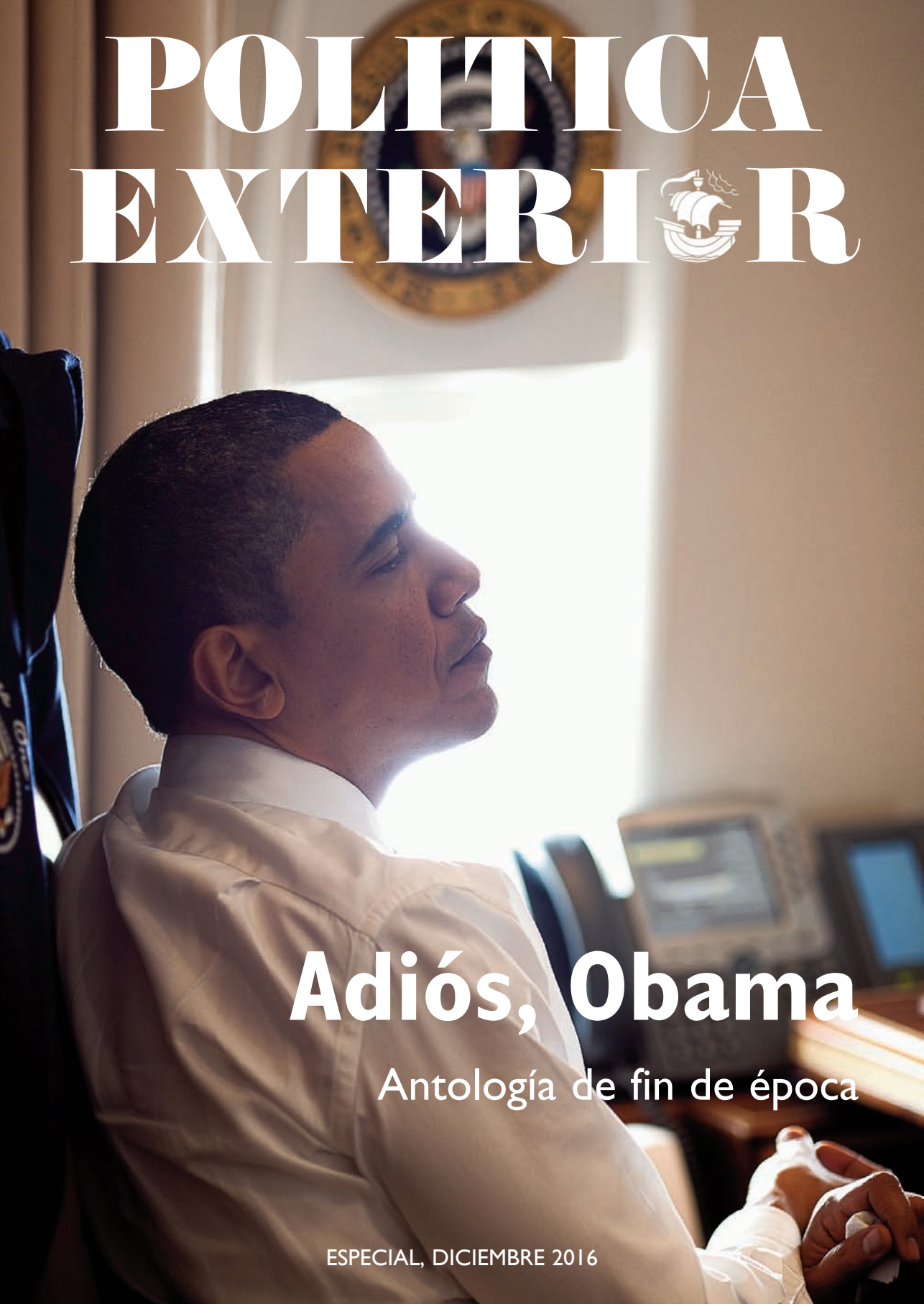


POLITICA EXTERIOR

A portrait of Barack Obama in profile, looking out a window. He is wearing a white shirt. In the background, the Presidential Seal is visible on the wall. The lighting is soft and natural, coming from the window.

Adiós, Obama

Antología de fin de época

ESPECIAL, DICIEMBRE 2016

Adiós, Obama

Antología de fin de época

(Verano de 2007, otoño de 2016)



**POLITICA
EXTERIOR**

Edición a cargo de Pablo Colomer, Julia García y Áurea Moltó.

© Estudios de Política Exterior, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en POLÍTICA EXTERIOR sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos: www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Todas las fotografías de este especial pertenecen a la Casa Blanca ©White House.

Estudios de Política Exterior, SA. Núñez de Balboa, 49 - 28001 Madrid. Tel. 34 91 431 26 28 // revista@politicaexterior.com

Adiós, Obama

Si el triunfo de Barack Obama fue una enmienda a la totalidad de la presidencia de George W. Bush, la victoria de Donald Trump es la refutación de toda una época.

Obama llegó con la promesa de cambio y, a la hora de su partida, deja la sensación de que el suyo ha sido un mandato, más que frustrado, frustrante. Idealista y realista a partes iguales, la acción política del 44º presidente de Estados Unidos ha estado marcada por las contradicciones, los éxitos y los fracasos.

Su legado está en franco peligro de desmantelamiento, motivo más que suficiente para esta antología de 25 artículos que repasa sus ocho años en la Casa Blanca publicados en *Política Exterior*, *Economía Exterior* y *Afkar/Ideas*.

ÍNDICE

Renovar el liderazgo, <i>Barack Obama</i>	7
Política Exterior 118 (julio-agosto 2007)	

EL MUNDO DE BARACK OBAMA

El prisionero de la Casa Blanca, <i>Norman Birnbaum</i>	23
Política Exterior 134 (marzo-abril 2010)	
Prisionero de la Casa Blanca, pero líder global, <i>Norman Birnbaum</i>	38
Política Exterior 174 (noviembre-diciembre 2016)	
La política exterior de EEUU y la idea de progreso, <i>William Pfaff</i>	50
Política Exterior 145 (enero-febrero 2012)	
Solidaridad transatlántica y declive occidental, <i>Charles A. Kupchan</i>	60
Política Exterior 139 (enero-febrero 2011)	
La política comercial fortuita, <i>Uri Dadush</i>	70
Política Exterior 153 (mayo-junio 2013)	
Después de la ‘pax americana’, <i>Fernando Delage</i>	85
Política Exterior 162 (noviembre-diciembre 2014)	

UNA IDEA DE PAÍS

Carta de América: El insuperable problema racial, Jaime de Ojeda	90
Política Exterior 173 (septiembre-octubre 2016)	
Reforma sin fin de la emigración, Demetrios G. Papademetriou	96
Política Exterior 159 (mayo-junio 2014)	
La revolución del ‘shale’, Robert D. Blackwill y Meghan L. O’Sullivan	110
Política Exterior 158 (marzo-abril 2014)	
Política energética después de un año, Paul Isbell	124
Economía Exterior 51 (invierno 2009-2010)	
Claves de la oposición al ‘Obamacare’, Fernando Barciela	133
Economía Exterior 51 (invierno 2009-2010)	
Cómo volverse ‘blanco’ en Estados Unidos, Sarah Kendzior	144
Política Exterior 174 (noviembre-diciembre 2016)	

ASIA, AMÉRICA LATINA, ORIENTE PRÓXIMO

EEUU y China, extraña pareja en Asia-Pacífico, Jesús A. Núñez	156
Política Exterior 155 (septiembre-octubre 2013)	
EEUU, China, y la lógica del conflicto en Asia, David G. Cantalapiedra	167
Política Exterior 173 (septiembre-octubre 2016)	
Cuba, EEUU y el continente americano, Peter Hakim	174
Política Exterior 166 (julio-agosto 2015)	
Camino a la normalidad entre EEUU y Cuba, William M. Leogrande	184
Política Exterior 165 (mayo-junio 2015)	
El nuevo pacto, Jessica T. Matthews	194
Política Exterior 165 (mayo-junio 2015)	
Obama y el futuro del mundo árabe, Randa Achmawi	204
Afkar/Ideas 23 (otoño 2009)	

El ‘lobby’ proisraelí en la era Obama, <i>Ricard González</i>	208
Afkar/Ideas 24 (invierno 2009-2010)	
Mediación imposible en el conflicto palestino-israelí, <i>Mariano Aguirre</i>	211
Afkar/Ideas 44 (invierno 2014-2015)	
EEUU en Oriente Medio: el factor militar, <i>Marina Ottaway</i>	214
Afkar/Ideas 44 (invierno 2014-2015)	

EL LADO OSCURO DEL IMPERIO

Peligros del nuevo militarismo de EEUU, <i>William Pfaff</i>	218
Política Exterior 139 (enero-febrero 2011)	
¿Amenazan los drones el Derecho Internacional?, <i>Belén Lara</i>	230
Política Exterior 159 (mayo-junio 2014)	
La NSA en la era del ciberespionaje, <i>Enrique Fojón y Guillem Colom</i>	238
Política Exterior 157 (enero-febrero 2014)	

Renovar el liderazgo

Barack Obama

El mundo ha perdido la confianza en EE UU. Recuperarla exigirá un liderazgo que parta de la reconstrucción del multilateralismo y la diplomacia en problemas de seguridad global como Oriente Próximo, la proliferación nuclear, el cambio climático, la pobreza y el terrorismo.

Después de Irak, puede que nos tiente la introspección. Sería un error. El momento de Estados Unidos no ha pasado, pero debemos capitalizarlo de nuevo. Tenemos que llevar la guerra a un desenlace responsable y renovar nuestro liderazgo –militar, diplomático y moral– para hacer frente a las nuevas amenazas y sacar partido de las nuevas oportunidades. EE UU no puede hacer frente a los desafíos de este siglo por sí solo; el mundo no puede afrontarlos sin EE UU.

En momentos de gran peligro en el último siglo, líderes estadounidenses como Franklin Roosevelt, Harry Truman y John F. Kennedy lograron proteger al pueblo estadounidense y, a la vez, desarrollar oportunidades para la siguiente generación. Es más, garantizaron que EE UU, mediante sus actos y ejemplo, encabezaba e impulsaba el mundo, defendía y luchaba por la libertad buscada por miles de millones de personas fuera de nuestras fronteras.

Mientras Roosevelt creaba el ejército más formidable del mundo, sus cuatro libertades dieron sentido a nuestra batalla contra el fascismo. Truman defendió una nueva y audaz arquitectura para responder a la amenaza soviética, una arquitectura que aunaba el poderío militar con el Plan Marshall y que contribuyó a garantizar la paz y el bienestar de naciones de todo el planeta. Cuando se desmoronó el colonialismo y la Unión Soviética alcanzó una paridad nuclear real, Kennedy modernizó nuestra doctrina militar, consolidó las fuerzas convencionales y creó el Cuerpo de Paz y la Alianza

Barack Obama es senador por Illinois y aspirante del Partido Demócrata a la candidatura presidencial en las elecciones de 2008 en EE UU. © Council on Foreign Relations, 2007, editor de *Foreign Affairs*. Todos los derechos reservados. Distribuido por Tribune Media Services.

para el Progreso. Ellos emplearon nuestros valores para mostrar a gentes de todo el mundo lo mejor de América.

