los ataques del 11-S modificaron por completo las prioridades de un presidente que hasta entonces había otorgado un papel secundario a la política exterior. En cambio, no está tan claro que tan traumático episodio modificara sustancialmente su visión del mundo, ni del papel que debía desempeñar en él EEUU. Lo más sorprendente, si acaso, es que ni siquiera un acontecimiento de esta magnitud animara a la administración Bush a plantearse el abandono de sus instintos unilateralistas; antes al contrario, su gobierno pretendió utilizar la crisis provocada por los ataques para reafirmar la legitimidad de su enfoque original. Lejos de aprovechar la situación para forjar una amplia coalición internacional, como había hecho su padre durante el primer conflicto iraquí de 1990, Bush hijo rechazó la oferta de ayuda de la OTAN, que invocó su famoso artículo quinto por vez primera en su historia, y se lanzó a planificar la invasión de Afganistán de acuerdo con el principio enunciado por Donald Rumsfeld según el cual «la misión determina la coalición» (*the mission determines the coalition*), y en compañía de tan sólo un par de aliados selectos, el Reino Unido y Australia. En vivo contraste con lo anterior, la decisión de concluir la primera Guerra del Golfo en febrero de 1991 sin derrocar a Sadam Husein se tomó para evitar que se rompiera

la coalición forjada por Bush padre; en este caso, fue la naturaleza de la coalición lo que determinó el fin de la misión⁶.

Las preferencias de la administración Bush adquirieron cierta consistencia formal a raíz de la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, sin duda el documento que mejor capta su filosofía unilateralista. Este texto se fijaba tres grandes objetivos: 1) la lucha contra terroristas y tiranos; 2) el fomento de buenas relaciones entre las grandes potencias; y 3) el apoyo a las sociedades libres y abiertas de todo el mundo. Resulta muy revelador que el primero de estos objetivos otorgase la misma importancia a las organizaciones terroristas y a los Estados que las albergaban, y que el documento afirmase que la mayor amenaza a la seguridad de EEUU era aquella derivada del solapamiento de «Estados que apoyan el terror» y de terroristas ansiosos por hacerse con armas de destrucción masiva. En otras palabras, la Estrategia daba por sentado que la lucha contra el terrorismo tendría tanto o más que ver con la acción contra los *rogue states* que lo promovían, que con organizaciones como al-Qaeda. Sin embargo, lo que más llamó la atención de este texto fue sin duda la «doctrina de la acción preventiva» (*doctrine of pre-emption*) en la que se basaba, según la cual EEUU podría actuar preventivamente «contra cualquier Estado que promueva el terrorismo y que pretenda adquirir o utilizar armas de destrucción masiva o sus precursoras». La Estrategia también aclaraba que si bien Washington procuraría obtener el apoyo de la comunidad internacional antes de actuar, no dudaría en hacerlo por su cuenta si resultase necesario. En plena consonancia con ello, el texto acuñaba asimismo el concepto de *coalitions of the willing* (o «coaliciones voluntarias de partidarios»), y reconocía que en el futuro la administración «implementará sus políticas organizando coaliciones... de Estados que puedan y quieran promover un equilibrio de poder que favorezca la libertad». En otras palabras, Washington reconocía explícitamente que prefería forjar coaliciones que aceptasen de buena gana su liderazgo a tener que trabajar en el seno de instituciones internacionales que pudiesen limitar su margen de autonomía. Pocos meses después, en marzo de 2003, Bush implementó buena parte de este programa, invadiendo militarmente Irak sin el visto bueno de la ONU pero con el apoyo de una amplia coalición formada por 48 Estados de peso muy dispar. La «revolución Bush» se había hecho realidad.

La visión más estereotipada del giro protagonizado por el presidente republicano sostiene que, como resultado de los ataques del 11-S, este cauto realista, poco amigo de las aventuras exteriores, se vio súbitamente transformado en un idealista neoconservador. Sin embargo, esta inter-

⁶ KRAUTHAMMER (2002-2003).

pretación no resulta convincente. Sus asesores más influyentes —Dick Cheney, Donald Rumsfeld y Condoleeza Rice— se habían formado en el paradigma de la Guerra Fría, y Colin Powell, el miembro más moderado de la administración, nunca fue partidario de las intervenciones militares. Los pocos asesores de Bush que pueden considerarse verdaderos neoconservadores, como Paul Wolfowitz y Douglas Feith, siempre ocuparon puestos relativamente secundarios.