En la actualidad, estamos llamados a ofrecer de nuevo un liderazgo visionario. Las amenazas de este siglo son, como mínimo, tan peligrosas y, en algunos sentidos, más complejas que las que afrontamos en el pasado. Proviene de armas que pueden asesinar a escala masiva y de terroristas globales que responden a la marginación o la injusticia percibida con un nihilismo asesino. Proviene de Estados rebeldes aliados con los terroristas y de potencias en ascenso que podrían desafiar tanto a EE UU como a los cimientos internacionales de la democracia liberal. Surgen de Estados débiles que no pueden controlar su territorio o mantener a su pueblo. También del calentamiento del planeta, que desencadenará nuevas enfermedades, provocará desastres naturales más devastadores y catalizará conflictos mortíferos.

Reconocer el número y la complejidad de estas amenazas no equivale a dejarse llevar por el pesimismo. Es una llamada a la acción. Exigen una nueva visión del liderazgo en el siglo XXI, una visión que se inspire en el pasado pero que no esté delimitada por un pensamiento trasnochado. El gobierno de George W. Bush respondió a unos atentados poco convencionales como los del 11-S con un pensamiento convencional del pasado, al considerar que se trataba de un asunto de Estado que se prestaba a una solución militar. Era un punto de vista trágicamente descaminado que nos abocó a una guerra en Irak que nunca debería haberse autorizado ni librado. Después de Irak y Abu Ghraib, el mundo ha perdido la confianza en nuestros propósitos y principios.

Tras la pérdida de miles de vidas y miles de millones de dólares, muchos estadounidenses pueden sentirse tentados a aislarse del exterior y ceder nuestro liderazgo en los asuntos mundiales. Pero es un error que no debemos cometer. No podemos apartarnos del mundo ni intentar someterlo por la fuerza. Debemos liderar el mundo mediante nuestros actos y nuestro ejemplo.

Dicho liderazgo pasa por recuperar una percepción básica de Roosevelt, Truman y Kennedy, que es ahora más cierta que nunca: la seguridad y el bienestar de todos y cada uno de los estadounidenses dependen de la seguridad y el bienestar de quienes viven fuera de nuestras fronteras. La misión de EE UU es proporcionar un liderazgo global cimentado en la comprensión de que el mundo comparte una seguridad y una humanidad comunes.

El momento estadounidense no ha terminado, pero debemos capitalizarlo de nuevo. Considerar que el poder estadounidense se encuentra en un declive terminal es ignorar la gran promesa y la meta histórica de este país en el mundo. Si soy elegido presidente, empezaré a renovar esa promesa y ese propósito el mismo día en que tome posesión del cargo.



CORBIS

¿La hora de Obama? El aspirante demócrata a candidato a la presidencia de EE UU en las elecciones de 2008 (18 de febrero, Las Vegas)

Superar Irak

Para renovar el liderazgo estadounidense en el mundo, primero debemos llevar la guerra en Irak a un desenlace responsable y volver a centrar nuestra atención en todo Oriente Próximo. Irak ha sido una desviación de la lucha contra los terroristas que nos atacaron el 11-S. El incompetente enfoque de la guerra por parte de los líderes políticos de EE UU agravó el garrafal error estratégico que supuso optar por librarla en un principio. Ya hemos perdido más de 3.300 vidas estadounidenses, y miles de personas sufrirán heridas visibles y no visibles.

La actuación de nuestros soldados ha sido admirable y su sacrificio es incommensurable. Pero ha llegado la hora de que nuestros líderes reconozcan una dolorosa verdad: no podemos imponer una solución militar a una guerra civil entre facciones suníes y chiíes. La posibilidad más factible para convertir Irak en un lugar mejor es presionar a los bandos enfrentados para que hallen una solución política duradera. Y la única manera eficaz de ejercer esta presión es iniciar una retirada gradual de las fuerzas estadounidenses, con el objetivo de que todas las brigadas de combate hayan abandonado Irak el 31 de marzo de 2008, una fecha consecuente con la meta que se ha marcado el bipartidista Grupo de Estudio sobre Irak, dirigido

por James Baker y Lee Hamilton. Este repliegue podría suspenderse temporalmente si el gobierno iraquí cumple los parámetros políticos, económicos y de seguridad con los que se ha comprometido. Pero debemos reconocer que, al final, solo los líderes iraquíes pueden llevar una paz y una estabilidad verdaderas a su país.

Asimismo, hemos de lanzar una exhaustiva campaña regional e internacional para ayudar a negociar un final a la guerra civil en Irak, impedir su propagación y limitar el sufrimiento del pueblo iraquí. Para ganar credibilidad en esta iniciativa, debemos dejar claro que no buscamos unas bases permanentes en Irak. Deberíamos establecer una fuerza militar mínima y escasamente visible en la región para proteger al personal y las instalaciones estadounidenses, seguir entrenando a las fuerzas de seguridad iraquíes y acabar con Al Qaeda.

*Los instrumentos
diplomáticos deben
ayudarnos a
lidiar con viejos
adversarios como
Irán o Siria*

El laberinto de Irak ha hecho más difícil afrontar y resolver los numerosos problemas de Oriente Próximo, y muchos de esos problemas se han vuelto considerablemente más peligrosos. Cambiar la dinámica en Irak nos permitirá centrar la atención e influencia en el enconado conflicto entre israelíes y palestinos, una labor que la administración Bush ha descuidado durante años.

A lo largo de más de tres décadas, los israelíes, los palestinos, los líderes árabes y el resto del mundo han esperado que Washington capitaneara el esfuerzo por abrir una senda hacia una paz duradera. Esta esperanza ha sido vana con frecuencia. El punto de partida debe ser un compromiso claro con la seguridad de Israel, nuestro más sólido aliado en la región y la única democracia establecida. Ese compromiso es especialmente importante en un momento en el que nos enfrentamos a más amenazas en la zona: un Irán fortalecido, un Irak caótico, el resurgir de Al Qaeda o el renovado ímpetu de Hamás y Hezbo-lá. Ahora más que nunca debemos esforzarnos por garantizar una solución duradera del conflicto, con dos Estados que convivan en paz y con seguridad. Para ello, debemos ayudar a los israelíes a identificar y reforzar a los socios realmente comprometidos con la paz, a la vez que aislamos a quienes busquen conflictos e inestabilidad. Un liderazgo estadounidense duradero para la paz y la seguridad requerirá un esfuerzo paciente y el compromiso personal del presidente de EE UU. Ése es un compromiso que yo contraeré.

Debemos aprovechar nuestro poder para reavivar la diplomacia de EE UU en Oriente Próximo. Una diplomacia tenaz, respaldada por el abanico de instrumentos del poder estadounidense –políticos, económicos y militares– podría reportar el éxito aunque lidiemos con viejos adversarios como Irán y Siria. Nuestra política de proferir amenazas y recurrir a intermediarios para

frenar el programa nuclear iraní, el patrocinio del terrorismo y la violencia regional está fallando. Aunque no podemos descartar el uso de la fuerza militar, no deberíamos dudar en mantener conversaciones directas con Irán.

El objetivo de nuestra diplomacia debería ser que Irán pagara un precio más alto por continuar con su programa nuclear, aplicando sanciones más duras y aumentando la presión a sus socios comerciales clave. El mundo tiene que trabajar para detener el programa iraní de enriquecimiento de uranio e impedir que el país adquiera armamento nuclear. Es demasiado peligroso que las armas nucleares estén en manos de una teocracia radical. Al mismo tiempo, tenemos que demostrar a Irán –y sobre todo al pueblo iraní– lo que podría reportarle un cambio fundamental: compromiso económico, garantías de seguridad y relaciones diplomáticas. La diplomacia combinada con la presión también podría alejar a Siria de su programa radical y orientarla hacia una postura más moderada que, a su vez, contribuiría a estabilizar Irak, aislar Irán, liberar Líbano de las garras de Damasco y ofrecer más seguridad a Israel.

Revitalizar el ejército

Para renovar el liderazgo estadounidense en el mundo, debemos ponernos manos a la obra inmediatamente y revitalizar nuestro ejército. Un ejército fuerte es lo más necesario para mantener la paz. Desgraciadamente, los cuerpos del ejército y la marina de EE UU, según nuestros líderes militares, afrontan una crisis. El Pentágono no puede certificar que una sola unidad militar de EE UU esté totalmente preparada para responder en caso de una nueva crisis o emergencia fuera de Irak: el 88 por cien de la Guardia Nacional no está lista para un despliegue en el extranjero.

Tenemos que aprovechar este momento para reestructurar el ejército y prepararlo para las misiones del futuro. Debemos conservar la capacidad de contrarrestar rápidamente cualquier amenaza convencional a nuestro país y nuestros intereses vitales. Pero también debemos estar más dispuestos a poner soldados sobre el terreno y enfrentarnos a enemigos que libran campañas asimétricas y muy adaptables a escala global.

Deberíamos ampliar nuestras fuerzas de tierra incorporando 65.000 soldados y 27.000 infantes de marina al ejército. No es solo cuestión de satisfacer un cupo; debemos reclutar a los mejores e invertir en su capacidad para vencer. Eso implica ofrecer a nuestros soldados un equipamiento de primer orden, blindaje, incentivos y formación, incluidas las lenguas extranjeras y otras aptitudes esenciales. Deberían reevaluarse todos los programas de defensa a la luz de las necesidades actuales, las lagunas sobre el terreno y los casos futuros de amenaza. Nuestro ejército deberá recomponer parte de sus capacidades y transformar otras. Al mismo tiempo, hay que destinar suficiente financiación para que la Guardia Nacional recupere su estado de preparación.

La mejora de nuestro ejército no será suficiente. Como comandante en jefe, utilizaría las fuerzas armadas con inteligencia. Cuando enviemos a nuestros hombres y mujeres a una situación de peligro, definiré claramente la misión, solicitaré asesoramiento a los mandos castrenses, evaluaré objetivamente la información de los servicios secretos y garantizaré que los soldados cuenten con los recursos y el apoyo que necesitan. No dudaré en emplear la fuerza, de manera unilateral si es preciso, para proteger al pueblo estadounidense o nuestros intereses vitales siempre que seamos atacados o amenazados de forma inminente.

También debemos plantearnos el uso de la fuerza militar más allá de la defensa propia para mantener la seguridad común que apuntala la estabilidad global: respaldar a amigos, participar en operaciones de estabilización y reconstrucción o hacer frente a atrocidades masivas. Pero cuando empleemos la fuerza en situaciones que no sean de defensa propia, debemos hacer todos los esfuerzos por recabar el apoyo y la participación de otros, como hizo el presidente George H. W. Bush para expulsar a Sadam Husein de Kuwait en 1991. Las consecuencias de olvidar esa lección en el conflicto actual en Irak han sido graves.

Frenar la proliferación de las armas nucleares

Para renovar el liderazgo estadounidense en el mundo, debemos hacer frente a la amenaza más apremiante para la seguridad de EE UU y del mundo: la propagación de las armas, el material y la tecnología nucleares y el riesgo de que un dispositivo nuclear caiga en manos de terroristas. La explosión de uno de esos artefactos supondría una catástrofe que eclipsaría el 11-S y sacudiría todos los rincones del globo.

Como han advertido George Shultz, William Perry, Henry Kissinger y Sam Nunn, nuestras medidas actuales no son suficientes para responder a la amenaza nuclear. El régimen de no proliferación está en entredicho, y los nuevos programas nucleares civiles podrían diseminar los medios para fabricar armas nucleares. Al Qaeda se ha propuesto llevar un “Hiroshima” a EE UU. Los terroristas no necesitan fabricar un arma nuclear partiendo de cero; solo es preciso que roben o compren un arma o el material para montarla. En la actualidad existe uranio muy enriquecido –en algunos casos con medidas de seguridad insuficientes– en instalaciones nucleares civiles de más de 40 países de todo el mundo. En la antigua URSS, hay entre 15.000 y 16.000 armas nucleares y reservas de uranio y plutonio para fabricar otras 40.000, todo ello diseminado por 11 franjas horarias distintas. Ya se ha descubierto a personas traficando con material nuclear en el mercado negro.

Como presidente, trabajaré con otras naciones para salvaguardar, destruir y frenar la propagación de estas armas con el fin de reducir drásticamente los peligros nucleares para nuestro país y el mundo. Washington debe encabezar

una iniciativa internacional para proteger las armas y el material nuclear almacenados en lugares vulnerables en un plazo de tres años, lo cual sería el obstáculo más eficaz para impedir que los terroristas se hagan con una bomba.

Esto pasará por una cooperación activa con Rusia. Aunque no debemos dejar de presionar por una mayor democracia y responsabilidad en Rusia, debemos trabajar con este país en ámbitos de interés común, sobre todo para garantizar que las armas y los materiales nucleares estén a salvo. También debemos cooperar con Moscú para actualizar y suavizar nuestras posturas nucleares de la guerra fría, peligrosamente anticuadas, y restar importancia al papel de este tipo de armamento. EE UU no debe apresurarse a fabricar una nueva generación de cabezas nucleares. Y deberíamos aprovechar los recientes avances tecnológicos para fraguar un consenso bipartidista tras la ratificación del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT). Todo ello puede hacerse a la vez que mantenemos una sólida disuasión. En última instancia, estas acciones reforzarán, en lugar de debilitar, nuestra seguridad.

Una vez estén bajo llave las reservas nucleares existentes, me ocuparé de negociar una prohibición global y verificable de la producción de nuevo material para armas nucleares. También debemos frenar la propagación de tecnologías destinadas al armamento nuclear y garantizar que los países no puedan diseñar –o alcanzar fases avanzadas de diseño– un programa armamentístico amparándose en el desarrollo de energía nuclear pacífica. Ése es el motivo por el que mi administración ofrecerá inmediatamente 37 millones de euros para acelerar la creación de un banco de combustible nuclear controlado por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y actualizar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Asimismo, debemos aplicar íntegramente la ley que el senador Richard Lugar y yo aprobamos para ayudar a EE UU y a nuestros aliados a detectar y frenar el contrabando de armas de destrucción masiva en todo el mundo.

Por último, tenemos que desarrollar una fuerte coalición internacional destinada a impedir que Irán adquiera esas armas y acabar con el programa norcoreano de armamento nuclear. Irán y Corea del Norte podrían desencadenar una carrera armamentística regional, lo que generaría peligrosos puntos de inflamación nuclear en Oriente Próximo y el este de Asia. A la hora de afrontar estas amenazas, no desecharé la opción militar, pero nuestra primera medida será una diplomacia continua, directa y agresiva, un tipo de diplomacia que el gobierno de Bush no ha podido ni querido utilizar.

Combatir el terrorismo global

Para renovar el liderazgo estadounidense, debemos discurrir una respuesta global más efectiva al terrorismo que llegó a nuestras costas el 11-S. De Bali a Londres, pasando por Bagdad, Argel, Mumbai, Mombasa o Madrid, los

terroristas que rechazan la modernidad, se oponen a EE UU y distorsionan el islam, han asesinado y mutilado a decenas de miles de personas solo en esta década. Puesto que este enemigo actúa a escala global, debemos enfrentarnos a él de forma global.

Tenemos que volver a centrar nuestros esfuerzos en Afganistán y Pakistán –el frente esencial de la batalla contra Al Qaeda– para contraatacar a los terroristas donde sus raíces son más profundas. El éxito en Afganistán todavía es posible si actuamos con rapidez, criterio y decisión. Deberíamos seguir una estrategia integrada que refuerce a nuestros soldados en Afganistán y sirva para acabar con las limitaciones impuestas por algunos aliados de la OTAN a sus fuerzas. Nuestra estrategia también debe incluir una diplomacia continuada para aislar a los talibanes y unos programas de desarrollo más eficaces que tengan como objetivo la ayuda a regiones donde los talibanes estén haciendo avances.



*Debemos invertir
aún más en
inteligencia y
desplegar más
diplomáticos
cualificados*

Me uniré a mis aliados, no sólo para pedir, sino para insistir en que Pakistán tome medidas enérgicas contra los talibanes, persiga a Osama bin Laden y sus lugartenientes y corte su relación con todos los grupos terroristas. Al mismo tiempo, fomentaré el diálogo entre Pakistán e India para trabajar en una resolución de su disputa sobre Cachemira, y entre Afganistán y Pakistán para solventar sus diferencias históricas y desarrollar la región fronteriza pastún. Si Pakistán puede mirar hacia el Este con más confianza, no será tan pro-

clive a pensar que defiende mejor sus intereses cooperando con los talibanes.

Aunque una acción enérgica en el sur y el centro de Asia debería ser un punto de partida, nuestros esfuerzos deben ser más amplios. No puede existir un refugio seguro para quienes conspiran para asesinar a estadounidenses. Derrotar a Al Qaeda requiere un ejército del siglo XXI. Forjaré unas relaciones del siglo XXI tan sólidas como la alianza anticomunista que ganó la guerra fría. El objetivo es mantener la ofensiva en todas partes, desde Djibuti hasta Kandahar.

En nuestro país, debemos reforzar la seguridad nacional y proteger la infraestructura esencial de la que depende todo el mundo. Podemos empezar invirtiendo en seguridad nacional basándonos en el riesgo. Esto supone destinar más recursos a proteger los tráfico masivos, cubrir las lagunas de nuestra seguridad aérea revisando toda la carga de los aviones de pasajeros y cotejando a todos los viajeros con una lista exhaustiva de alerta, al tiempo que se mejora la seguridad aeroportuaria examinando los niveles de radiación del cargamento.

Para conseguirlo, nuestras acciones antiterroristas y de seguridad nacional deben estar vinculadas a una comunidad de espionaje que lidie de

forma eficaz con las amenazas que afrontamos. Hoy dependemos básicamente de las mismas instituciones y prácticas vigentes antes del 11-S. Debemos volver a reformar los servicios secretos y no limitarnos a reubicar cuadros en un organigrama. Seguir el ritmo de unos enemigos muy adaptables, requiere tecnologías y prácticas que permitan recabar y compartir información entre los organismos de espionaje. Debemos invertir todavía más en inteligencia y desplegar un mayor número de trabajadores y diplomáticos cualificados con un conocimiento especializado de las culturas y los idiomas locales. Y deberíamos institucionalizar la práctica de desarrollar evaluaciones sobre amenazas fundamentales y fortalecer la metodología de análisis.

Por último, precisamos una estrategia integral que utilice todos los instrumentos del poder estadounidense y no solo nuestra fuerza militar para derrotar a los terroristas. Como dijo un alto mando del ejército de EE UU, cuando la gente tiene dignidad y oportunidades, “las posibilidades de que el extremismo tenga una buena acogida, cuando no una acogida completa, disminuyen”. Por este motivo, junto con nuestros aliados debemos invertir en fortalecer a los Estados débiles y ayudar a reconstruir los fallidos.

En el mundo islámico y fuera de él, combatir a los profetas del terror requerirá algo más que sermones sobre democracia. Tenemos que profundizar en nuestro conocimiento de las circunstancias y creencias que sustentan el extremismo. En el islam se está produciendo un debate crucial. Algunos creen en un futuro de paz, tolerancia, desarrollo y democratización. Otros adoptan una rígida y violenta intolerancia hacia la libertad personal y la del mundo en general. Si queremos conferir poder a las fuerzas de la moderación, EE UU debe realizar todos los esfuerzos por exportar la oportunidad –acceso a la educación, asistencia sanitaria, comercio e inversión– y ofrecer un apoyo constante a los reformadores políticos y a la sociedad civil que hicieron posible nuestra victoria en la guerra fría. Nuestras creencias se sustentan en la esperanza; las de los extremistas en el miedo. Por eso podemos ganar –y ganaremos– esta batalla.

Reconstruir nuestras alianzas

Con el fin de renovar el liderazgo estadounidense en el mundo, pretendo reconstruir las alianzas, asociaciones e instituciones necesarias para hacer frente a amenazas compartidas y mejorar la seguridad común. La necesaria reforma de estas alianzas e instituciones no llegará presionando a otros países para que ratifiquen cambios que ideemos en una situación de aislamiento. Llegará cuando convenzamos a gobiernos y pueblos de que a ellos también les interesan unas asociaciones eficaces.

Con demasiada frecuencia hemos enviado el mensaje contrario a nuestros socios internacionales. En el caso de Europa, desestimamos sus mensajes sobre la prudencia y la necesidad de la guerra en Irak. En Asia, menospreciamos los esfuerzos surcoreanos por mejorar las relaciones con su

vecino del Norte. En Latinoamérica, desde México hasta Argentina, no hemos abordado de forma adecuada las preocupaciones sobre inmigración, igualdad y crecimiento económico. En África, hemos permitido que prosiga el genocidio en Darfur durante más de cuatro años y no hemos hecho lo suficiente para responder a la petición de la Unión Africana de un mayor apoyo para detener los asesinatos en esa región de Sudán. Restableceré los lazos con nuestros aliados en Europa y Asia y consolidaré nuestras asociaciones en el continente americano y en África.

Nuestras alianzas requieren una constante cooperación y revisión para determinar si han de continuar siendo efectivas y relevantes. La OTAN ha realizado enormes avances durante los últimos 15 años, y ha pasado de ser una estructura de seguridad de la guerra fría a convertirse en una asociación para la paz. Pero hoy día, el desafío de la OTAN en Afganistán ha puesto de manifiesto, como señalaba el senador Lugar, “la creciente discrepancia entre las misiones cada vez más numerosas de la OTAN y el atraso de sus capacidades”. Para corregir este desfase, me uniré a nuestros aliados con el objetivo de aportar más soldados a operaciones de seguridad colectivas e invertir más en capacidades de reconstrucción y estabilización.