No obstante lo anterior, es indudable que el 11-S acercó a Bush y sus colaboradores a las tesis neoconservadoras. En la campaña presidencial de 2000 los republicanos se habían mostrado contrarios a las intervenciones en el extranjero y a un gasto militar cada vez más elevado, postura que había sido criticada por unos neoconservadores partidarios de la promoción de la democracia y de cambios de régimen (*regime change*) que diesen lugar a la total reorganización política de Oriente Medio. Sin embargo, el 11-S puso de manifiesto la existencia de un tipo de reto nuevo, que podía atribuirse a una mezcla explosiva de ausencia de democracia, fanatismo religioso y Estados fallidos, lo cual hizo que las recetas neoconservadoras adquiriesen una relevancia de la que habían carecido hasta entonces. De ahí, por ejemplo, la preeminencia de la promoción de la democracia entre los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, o la creciente obsesión de la administración Bush con la amenaza que podía representar Irán. Sin embargo, y como ya se dijo, esto no significa que la política exterior de Bush tras el 11-S tuviese una orientación netamente neoconservadora. Es improbable que Bush hubiese invadido Irak de no haberse producido los ataques de al-Qaeda, pero la obsesión con Sadam Husein ya estaba muy extendida en círculos políticos norteamericanos. Tan es así que Bush pudo tomar prestada tanto la argumentación legal para la invasión como la idea de un cambio de régimen de un texto aprobado por la administración Clinton —el *Iraqi Liberation Act*— en 1998. Por otro lado, el argumento de la promoción democrática no figuró inicialmente entre los objetivos de la administración Bush en relación con Irak, y sólo adquirió cierta relevancia cuando se constató la inexistencia de armas de destrucción masiva. Ciertamente, en su segundo discurso inaugural, pronunciado en enero de 2005, el presidente afirmó solemnemente que EEUU apoyaría la propagación global de la democracia «con el fin último de erradicar la tiranía de nuestro mundo». Sin embargo, este entusiasmo resultó efímero, y el triunfo de Hamas en las urnas palestinas en 2006 —que Washington no supo anticipar— demostró que unas elecciones libres no siempre producirían los resultados apetecidos. Con el paso de no mucho tiempo, los neoconservadores se mostrarían muy decepcionados con la segunda administración Bush, tanto en relación con Irak, por haber actuado con excesiva

tibieza, como por su apoyo a los regímenes no democráticos de la región (como Egipto y Arabia Saudí), e incluso por su excesiva connivencia con Rusia y China.

Aunque seguramente carecemos de la perspectiva necesaria para valorar adecuadamente el legado de la política exterior de la administración Bush, es probable que, paradójicamente, resulte relativamente efímero. Por ejemplo, muchos temieron inicialmente que su actuación en Afganistán e Irak daría lugar a un antiamericanismo irreversible en el mundo árabe-musulmán, pronóstico que no parece haberse cumplido. De forma parecida, los excesos cometidos en Guantánamo y Abu Ghraib en nombre de la «guerra global contra el terror» sin duda dañaron la imagen y credibilidad de EEUU en muchos países, pero probablemente se trate de un fenómeno pasajero. Sea como fuere, parece cada vez más evidente, sobre todo tras las rectificaciones realizadas por el propio Bush durante su segundo mandato (2005-2009), que el unilateralismo exacerbado por el que seguramente será recordado no proporcionó una respuesta satisfactoria a los retos a los se enfrentaba EEUU en un nuevo contexto internacional crecientemente multipolar. Más aún, resulta cada vez más difícil no contemplar las reacciones al 11-S como una costosísima distracción, que agravaron los muy considerables problemas económicos a los que ya se enfrentaba el país y mermaron considerablemente su credibilidad e influencia internacionales, postergando, además, la búsqueda de nuevas formulas de liderazgo, ahora ya sí, necesariamente compartido.

Barack Obama, en el laberinto norteamericano

Sería absurdo ignorar la existencia de diferencias importantes entre la visión del mundo y de la política exterior norteamericana de Bush y de su sucesor demócrata. Ya durante la campaña presidencial de 2008, en la que la política exterior adquirió un gran protagonismo debido a la situación de Irak, Obama 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, que se traducían a su vez en una fragmentación cada vez mayor del poder. El candidato también reconoció que EEUU se enfrentaba a numerosos retos transnacionales, siendo la amenaza del terrorismo *yihadista* tan sólo uno de ellos, para hacer frente a los cuales resultaba imprescindible buscar la cooperación de otros Estados, llegando a afirmar que «America 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»⁷.