Al tiempo que fortalecemos la OTAN, debemos forjar nuevas alianzas y sociedades en otras regiones vitales. Mientras China asciende y Japón y Corea del Sur se reafirman, me ocuparé de establecer un marco eficaz en Asia que vaya más allá de los acuerdos bilaterales, las cumbres ocasionales y los pactos especiales, como las conversaciones a seis bandas sobre Corea del Norte. Necesitamos una infraestructura inclusiva con los países del este de Asia que fomente la estabilidad y la prosperidad y contribuya a afrontar amenazas transnacionales, desde células terroristas en Filipinas hasta la gripe aviar en Indonesia. Animaré también a China a que desempeñe un papel responsable como potencia en desarrollo y ayude a abordar la resolución de los problemas compartidos del siglo XXI. Competiremos con China en algunos ámbitos y cooperaremos en otros. Nuestro desafío esencial es materializar una relación que amplíe la cooperación a la vez que mejora nuestra capacidad para competir.

*Ninguno de los
problemas de la
ONU se resolverá
a menos que
EE UU trabaje a
su lado*

Asimismo, necesitamos una cooperación efectiva para que las grandes potencias –entre ellas algunas nuevas como Brasil, India, Nigeria y Suráfrica– afronten problemas globales. A todos ellos debemos hacerles partícipes del mantenimiento del orden internacional. Con ese fin, las Naciones Unidas requieren una reforma de gran alcance. Las prácticas de gestión del secretariado de la ONU siguen siendo débiles. Las operaciones de paz se ven desbordadas. El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha apro-

bado ocho resoluciones que condenan a Israel, pero ninguna que condene el genocidio en Darfur o los abusos contra los derechos humanos en Zimbabue. Sin embargo, no se resolverá ninguno de estos problemas a menos que EE UU vuelva a dedicarse a la organización y a su misión.

Unas instituciones reforzadas y unas alianzas y asociaciones renovadas son fundamentales si pretendemos derrotar una amenaza colosal provocada por el hombre: el cambio climático. Sin una transformación drástica, la subida de los niveles del mar inundará regiones costeras de todo el mundo, entre ellas buena parte del litoral del Este de EE UU. El aumento de las temperaturas y la disminución de las lluvias reducirán las cosechas, lo cual agudizará los conflictos, la hambruna, las enfermedades y la pobreza. En 2050, el hambre podría desplazar a más de 250 millones de personas en todo el mundo. Eso supone una mayor inestabilidad en algunas de las regiones más volátiles del planeta.

Como el mayor productor de gases de efecto invernadero del mundo, EE UU tiene la responsabilidad de coger el timón. Mientras muchos de nuestros socios industriales se esfuerzan por recortar sus emisiones, nosotros las aumentamos a un ritmo constante: más de un 10 por cien cada década. Como presidente, mi intención es aprobar un sistema de limitación y comercio que reduzca de forma drástica nuestras emisiones de CO₂. Y trataré de liberar por fin a EE UU de su dependencia del petróleo extranjero utilizando más eficientemente la energía en nuestros vehículos, fábricas y hogares, recurriendo en mayor medida a fuentes renovables de electricidad y aprovechando el potencial de los biocombustibles.

Ordenar nuestra casa es solo un primer paso. China no tardará en sustituir a EE UU como el mayor emisor de gases de efecto invernadero en el mundo. El desarrollo de energías limpias debe ser el epicentro de nuestras relaciones con países importantes de Europa y Asia. Invertiré en tecnologías eficaces y limpias en EE UU, y a la vez utilizaré las políticas de ayuda y las promociones a la exportación, para ayudar a las naciones en desarrollo a saltarse la fase del progreso que conlleva un gran consumo de energías de carbono. Necesitamos una respuesta global al cambio climático que incluya compromisos vinculantes para reducir las emisiones, sobre todo para los que más contaminan: EE UU, China, India, la Unión Europea y Rusia. Este desafío es enorme, pero reaccionar frente a él también reportará nuevos beneficios a EE UU. En 2050, la demanda global de energías bajas en carbono podría generar un mercado anual con un valor de 500.000 millones de dólares. Satisfacer esa demanda abrirá nuevas fronteras a los empresarios y trabajadores estadounidenses.

Sociedades justas, seguras y democráticas

Por último, renovar el liderazgo estadounidense en el mundo exigirá un esfuerzo de la seguridad compartida, invirtiendo en nuestra humanidad com-

partida. Nuestro compromiso global no puede definirse por aquello a lo que nos oponemos; debe guiarse por una idea clara de lo que defendemos. Debemos garantizar que quienes hoy viven con temor y carencias puedan vivir con dignidad y oportunidades el día de mañana.

Últimamente, gentes de todo el mundo han oído hablar del avance de la libertad. Por desgracia, muchos han llegado a asociarlo con la guerra, la tortura y un cambio de régimen impuesto por la fuerza. Para crear un mundo mejor y más libre, primero debemos comportarnos de un modo que refleje la decencia y las aspiraciones del pueblo estadounidense. Esto implica acabar con prácticas como el envío nocturno de prisioneros a países remotos para que sean torturados, la detención de miles de personas sin acusación ni juicio, o el mantenimiento de una red de cárceles secretas al margen de la ley.

El desarrollo de energías limpias debe ser el centro de nuestra relación con la UE y Asia

Los ciudadanos de todo el mundo deberían poder elegir a sus líderes en un entorno exento de temor. EE UU debe comprometerse a fortalecer los pilares de una sociedad justa. Podemos ayudar a gestar unas instituciones responsables que ofrezcan servicios y oportunidades: legislaturas sólidas, sistemas jurídicos independientes, fuerzas policiales honestas, prensas libres y sociedades civiles vibrantes. En países azotados por la pobreza y el conflicto, los ciudadanos anhelan liberarse de la miseria. Y, dado que las sociedades extremadamente pobres y los Estados débiles representan un caldo de cultivo óptimo

para la enfermedad, el terrorismo y el conflicto, EE UU, por el bien de su seguridad, tiene un interés directo en reducir drásticamente la pobreza global y unirse a sus aliados para compartir más nuestra riqueza y ayudar a los más necesitados. Tenemos que invertir en la creación de Estados capaces y democráticos que puedan establecer comunidades sanas y cultas, desarrollar mercados y generar riqueza. Esos Estados también tendrían una mayor capacidad institucional para combatir el terrorismo, frenar la proliferación de armamento y crear infraestructuras sanitarias para prevenir, detectar y tratar enfermedades letales como el sida, la malaria y la gripe aviar.

Como presidente, duplicaré nuestra inversión anual para afrontar esos desafíos hasta alcanzar los 50.000 millones de dólares de cara a 2012, y garantizaré que esos nuevos recursos se destinen a fines que merecen la pena. Durante las últimas dos décadas, la ayuda exterior de EE UU ha hecho poco más que mantener el ritmo de la inflación. Por nuestra seguridad nacional, nos interesa hacerlo mejor. Pero si EE UU va a ayudar a otros a crear unas sociedades más justas y seguras, nuestros acuerdos comerciales, la reducción de la deuda y la ayuda externa no deben adoptar la forma de cheques en blanco. Complementaré nuestro apoyo con un insistente llamamiento a

la reforma para combatir la corrupción que pudre las sociedades y los gobiernos desde dentro. No lo haré con el espíritu de un mecenas, sino con el de un socio consciente de sus imperfecciones.

Nuestros programas internacionales contra el sida, que están creciendo con rapidez, han demostrado que una mayor ayuda externa puede suponer un cambio real. Como parte de esta nueva financiación, activaré un Fondo Educativo Global de 2.000 millones de dólares que unirá al mundo para mitigar el déficit de la educación global, como proponía el informe de la Comisión del 11-S. No podemos aspirar a moldear un mundo en el que la oportunidad pese más que el peligro a menos que garanticemos que a los niños de todas partes se les enseña a construir, y no a destruir.

Existen convincentes razones morales y de seguridad para un liderazgo estadounidense renovado que reconozca la igualdad y el valor inherentes a todas las personas. Como dijo el presidente Kennedy en su discurso inaugural de 1961: “A quienes habitan en las cabañas y los pueblos de medio mundo y luchan por romper las barreras de la miseria colectiva, les prometemos dedicar todo nuestro empeño para ayudarles a ayudarse a sí mismos, el tiempo que sea necesario, no porque lo estén haciendo los comunistas, no porque busquemos su voto, sino porque es lo correcto. Si una sociedad libre no puede ayudar a tanta gente pobre, no podrá salvar a unos pocos ricos”. Demostraré al mundo que EE UU todavía es fiel a sus valores fundacionales. No solo tomamos las riendas por nosotros mismos, sino también por el bien común.

Restablecer la confianza en EE UU

Desafiado por Hitler, Roosevelt dijo que el poder de EE UU se dirigiría “al bien supremo, y también contra el mal inmediato. Los estadounidenses no somos destructores; somos constructores”. Es hora de tener un presidente que pueda crear consenso en nuestro país para emprender un rumbo igualmente ambicioso.

En última instancia, ninguna política exterior puede triunfar a menos que el pueblo la comprenda y crea que tiene una responsabilidad en su éxito, y a menos que confíe en que su gobierno también escucha sus preocupaciones. No podremos ampliar la ayuda exterior si no invertimos en seguridad y oportunidades para nuestro pueblo. No podemos negociar acuerdos comerciales que estimulen el desarrollo en países pobres, mientras no prestemos una ayuda significativa a los trabajadores estadounidenses acuciados por los trastornos de una economía global. No podemos mitigar nuestra dependencia del petróleo extranjero o derrotar el calentamiento global si no estamos dispuestos a innovar y conservar. No podemos esperar que los estadounidenses apoyen una situación de peligro para nuestros hombres y mujeres si no demostramos que utilizaremos la fuerza con sabiduría y criterio. Pero si el próximo presidente es capaz de restablecer la confianza del

pueblo estadounidense, si sabe que su líder se preocupará por sus máximos intereses con prudencia, sabiduría y cierto grado de humildad, creo que el pueblo de EE UU estará ansioso por ver de nuevo a su país a la cabeza.

Pienso que también coincidirán en que ha llegado el momento de que una nueva generación cuente la próxima gran historia estadounidense. Si actuamos con audacia y previsión, podremos decir a nuestros nietos que ésta fue la época en la que contribuimos a instaurar la paz en Oriente Próximo. Que ésta fue la época en la que hicimos frente al cambio climático y salvaguardamos las armas que podían destruir a la raza humana. Que ésta fue la época en la que derrotamos a los terroristas globales y brindamos oportunidades a rincones olvidados del mundo. Y que ésta fue la época en la que renovamos los Estados Unidos que han guiado a generaciones de viajeros hastiados procedentes de todo el planeta para que hallaran oportunidades, libertad y esperanza en nuestro umbral.

No hace tanto que los agricultores de Venezuela e Indonesia daban la bienvenida a los médicos estadounidenses que llegaban a sus pueblos y colgaban fotos de JFK en las paredes de su salón, o que millones de personas, como mi padre, esperaban cada día una carta que les concediera el privilegio de venir a EE UU a estudiar, trabajar, vivir o, simplemente, ser libres.

Podemos volver a ser esos Estados Unidos. Ha llegado la hora de renovar la confianza y la fe de nuestro pueblo –y la de todos los pueblos– en un país que luche contra los males inmediatos, fomente un bien absoluto y lidere el mundo una vez más.



El mundo de Obama

Herederero de un mundo en crisis, Obama ha querido dotar de sentido y sensibilidad a la política del último imperio. La sociedad internacional, sin embargo, se ha mostrado reacia a amoldarse a la voluntad de un liderazgo cuestionado, pero sin rival.

El prisionero de la Casa Blanca

Norman Birnbaum

No se puede esperar que Obama arregle solo los errores e ilusiones acumulados del último siglo. Enfrentado a una maquinaria administrativa lenta y al rechazo de los republicanos, al presidente le ha resultado extraordinariamente difícil hacerse con el control del gobierno.

Tras un año en el cargo, el presidente Barack Obama, como la mayoría de sus predecesores, parece un prisionero en la Casa Blanca. *The New York Times*, que no destaca por su ironía, ha escrito que, si otros problemas lo permiten, el presidente espera hacer algo respecto al paro. No ser capaz de hacerlo complicaría mucho su reelección en 2012, y es probable que tenga como consecuencia un gran avance republicano en las elecciones al Congreso de noviembre de 2010, cuando estarán en juego la Cámara de Representantes al completo y un tercio del Senado.

La victoria del republicano Scott Brown en la elección especial en Massachusetts para elegir al sucesor del fallecido senador Edward Kennedy (celebrada exactamente un año después de la toma de posesión de Obama) ha sorprendido a los demócratas, que han caído en la cuenta del peligro cuando era demasiado tarde. Brown es un político local desconocido, sin ningún talento evidente, que hizo campaña como exponente de las virtudes de la gente corriente frente a los vicios de la élite política. El índice de popularidad del presidente no es peor que el de muchos de sus predecesores en esta etapa de la presidencia (a finales de enero, la mitad de los ciudadanos estaban satisfechos con su actuación), pero es muy llamativo el contraste entre las grandes expectativas que había despertado, la renovada confianza de los republicanos y la desmoralización y marcada división entre los demócratas.

La relación entre la política nacional y la exterior en las presidencias estadounidenses no sigue un patrón estándar. En general, un presidente cuya posición en política nacional es fuerte tiene más libertad de maniobra en los

Norman Birnbaum es sociólogo y pensador estadounidense. Catedrático emérito de la facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown, Washington.

asuntos internacionales. Aunque ése no siempre es el caso, y Lyndon Johnson –un reformista nacional de mucho éxito– sabía que la guerra de Vietnam era imposible de ganar, pero no actuó de acuerdo con esa impresión porque temía que le acusaran de debilidad. Sin embargo, en 1964 había obtenido una victoria aplastante frente a su oponente, el senador Barry Goldwater (a quien acusó de planear lo que él hizo inmediatamente en 1965: intensificar la guerra en Vietnam). Richard Nixon, por el contrario, llegó a la Casa Blanca en 1969 con una genuina reputación de belicosidad, y procedió a mejorar las relaciones con la República Popular China (absurdamente rechazadas por Estados Unidos desde la llegada al poder de los comunistas), inició negociaciones trascendentales con la Unión Soviética y, en la práctica, abandonó a su suerte a Vietnam del Sur, un Estado dependiente de EE UU. A medida que el último presidente Bush se enfangaba en lo que a la mayoría de los estadounidenses les parecía una guerra interminable –y para muchos innecesaria– en Irak, se encontró con que, a pesar de su reelección en 2004, no contaba con mayoría para sus prioridades nacionales: las reducciones permanentes y estructurales, más que puntuales, en el gasto dedicado al Estado de bienestar.

Lo viejo frente a lo nuevo

La mayoría presidencial de Obama en noviembre de 2008 buscaba claramente un nuevo comienzo en nuestra política, pero no está claro cuántos votantes del presidente compartían su perspectiva compleja y diferenciada de la política exterior. Interpretó su elección como una obligación de poner en marcha políticas que habrían sido inconcebibles con George W. Bush e inimaginables si el republicano John McCain hubiese ganado: la reconciliación con el mundo islámico; un nuevo comienzo para la cooperación con China y Rusia; el final de la intimidación hegemónica en el hemisferio occidental; una invitación a la Unión Europea para proponer sus propias iniciativas en la política mundial (donde la UE ha demostrado ser incapaz); la cooperación estadounidense a la hora de controlar la destrucción medioambiental; una nueva iniciativa para que Israel y Palestina alcancen un acuerdo; y las negociaciones con Irán sobre su proyecto nuclear.

El programa habría puesto a prueba las capacidades de Franklin Roosevelt, y contrasta con el minimalismo que se le impuso a Bill Clinton cuando perdió la mayoría demócrata en la Cámara en 1994, tras dos años en el cargo. En realidad, en su exhaustivo multilateralismo y su énfasis en la negociación y el desarrollo económico y social, así como en los derechos humanos, el programa de Obama es una continuación ampliada del que Clinton defendió pero tuvo dificultades para poner en práctica. Queda por ver si, bajo unas condiciones económicas nacionales incomparablemente peores que las de la era Clinton, y con la carga añadida de todas las pérdidas

provocadas por el gobierno de Bush (la hostilidad de los musulmanes y la desconfianza generalizada sobre nuestros motivos y competencia), Obama podrá sacar adelante un conjunto de proyectos mucho más ambicioso.

Tenemos un aparato de política exterior y militar que perpetúa sus intereses y a sí mismo. Su autodestructiva invención, la guerra contra el terrorismo, pone en entredicho su perspicacia (y levanta sospechas sobre las motivaciones de algunos de sus miembros más inteligentes). Los principales problemas a los que nos enfrentamos son: la proliferación de conflictos culturales, económicos, étnicos, políticos y religiosos que sobrepasan las fronteras en ausencia de algo que se asemeje a unas instituciones fiables de gobierno mundial; luchas reales y posibles por el acceso a los mercados y las materias primas; cambios importantes en la capacidad económica, la riqueza y el poder de los continentes (con la UE y EE UU destronados de los puestos de mando); y las amenazas de un daño medioambiental irreversible.

El problema de mantener el elevado nivel de vida estadounidense es mucho mayor, y mucho más difícil, que los problemas de la seguridad (más aún cuando muchas de nuestras concepciones nacionales sobre la seguridad se basan en ideas no realistas sobre la invulnerabilidad). A lo largo del tiempo, EE UU ha conseguido unirse a base de dolor, pero en este momento las divisiones culturales e ideológicas son muy marcadas. El consenso del que goza el país se ha derivado de los avances económicos que permitieron la integración política y social de grupos que de otro modo estarían en conflicto o, al menos, propiciaron periodos explícitos o tácitos de tregua en su guerra de cada uno contra todos.

Puede que pronto estemos importando sistemas ferroviarios chinos superiores a los estadounidenses (justo después de 100 años de importar campesinos chinos para construir los nuestros), ¿un cambio en la división del trabajo internacional con consecuencias reales y simbólicas para una sociedad que se describe a sí misma como “el país más grande del mundo”? Algunos de los cambios ya se han producido y han socavado en los ciudadanos estadounidenses capaces de asumir las ideas críticas la opinión de que el resto del mundo no desea nada tanto como la hegemonía estadounidense.

La pregunta explícita que formulaba hace poco el primer ministro chino, Wen Jiabao, sobre si, en vista de sus grandes reservas de bonos del Tesoro de EE UU, China podría confiar en la seguridad de sus ahorros, ha inquietado a la élite económica. Gran parte de los estadounidenses estaba y sigue estando demasiado preocupada por su propia situación económica para darse cuenta.

En las elecciones de Massachusetts, Brown insistió en los fracasos económicos de Obama, a la vez que se burlaba de la idea de una acción

Mantener el nivel de vida de EE UU es un problema mucho mayor que los derivados de la seguridad

gubernamental para encauzar la economía y exponía una primitiva ideología de libre mercado. Aparte de defender a ultranza que se torture a los acusados de terrorismo y de ridiculizar la idea de que se les apliquen los procedimientos legales ordinarios, no dijo casi nada sobre política exterior.

Dos visiones para un país

Cuando era un estudiante de posgrado de la Universidad de Harvard (1947-52), tenía como compañeros de estudios a personajes destacados como los fallecidos McGeorge Bundy y Samuel Huntington, Carl Kaysen y Henry Kissinger (así como personas bastante diferentes, como Robert Bellah y el fallecido Clifford Geertz). Las ideas imperantes tenían que ver con la “modernización”, una visión profundamente etnocéntrica según la cual no era necesario convencer a otros países de que nos imitasen puesto que, si se les diese la más mínima oportunidad, desearían hacerlo. Que el mundo marchaba hacia un futuro laico y progresista, una sociedad de consumo con gran cantidad de opciones culturales, era un artículo de fe, aunque con matices. Kissinger se preguntaba si EE UU era suficientemente fuerte para las luchas que serían necesarias antes del amanecer de la edad de oro; a Bundy le preocupaba que el país pudiera tomarse la democracia tan en serio que prescindiese del liderazgo de aquellos tan claramente cualificados para ejercerla, como la familia Bundy. El hecho de que en los barrios menos académicos de Cambridge-Massachusetts (y en el resto del país) nuestros conciudadanos tuvieran concepciones radicalmente distintas de EE UU no inquietaba a los profetas de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Para muchos integrantes de las élites, la sorpresa electoral de este año tiene, claramente, un precedente histórico.

La guerra fría no defendió un estilo de vida estadounidense; se convirtió en un estilo de vida. La movilización nacional para las guerras de Corea y Vietnam, la enorme expansión del aparato militar y político, la considerable ansiedad respecto a la resistencia externa y la disensión interna, así como las peculiares negaciones y deformaciones que conllevó la preparación para la guerra nuclear, generaron una atmósfera en la que se fundieron las visiones apocalípticas y el arribismo banal. El legado del *New Deal* permaneció intacto a lo largo de toda la presidencia de Nixon, principalmente porque una mano de obra en la que uno de cada tres trabajadores pertenecía a un sindicato, era capaz de exigir una parte decente del producto nacional y elegir un número suficiente de legisladores, nacionales y estatales, como para mantener las medidas gubernamentales de protección social. (No fue hasta los años setenta, con el declive gradual de las manufacturas estadounidenses, cuando la afiliación a los sindicatos empezó a caer hasta su actual mínimo de poco más del 10 por cien de la mano de obra). Las instituciones económicas internacionales que EE UU había designado y

que todavía controlaba contribuyeron al mantenimiento de la supremacía económica.