Sin embargo, los elementos de continuidad entre ambos también son significativos, como pusieron de manifiesto tanto la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, que se asemejaba bastante a la de Bush, como la presencia de antiguos colaboradores de éste (Jim Jones y Robert Gates, entre otros) en el equipo del presidente demócrata⁸. No obstante lo anterior, es importante subrayar que el texto de 2010 daba por superada la «guerra global contra el terror», y aclaraba que EEUU no estaba en guerra ni con una táctica (el terrorismo) ni con una religión (el islam), sino con al-Qaeda y sus aliados. Sin embargo, al igual que Bush, Obama 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.

La llegada de Obama a la Casa Blanca en 2009 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*)». En EEUU, en cambio, la mayoría de los analistas se mostraron mucho más cautos. Ya entonces, Bruce Jones advirtió que sería un error identificar a Obama sin más con el «multilateralismo eficaz» preconizado por la Estrategia Europea de Seguridad adoptada por la UE en 2003 (en parte como respuesta al texto 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 EEUU 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 amenazas⁹.

En un primer momento, Obama pareció ser capaz de hacer realidad sus promesas electorales. Casi de inmediato, anunció el cierre de Guan-

⁷ LIZZA (2011).

⁸ PARMAR (2011).

⁹ VASCONCELOS y ZABOROWSKI (2009).

tánamo en el plazo de un año, y el fin de los abusivos interrogatorios que allí se realizaban. En febrero de 2009 ordenó la retirada de todas las tropas de combate de Irak antes de agosto de 2010 y la repatriación de las fuerzas restantes antes de diciembre de 2011, aunque también propició el envío de otras 17.000 tropas a Afganistán, que se sumaron a las 36.000 que ya estaban allí. En mayo de 2009 instó al primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, a que cesara la construcción de nuevos asentamientos en Cisjordania, y en junio la Cámara de Representantes aprobó una ley destinada a reducir la emisión de gases de efecto invernadero. A las pocas semanas, Obama pronunció un importante discurso en El Cairo en el que expresó su deseo de forjar una nueva relación entre EEUU y los musulmanes de todo el mundo. Todo ello se vio acompañado de una frenética actividad diplomática, que le llevó a visitar 21 países a lo largo de su primer año de mandato, y que tuvo un reconocimiento un tanto sorprendente en la concesión del premio Nobel de la Paz en octubre de 2009, que se justificó con el argumento de que se había querido 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».

El activismo diplomático protagonizado por Obama durante esos meses arrojó algunos resultados positivos. En septiembre de 2009 el presidente abandonó el proyecto de escudo de misiles de largo alcance preconizado por Bush en favor de un sistema más modesto, decisión que permitió mejorar las relaciones con Moscú, lo que a su vez ayudó a crear el clima necesario para la firma del tratado «New START» en enero de 2010. La voluntad y capacidad de Obama para trabajar con otras grandes potencias también se constató en junio de 2010, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU impuso nuevas sanciones al régimen iraní en un esfuerzo renovado por limitar su programa nuclear con el voto afirmativo de Rusia y China. Este ambiente también explica en parte la aprobación de la resolución 1973 sobre Libia, que permitió a la OTAN defender a la población civil de los ataques armados de las tropas leales a Muamar Gadafi.

Sin embargo, este impulso inicial no fue suficiente para superar los numerosos obstáculos, tanto internos como externos, a los que hubo de hacer frente la política exterior de Obama. Como resultado de los primeros, el presidente tuvo que desdecirse y abandonar sus promesas sobre Guantánamo. El fortalecimiento de los republicanos en las elecciones legislativas de noviembre de 2010 limitó aún más su margen de maniobra, como resultado de lo cual la Casa Blanca también abandonó su programa medioambiental. El auge de los republicanos no pasó desapercibido en

Israel, cuyo gobierno ignoró las advertencias de Obama sobre los asentamientos, y en mayo de 2011 Netanyahu aprovechó su presencia en el Capitolio para rechazar sin ambages el retorno a las fronteras de 1967 tímidamente preconizado por un presidente cada vez más preocupado por su creciente impopularidad. Sus esfuerzos iniciales por utilizar la vía diplomática tampoco cosecharon ningún avance significativo en relación con Corea del Norte e Irán, que continuaron desarrollando sus programas nucleares. Por si fuera poco, tras un primer esfuerzo por congraciarse con los dirigentes de la UE en la cumbre celebrada en Praga en abril de 2009, Obama declinó participar en el cónclave previsto en Madrid en mayo de 2010, suscitando nuevas dudas sobre la sinceridad de su vocación transatlántica y, sobre todo, de su apoyo al proyecto europeo. A todo ello habría que añadir el creciente ensimismamiento de un presidente que dilapidó buena parte de su capital político en una reforma sanitaria de implementación incierta, y cuya reelección dependerá en buena medida de una reactivación de la economía norteamericana sobre la que existen serias dudas.