Las décadas de la posguerra sin duda trajeron cambios positivos a nuestro país: la integración de los descendientes de la gran ola de inmigrantes entre la guerra civil y la Primera Guerra mundial, una importante mejora de la situación de la mujer y un notable aumento de la igualdad entre razas. Los años 1945-90 también trajeron problemas que ahora se han agudizado. Las manufacturas alcanzaron un máximo y luego bajaron; el sistema educativo se bifurcó y dio lugar a las universidades más eficaces y los colegios con peores resultados del mundo industrializado; nuestro sentido de una misión nacional se volvió más rígido y se transformó en un triunfalismo etnocéntrico. El partido del progreso siguió siendo el dominante, pero se rompió en dos. Más de la mitad del país consideraba que la revolución estadounidense había llegado a buen término, sólo quedaba defenderla de los envidiosos y del mal.

Una considerable minoría hacía hincapié en los objetivos no alcanzados del proyecto de reforma social del siglo XX (y en el peligro para EE UU de que hubiese explotación y opresión en el resto del mundo). Mientras tanto, al menos una cuarta parte de los ciudadanos son fundamentalistas políticos y religiosos. Creen que el cambio climático es una invención de unos científicos arrogantes, sienten resentimiento hacia quienes manifiestamente se plantean ideas de más de una sílaba, tienen una concepción del gobierno coercitiva y amenazadora, responden a la inmigración con xenofobia y no aceptan la legitimidad del presidente. En una situación de polarización política acentuada (a pesar de los llamamientos del presidente a mantener la cordura), constituyen la masa de maniobra política de los republicanos y buscan la destrucción política del presidente. La furia incontenible que mueve a los fundamentalistas es algo distinto de una visión crítica de la estratificación del país y la concentración de poder que hay en él.

El final de la guerra fría no trajo una tregua, sino nuevos problemas que desanimaron a gran parte de la ciudadanía estadounidense porque, a diferencia del enfrentamiento con la URSS, parecían inabordables y, para muchos, inexplicables (“¿Por qué nos odian?”). Las intenciones de Obama de iniciar una nueva era en nuestras relaciones con el resto del mundo se han topado con varias resistencias. Esa gran parte de la sociedad que no lee *Foreign Affairs* (cuya tirada es de 145.000 ejemplares) permaneció irreflexivamente escéptica, aunque en principio de una manera desorganizada.

Anclada a causa de la guerra fría y la relativa tranquilidad de la década que la siguió –en una visión del mundo según la cual EE UU estaba al

*Fundamentalistas
políticos y
religiosos
constituyen la
base de maniobra
de los republicanos*

mando— no respondía a los argumentos sobre la necesidad del multilateralismo (y consideraba el recurso a la fuerza parte del orden de la naturaleza social). La denominada “comunidad de la política exterior” (académicos, burócratas, periodistas, políticos y sus equipos, oficiales del ejército, empresarios y financieros, las profesiones con intereses vocacionales más allá de nuestras fronteras), no es una comunidad en absoluto, sino un conjunto de exponentes de intereses ideológicos y materiales bastante contrapuestos (unidos, por supuesto, por el deseo de conservar su monopolio del programa político).

Una maquinaria inadecuada y lenta

Al presidente le ha resultado extraordinariamente difícil formar gobierno y hacerse con su control. Un presidente de EE UU nombra a unos 5.000 funcionarios, aparte de su personal.

El proceso es absurdamente engorroso, la aprobación necesaria del Senado es lenta y ahora retrasada o bloqueada a menudo por los republicanos, que siguen una política de obstruccionismo total. El subsecretario de Estado para asuntos latinoamericanos, Arturo Valenzuela, no pudo asumir el cargo durante cinco meses porque los republicanos no estaban de acuerdo con la clara desaprobación de Obama del golpe de Estado en Honduras del 28 de junio. Los nombramientos del personal de la Casa Blanca y los organismos ejecutivos no requieren el visto bueno del Senado, pero están sujetos a un examen extremadamente crítico por parte de la oposición que ha obligado al presidente a renunciar a algunas de sus opciones iniciales. El grupo de presión israelí logró detener el nombramiento de uno de los diplomáticos con más talento para ocupar un alto cargo en el servicio secreto por su falta de entusiasmo por las políticas de ocupación de Israel. Hay varios cientos de nombramientos presidenciales de este tipo, y si en algunas áreas (medio ambiente, protección laboral y social) el presidente ha tenido una relativa mano libre, la política exterior y militar sigue siendo un terreno en el que las opiniones firmes y la independencia de juicio no siempre ayudan a impulsar la carrera profesional.

Al mantener a Robert Gates como secretario de Defensa y elegir a Hillary Clinton como secretaria de Estado, Obama buscaba personas que le defendiesen de la enorme capacidad del aparato militar y de la política exterior para sabotear a los presidentes (y que, en la medida de lo posible, también sirvieran como garantes de sus proyectos innovadores).

Gates, que se quedará durante al menos otro año, fue elegido porque, junto con la ex secretaria Condoleezza Rice, se había alejado de la agresividad y la unilateralidad habituales de Dick Cheney (y había evitado que Israel atacase Irán en 2008). Gates escribió su tesis doctoral sobre la política exterior soviética y fue un director de la CIA relativamente competente, en

un puesto que hace caer a la mayoría de sus titulares. Hace hincapié en los aspectos políticos indispensables de las acciones militares, al igual que la última generación de almirantes y generales (la mayoría en posesión de títulos universitarios superiores). Pero la pregunta es cuál es la política en cuestión. Gates opina que las operaciones militares estadounidenses en Afganistán y Pakistán pueden neutralizar temporalmente las circunstancias políticas adversas y dar a los procesos políticos (y a los proyectos de reconstrucción a largo plazo) tiempo para enderezar las cosas. Reprendió (aunque suavemente) al comandante de EE UU en Afganistán, el general de las fuerzas especiales Stanley McChrystal, cuando desafió abiertamente al presidente en relación con el número de tropas que debía enviar a Afganistán. Anteriormente, McChrystal había supervisado en Irak la “eliminación selectiva” de adversarios, así como el soborno de otros individuos. Si se siguieran los criterios de Núremberg, el general correría un gran riesgo de ser procesado. Ahora ha dado a entender que está dispuesto a incorporar a los talibanes más cooperativos al gobierno afgano. Al igual que su superior, el general David Petraeus, McChrystal parece incapaz de pensar que los ciudadanos de otros países a quienes desagradan las intervenciones militares estadounidenses no son necesariamente malvados o, en el mejor de los casos, ignorantes. Es difícil no tener la impresión de que, como muchos otros dentro del aparato, a los generales les es indiferente bajo qué presidente está su mando.

Obama se sumió en un largo y hasta cierto punto audible periodo de reflexión con sus asesores sobre Afganistán y, finalmente, accedió a enviar 30.000 soldados más (acompañados por un débil compromiso de retirada a partir de 2011). Dada la capacidad de Afganistán para derrotar a los invasores que se inmiscuyen en su perpetua guerra civil, es sumamente improbable que la operación militar estadounidense llegue a buen puerto. El presidente corre el peligro de verse empujado a una situación que sólo puede empeorar. Ha negado explícitamente la analogía con Vietnam, pero la analogía es evidente. Kennedy hizo oídos sordos a las recomendaciones militares y políticas, y estaba a punto de retirar las fuerzas estadounidenses de Vietnam antes de que lo asesinaran, posiblemente debido a ello. Ni Johnson ni Nixon ni Ford lograron salir de la situación antes de la derrota total. Cualesquiera que fuesen sus errores de cálculo geopolíticos (y fueron considerables), su motivación principal era el miedo a las críticas políticas nacionales.

En realidad, es posible que Obama haya tenido más margen para reducir el compromiso estadounidense del que se ha permitido a sí mismo: ahora queda por saber si es demasiado tarde para que idee una retirada. Los

Es sumamente improbable que la operación militar de EE UU en Afganistán llegue a buen puerto

ciudadanos no están entusiasmados con la guerra afgana, y en la televisión no paran de decirles que, en cualquier caso, el verdadero problema es Pakistán. Algunas figuras destacadas del Congreso han criticado la escalada en Afganistán, y puede que tengamos un debate sobre su financiación.

El intento de atentado en un avión de pasajeros que sobrevolaba Michigan ha desviado la atención hacia Yemen. El presidente se encuentra haciendo la guerra en cinco países musulmanes: Irak, donde hay pocas cosas claras excepto que la influencia iraní ha aumentado enormemente, Afganistán, Pakistán, Yemen y Somalia. Antes había hecho llamamientos a favor de una mayor implicación de EE UU en África; pero en lugar de un programa de desarrollo (en lo que China es ya un rival muy eficaz), EE UU podría verse inmerso también allí en una lucha sin límites contra el islamismo.

¿Quién ayuda a diario al presidente en estas circunstancias? El personal del Consejo de Seguridad Nacional es bastante numeroso y, de hecho, es un servicio secreto y un departamento de Defensa y de Estado en miniatura, con algunas competencias sobre seguridad nacional. Está compuesto por una mezcla de diplomáticos, miembros de los servicios secretos y militares, y por otros fichajes del Congreso y las universidades. El general James Jones, asesor de Seguridad Nacional y ex comandante de la OTAN, se describe como un coordinador burocrático. Jones comparte una ventaja con el presidente: se crió en el extranjero (en Francia) antes de asistir a la universidad en EE UU. El enfoque competente de Jones puede deberse a un rasgo que comparte con muchos otros oficiales católicos romanos: un cierto sentido de los límites de los usos legítimos y prácticos del poderío militar (bastante evidente en las declaraciones del inteligente y sobrio director de los servicios armados, el almirante Michael Mullen). Obama es su propio jefe de estrategias, con el ocasional apoyo público del vicepresidente, Joseph Biden, que fue presidente del comité de Relaciones Exteriores del Senado, y que cree –acertadamente– que muchas empresas estadounidenses, políticas y militares, en el extranjero terminan mal o de forma ambigua.

El senador John Kerry, su sucesor en la dirección del comité, aspira a desempeñar una importante función pública, pero se muestra curiosamente reacio a expresar opiniones categóricas. El presidente del comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, el congresista demócrata Howard Berman, representante por Los Angeles, es un asiduo aliado de Israel. Su homóloga en la oposición, el miembro republicano de más rango, la congresista Ileana Ros-Lethinen, de Florida, es la voz de los emigrantes cubanos que no desean una apertura respecto a Cuba. El presidente del comité de Servicios Armados del Senado, el senador Carl Levin, es consciente de la necesidad de controlar tanto los costes del presupuesto militar como las fantasías napoleónicas de algunos de los altos mandos castrenses. Lo que dice es racional y reflexivo, lo cual explica que no se le escuche demasiado, una particularidad que comparte con el vicepresidente.

Gran parte de la experiencia, inteligencia y conocimientos que poseen los miembros del Consejo de Seguridad Nacional a menudo no parece ascender a través de una estructura compartimentada y jerarquizada hasta terminar en el Despacho Oval. Obama ha recurrido, claramente, a sus asesores de política nacional (cuyo interés se centra en las consecuencias nacionales inmediatas de las decisiones de política exterior). El jefe de personal, el ex congresista por Illinois Rahm Emanuel, es un firme defensor de la derecha de Israel, país desde el que emigró su familia. Al asesor político de más rango, David Axelrod, parece que se le dan mejor las elecciones que el gobierno. En cualquier caso, no tiene antecedentes en el ámbito de la política exterior.

La secretaria de Estado Clinton ha sorprendido a quienes criticaban sus convencionales afirmaciones sobre política exterior cuando era senadora y candidata a la presidencia. Ha hecho alarde no sólo de una buena comprensión de la ambigüedad y la complejidad de asuntos como los derechos humanos y la proliferación nuclear, sino también de una clara voluntad de abordar la educación de unos ciudadanos habitualmente expuestos a simplificaciones vulgares. En lo que respecta a los problemas de las relaciones económicas y sociales con países tan diversos como China, Irán o Rusia, Clinton representa el multilateralismo, el énfasis en la seguridad colectiva y en la negociación a largo plazo de los demócratas progresistas y republicanos realistas que han seguido los pasos de Dwight Eisenhower; sus líderes son el asesor de Seguridad Nacional del primer presidente Bush, Brent Scowcroft, Colin Powell y el republicano de más rango del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el senador Richard Lugar (que es casi tan inaudible como su compañero demócrata, Kerry).

Queda por ver qué influencia tendrá Clinton sobre el presidente. Quizá no haya abandonado su intención de volver a presentarse a la presidencia, ya sea en 2012 si Obama decidiese retirarse, o en 2016. En tal caso, Clinton parece pensar que los puntos de vista originalmente expuestos por Obama –de los que él se ha alejado en ocasiones– podrían seguir teniendo ventajas políticas. Lógicamente, mientras ocupe su actual cargo, no puede contradecir al presidente. La mayor atención a la economía nacional que el presidente se ve obligado a prestar a medida que se acercan las elecciones de mitad de mandato (y a medida que la situación económica da pocas muestras de mejora significativa, con más del 10 por cien de los estadounidenses en paro y otros amenazados, con sectores enteros como el empleo público devastados) conlleva un aumento de la autonomía de la secretaria de

*La atención de
Obama a la
economía da
gran autonomía
a la secretaria de
Estado Clinton*

Estado. Clinton no se muestra inclinada al exceso de modestia y está claramente preparada para una función de más relieve.

Tras el discurso de El Cairo

El discurso de Obama en El Cairo el 4 de junio de 2009 prometía la reconciliación con el mundo musulmán. La reciente y reticente repetición por parte del presidente del rígido lenguaje de la guerra contra el terrorismo es una prueba de lo difícil que se ha vuelto el proyecto. Las campañas de asesinatos en Afganistán, Pakistán y ahora Yemen (mediante ataques aéreos o por medio de las fuerzas especiales estadounidenses y sus aliados locales) pueden o no eliminar a miembros importantes de Al Qaeda, pero sin duda provocarán mayores frentes de resistencia. La reflexión estadounidense sobre los orígenes de la animosidad entre las comunidades de la diáspora musulmana en Europa y EE UU brilla por su ausencia (y la poca que hay está marcada por la falta de profundidad). El propio lenguaje de la discusión da por sentado que hay un movimiento unitario contra Occidente que no tiene nada que ver con el pasado imperialista europeo o el presente expansionista estadounidense. En este sentido, el grupo de presión israelí, aunque menos omnipresente que antes, no pierde la ocasión de alimentar el miedo al islamismo.

La alianza estadounidense con el ejército, el gobierno y la opinión pública pakistaníes es sumamente problemática. Las relaciones con Turquía e incluso con la familia real saudí son tensas. La presión de EE UU sobre Israel para que dé pasos encaminados a una negociación con los palestinos es tan ambigua que las distintas secciones del gobierno hacen y dicen cosas diferentes. Así y todo, el enviado especial para Israel y Palestina, el senador George Mitchell, ha amenazado con reducir la ayuda económica a Israel (una medida que ningún gobierno estadounidense ha tomado desde que el primer presidente Bush y el secretario de Estado James Baker se atrevieron a hacer hace dos décadas). Los proyectos estadounidenses de exigir flexibilidad han sido saboteados a menudo por los defensores de Israel en el gobierno y el Congreso.

Ahora la situación es diferente en tres aspectos. Es difícil imaginar que el presidente, si desea hacer avanzar su plan para la reconciliación con el mundo musulmán, acepte más desaires de Israel. La propia comunidad judía estadounidense está cada vez más dividida y el monopolio del liderazgo, hasta ahora en poder de quienes cumplen las órdenes del oeste de Jerusalén, se ve desafiado. Mientras tanto, la antes moderada impaciencia de otros segmentos de la ciudadanía estadounidense, en concreto en los círculos de la política exterior, se ha vuelto más audible: hay más debates críticos y abiertos sobre la influencia desproporcionada de Israel en EE UU.

Es cierto que ni siquiera una solución completa y rápida a los problemas entre Israel y Palestina zanjaría los muchos conflictos entre EE UU y el

mundo musulmán. Pero sin ella, otros cambios seguirán siendo improbables y posiblemente poco duraderos. Por su parte, los defensores de Israel siguen empeñados en un unilateralismo agresivo, y se muestran especialmente críticos con la idea de negociar con Irán en lugar de atacarlo.

Hay que reconocerle al presidente el mérito de haber dejado abierta la posibilidad de tratar a Israel en función de unos criterios independientes de nuestro interés nacional. Mediante una larga acción dilatoria, ha aplazado las exigencias de Israel (y del conjunto de unilateralistas) de atacar Irán. El retraso ha permitido que aflore la crisis nacional de la República Islámica. China y Rusia podrían beneficiarse de un enfrentamiento entre EE UU e Irán, pero es difícil que una nueva conflagración en Oriente Próximo no les afectase. Eso no implica que vayan a apoyar las sanciones, pero es probable que ayuden a Obama en las negociaciones con Teherán.

Obama y su visión del mundo

El presidente ha sido criticado duramente por su supuesta reticencia a presionar a China y Rusia, así como a Irán, Cuba y Venezuela, en relación con los derechos humanos. Muchos de los detractores son defensores incondicionales de la ocupación de Palestina por parte de Israel y muchos son selectivos en su indignación moral (fingida o real). El conocimiento que tiene Obama del mundo, sus familias keniana e indonesia (así como sus orígenes estadounidenses en el Kansas del *New Deal*) le han enseñado que el mundo no baila al son de EE UU. Sin embargo, lo que todavía no ha hecho es embarcarse en una campaña seria y continuada para reeducar al país. No ha afirmado con la franqueza de John F. Kennedy (el 10 de junio de 1963) que, puesto que compartimos el mundo con otros, no podemos imponer nuestro modelo de sociedad a todos o la mayoría de ellos. Pero lo ha insinuado; su omnipresencia en la escena internacional (como en su improvisada intervención en la conferencia sobre el clima de Copenhague) tiene por objeto demostrar al país que hay bases profundas y permanentes para responder al mundo de modo que marque una ruptura con las premisas que han prevalecido desde 1945. Pero el país no ha captado el mensaje.

Naturalmente, una de las razones es la convicción por parte de muchos en los círculos de la política exterior (y de los que aspiran a formar parte de ellos) de que solamente pueden justificar sus privilegios respaldando un triunfalismo simplificado. Es interesante preguntarse por qué un país formado por inmigrantes (la mayoría de los cuales sigue procediendo de Europa) se muestra tan ignorante en lo que respecta a otros países y sus historias. De hecho, no está claro cuánto saben de la auténtica historia de EE UU, en contraposición con la mítica. Si sumamos el rechazo de la élite a la concepción de Edmund Burke sobre sus funciones legislativas y su

frecuente dependencia de grupos ideológicos y de grupos de intereses materiales de todo tipo, podemos comprender su angustioso inmovilismo en un mundo que escapa a su control. Como Johnson en Vietnam o Nixon y Kissinger después de él, piensan que es políticamente peligroso decir en voz alta lo que algunos de ellos seguramente saben.

Mientras tanto, una sentencia del Tribunal Supremo ha otorgado a los grupos privados el derecho a financiar sin límites las campañas electorales, de modo que podemos esperar que una oleada de dinero influya en política (en ámbitos como el medio ambiente y la inversión y el comercio, así como en todo tipo de problemas sensibles).

Es lamentable que, ni en política nacional ni en política exterior, Obama se haya mostrado dispuesto a hacer el experimento de incluir en el gobierno a algunos de nuestros disidentes (ni siquiera a aquellos que los toman en serio). Su falta de insistencia en el nombramiento de Charles W. (*Chas*) Freeman negó al país los servicios de un pensador descendiente directo de George Kennan y con experiencia tanto de China como del mundo islámico. Permitió que el personal de la Casa Blanca forzase la salida de su propio consejero, el experimentado y reflexivo veterano de la política exterior, Gregory Craig. El error de Craig fue haber insistido en una observancia más rigurosa de la protección constitucional de la libertad que la que sus compañeros creían compatible con el angustiado estado de la opinión pública. (A Craig, probablemente, volverán a llamarlo en algún momento futuro e inevitable de crisis, cuando un miembro del equipo actual deba ser sustituido.)

Como explicación –aunque no defensa– del proceder del presidente: no se puede esperar que él solo arregle los errores e ilusiones acumulados del último siglo. Nuestros almirantes y generales no están combatiendo en su última guerra, algunos admiten que tienen otras nuevas que dirigir. Obama es afortunado por tener como presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor al almirante Mullen (que se ha atrevido a decir en la televisión nacional que las dificultades financieras del país impulsarán nuevas formas de economía militar). Muchos miembros de la élite de la política exterior son víctimas de la importancia que se dan a sí mismos (pero están lo bastante en sintonía con los ciudadanos de a pie como para compartir su provincianismo etnocéntrico). Una peculiaridad grotesca del razonamiento estadounidense se ha vuelto más aguda: quienes insisten con más estridencia en la “fuerza” nunca han estado en el ejército, cuyos oficiales suelen ser más comedidos. Hay algo de onanismo moral en los héroes de escritorio que abarrotan las páginas de opinión de nuestros medios de comunicación.

Obama está atado de manos por la situación nacional. Dejando de lado unas cifras de paro –que probablemente estén más cerca del 13-14 por cien que del 10–, uno de cada ocho estadounidenses (y uno de cada cuatro niños) utiliza cartillas de alimentación del gobierno. Las mayorías demócratas en el Senado y la Cámara de Representantes son inciertas, ya que muchos de los

legisladores demócratas representan a distritos que votaron por McCain y rechazan el legado internacionalista y del bienestar del *New Deal*. Sin embargo, unas reducciones radicales del presupuesto que afecten a nuestro considerable Estado de bienestar aumentarían la desesperación nacional.