A la luz de todo lo anterior, cabe preguntarse por la existencia de una verdadera «doctrina Obama». A raíz de su actuación durante la crisis de Libia, algunos de sus detractores sugirieron que, caso de existir, se asemejaría mucho a la famosa «doctrina Nixon», según la cual EEUU proporcionaría a sus aliados toda la ayuda necesaria en caso de conflicto, siempre y cuando éstos asumieran el protagonismo que les correspondiera (aunque se trata de una caricatura un tanto burda, no es menos cierto que la actuación de la administración en Afganistán recuerda en ocasiones la política de «vietnamización» impulsada por su predecesor republicano). Por otro lado, no fueron sus detractores, sino sus propios asesores, quienes argumentaron que, en relación con Libia, Washington había preferido «liderar desde atrás» (*lead from behind*). En opinión de muchos, ésta habría sido también la actitud general de la administración en relación con el conjunto de cambios producidos en la región a raíz de la llamada «primavera árabe». Evidentemente, sería injusto pretender resumir la «doctrina Obama» en esta frase, pero no deja de captar razonablemente tanto la búsqueda de un nuevo reparto de tareas entre aliados como la reticencia de Washington a involucrarse directamente en ambiciosas misiones militares allí donde no estén en juego intereses esenciales estadounidenses.

En suma, Obama se enfrenta actualmente al dilema de cómo defender y promover los intereses norteamericanos en un mundo cada vez más propenso a cuestionar el liderazgo estadounidense. Desde Europa se le anima a que contribuya sin complejos a lo que Vasconcelos ha denominado «la multilateralización de la multipolaridad» (*the multilateralization*

of multipolarity), pero es poco probable que esta fórmula encuentre muchos adeptos en EEUU. A corto y medio plazo, es mucho más probable que Washington opte por un cierto repliegue interno, por una definición más modesta de sus objetivos externos, y por la búsqueda de una mayor presencia en Asia-Pacífico. Sin embargo, esto no resolverá el dilema de fondo, que consiste en averiguar cómo proyectar el poder y la influencia estadounidense en un mundo cada vez más reacio a dar por bueno el tradicional excepcionalismo norteamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- DAALDER, I. H., y LINDSAY, J. M. (2005): *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, John Wiley & Sons, New York.
- FUKUYAMA, F. (1992): *The End of History and the Last Man*, New York, Harper Perennial.
- IKENBERRY, G. J. (2006): «Democracy, Institutions, and American Restraint», en G. J. IKENBERRY (ed.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca, Cornell University Press.
- (2010): «A Crisis of Global Governance?», *Current History*, noviembre.
- KAGAN, R. (2003): *Of Paradise and Power: American and Europe in the New World Order*, New York, Knopf.
- (2006): *Dangerous Nation. America and the World, 1600-1898*, Atlantic Council, London.
- KRAUTHAMMER, C. (2002-2003): «The unipolar moment revisited», *The National Interest*, invierno.
- LINDSAY, J. M. (2011): «George W. Bush, Barack Obama and the Future of US Global Leadership», *International Affairs*, vol. 87, núm. 4.
- LIZZA, R. (2011): «The Consequentialist. How the Arab Spring Remade Obama's Foreign Policy», *The New Yorker*, 2 de mayo de 2011.
- MCMANARA, S. (2011): «How President Obama's EU Policy Undercuts US Interests», *Backgrounder*, núm. 2521, The Heritage Foundation, 16 de febrero de 2011.
- PARMAR, I. (2011): «American Power and Identities in the age of Obama», *International Politics*, vol. 48, núm. 2/3.
- RUGGIE, J. G. (1993): «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», en J. G. RUGGIE (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press.
- SKIDMORE, D. (2005): «Understanding the Unilateralist Turn in US Foreign Policy», *Foreign Policy Analysis*, núm. 2.
- VASCONCELOS, Á. de (2010): «After Lisbon: The States of the Union», *Newsletter*, núm. 31, European Union Institute for Security Studies, marzo.
- VASCONCELOS, Á. de, y ZABOROWSKI, M. (2009): *The Obama Moment. European and American Perspectives*, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- WALT, S. M. (2000): «Two Cheers for Clinton's Foreign Policy», *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 2, marzo/abril.
- ZABOROWSKI, M. (2008): «Bush's Legacy and America's Next Foreign Policy», *Chailot Paper*, núm. 111, European Union Institute for Security Studies, septiembre.