El hecho de que, dada la situación, Obama no haya hecho un llamamiento a favor de una reevaluación de nuestro caro expansionismo militar y político (tenemos 1.000 bases en más de 100 países) es una prueba de su precaución. En su autobiografía, evocaba dos experiencias de aprendizaje. Cuando era un joven trabajador comunitario en Chicago, aprendió a admirar a los ancianos sacerdotes negros de una comunidad pobre y desfavorecida: sabían que no podían hacer gran cosa por sus fieles, aparte de unas mejoras mínimas, pero seguían dedicados a su labor. Más tarde reflexionaba sobre lo que había aprendido sobre Derecho en Harvard. Su función, decía, era informar a los que están abajo de que las cosas están organizadas de tal forma que su destino era permanecer ahí. Sin embargo, muy de cuando en cuando, el Derecho podía usarse para mejorar las cosas.

¿Quién está con el presidente?

Si Obama se comportase menos como un minimalista, su vida podría correr más peligro del que ya corre. Sin embargo, dada la enorme cantidad de odio y estupidez a que se enfrenta, podría verse empujado a pasar por encima de las cabezas de nuestras élites y hacer un llamamiento a la mayoría que hace un año confió en él y ahora está decepcionada. En esta situación, uno desearía contar con un fuerte apoyo por parte de Europa a las alternativas estadounidenses. Por desgracia, las únicas voces europeas que se han oído últimamente en Washington han sido las del ministro de Asuntos Exteriores sueco, Carl Bildt, y el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, (*The Washington Post*, 8 de enero) asegurando a EE UU la inquebrantable solidaridad de Europa con la invasión estadounidense de Afganistán. Es posible imaginar un artículo aún más irrealista y servil, pero sólo con dificultad.

Europa es importante para nuestros responsables de política exterior en la medida en que asiente a lo que se le pide u ordena. Por lo que respecta a los ciudadanos, Gordon Brown, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy y José Luis Rodríguez Zapatero podrían caminar sin escolta desde la Casa Blanca hasta el Capitolio a lo largo del Mall y nadie los reconocería salvo algún turista europeo. Merkel, en relación con Israel e Irán, repite diligentemente cada una de las burdas afirmaciones de los israelíes, y la singular reunión en Berlín de los gabinetes alemán e israelí ocupó algunas líneas en nuestra prensa. Las críticas de Sarkozy a la campaña afgana no ocupó ninguna. Queda por ver qué impacto tendrá la presidencia española de la Unión Europea. El desprecio hacia Obama por tratar de “europeizar” EE UU ha remitido desde que algunos medios de comunicación se atrevieron a informar de que, gracias a sus

Estados de bienestar, los países de la UE (especialmente en Europa occidental) no han salido muy malparados de la depresión económica.

En el momento de escribir estas líneas el presidente se preparaba para pronunciar su discurso anual sobre el Estado de la Unión y anunciar grandes recortes en el presupuesto federal (los elevados gastos del Pentágono y las enormes nuevas sumas dedicadas a la seguridad interna se librarán de ellos). Eso constituye una retirada estratégica ante la incesante y eficaz acusación republicana de que los desembolsos del plan de estímulo económico con los que inició la presidencia hace un año fueron en gran medida tirar el dinero (una burda invención que se aprovecha de la desconfianza que inspira el gobierno en aquellos que dependen de él pero no quieren que se les recuerde).

Está claro que el contraataque republicano contra la presidencia, basado en gran parte en la convicción del EE UU blanco de que Obama representa su desposesión, ha tenido éxito hasta el momento. Únicamente si el presidente se defiende a sí mismo poniendo en marcha la recuperación del desastre económico que heredó, podrá ganar tiempo y espacio para proyectos de política exterior mayores y a largo plazo. Esto nos trae a la memoria a Franklin Roosevelt, quien, sin pretenderlo, dio marcha atrás a la recuperación de la Gran Depresión al recortar los gastos del *New Deal* en 1938, con la consecuencia de que EE UU, con más del 10 por cien de paro, tuvo que esperar al gasto de la época de guerra de 1941 en adelante para poner a la gente a trabajar. Una movilización total para enviar, por ejemplo, un millón de soldados a Afganistán y Pakistán es impensable de momento.

Lo que sí es muy posible, sin embargo, son cambios en el suroeste de Asia que pondrían en peligro a las fuerzas que ya están allí, un grave enfrentamiento con las fuerzas armadas pakistaníes y la necesidad de una retirada precipitada de Afganistán. Mientras tanto, la burocracia estadounidense piensa que puede contar con la hostilidad árabe hacia Irán para contener su influencia y poder (incluso si Irán adquiere armas nucleares, algo que se supone inevitable). Quienes recuerden el pacto germano-soviético de 1939 no se sentirán extrañados ante un acuerdo entre Arabia Saudí, y posiblemente Egipto, e Irán.

En cuanto al resto del mundo, Obama y Clinton han dedicado acertadamente una gran cantidad de esfuerzo a construir una relación estable con China. Sin embargo, el nuevo imperio asiático tiene sus propios objetivos. En el siglo XV, un gran emperador chino envió flotas de enormes barcasas a Arabia y su almirante quería continuar hasta llegar a Europa. El dirigente canceló la expedición porque decía que los bárbaros extranjeros tenían poco interés o importancia y, en su país, él debía tener contentos a los campesinos. Puede que sus sucesores sigan pensando lo mismo y que, después de revalorizar su moneda, empiecen a acumular euros. Las consecuencias de una gran devaluación del dólar para la economía estadounidense son imprevisibles y, a corto plazo, perjudiciales. Hay más formas de sembrar el pánico en EE UU aparte de amenazarle con misiles.

politicaexterior.com

Más información y análisis. El rigor de siempre



ESTUDIOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

A usted le interesa qué pasa en el mundo. Nosotros le proporcionamos el cómo y el porqué

Buscar...



Acceso | Registro

PORTADA ACTUALIDAD ▾ POLÍTICA EXTERIOR ECONOMÍA EXTERIOR AFKAR / IDEAS INFORME SEMANAL LIBROS SUSCRIPCIONES



Portada



> SOÑAR EN PEQUEÑO

EL CONTEXTO DE LA CRISIS
POLÍTICA EN BRASIL

¿QUÉ SUPONE PARA EL MUNDO
EL ASCENSO DE CHINA?

¿UN MUNDO MÁS VIOLENTO?
TERRORISMO Y SEGURIDAD
HUMANA



04 / MAY / 2016

#DataméricaGlobal: América Latina, frenazo a su presencia en el mundo

La presencia global agregada para toda América Latina desciende en 2015 respecto al año anterior, agudizándose así el papel más p...

02 / MAY / 2016

#ISPE: La ONU traza una línea en el Sáhara

Rabat ha recibido con irritación dos noticias que cuestionan su dominio del Sáhara Occidental, 40 años después del inicio de la o...

Leer más



29 / ABR / 2016

Alfombra roja: Theresa Kachindamoto

APODO: La educadora sexual.
FRASE: "Si las niñas reciben educación, pueden tener todo lo que quieran". CURRÍCULO: Theresa K...

Leer más



¿Te interesa qué pasa en el mundo? Te lo contamos con nuevas herramientas.
Actualidad, reseñas, multimedia. Para no perder detalle de los asuntos globales.

politicaexterior.com

Prisionero de la Casa Blanca, pero líder global

Norman Birnbaum

De las contradicciones que aquejan a la condición humana no se libra nadie, ni siquiera los presidentes de Estados Unidos. En un artículo en *Wired*, Barack Obama recurría al profetismo secular e insistía en el perpetuo compromiso de EEUU con los usos del conocimiento científico y la moral para hacer del mundo un lugar mejor. Entretanto, hacía campaña por la elección de Hillary Clinton como su sucesora y por la derrota del fanático e ignorante Donald Trump, quien representa a ese tercio del país que, a ojos del presidente (y de muchos otros, entre los que me cuento), necesita una iluminación que hasta el momento le ha sido esquiva.

Obama accedió a la presidencia tras cuatro años como senador por el Estado de Illinois, y gracias a una exhaustiva preparación. Su madre procedía de una familia del Medio Oeste (Kansas) trasladada a Hawai. Su padre, a quien no conoció, era un keniano curtido en la lucha anticolonial. De niño, vivió en Indonesia con su madre, quien trabajaba en proyectos de cooperación estadounidenses en ese país. Estudió secundaria en Hawai, fue a la universidad en California y Nueva York y, por fin, se instaló en Chicago para dedicarse al desarrollo comunitario en barrios afroamericanos empo-

Norman Birnbaum es sociólogo y pensador estadounidense. Catedrático emérito de la facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown, Washington. Traducción de Miguel Marqués.

Barack Obama deja un legado de intervencionismo modernizado, con un aparato político y militar presente en casi todos los rincones del planeta. Ha irradiado idealismo hasta el final. Fuera de su alcance quedaba, sin embargo, crear un mundo nuevo.

brecidos. Posteriormente, se licenció en Derecho en la Universidad de Harvard, y regresó a Illinois, donde dio comienzo su carrera política. Obama tiene hermanos en Kenia y en Indonesia, y su abuelo luchó bajo las órdenes del general Eisenhower. En su última alocución en la sede de Naciones Unidas, el pasado septiembre, trató asuntos como la resolución de conflictos internacionales, el desarrollo económico y social y los derechos humanos: precisamente las mismas cuestiones que había esgrimido en su oposición al ilimitado intervencionismo militar y político característico de la mayor parte de la élite estadounidense, tanto demócrata como republicana.

Sin embargo, Obama deja un legado de intervencionismo modernizado (a través de drones, fuerzas militares especiales, operaciones encubiertas y asesinatos extrajudiciales), así como un aparato político y militar presente, casi sin excepción, en todos los rincones del mundo. El presidente, en efecto, ha ejercido el poder haciendo caso omiso de la Constitución, que delega en el Congreso la potestad de decidir sobre la paz y sobre la guerra. ¿Cuál es la explicación de este contraste entre el compromiso de Obama con la cooperación global en el ámbito de la reconstrucción económica y social y el hecho de que haya recurrido a todos los instrumentos de poder del país?

Los presidentes de EEUU no pueden aplicar con total libertad las medidas que proponen. Deben tener en cuenta al Congreso, al ejército y al “gobierno permanente”, a las élites que moldean la opinión en medios de comunica-

ción y universidades, a la opinión pública (habitualmente desinformada) y a esa ideología nacional de la omnipotencia autocomplaciente que tanto se resiste a la amarga experiencia de los límites. John F. Kennedy preparó por su cuenta su discurso del 10 de junio de 1963 sobre la necesidad de poner fin a la guerra fría y ni siquiera lo mostró a su asesor de Seguridad Nacional ni a sus secretarios de Defensa y Estado. Lyndon B. Johnson sabía que la guerra de Vietnam era imposible de ganar, pero juzgó que no contaba con los recursos políticos necesarios para ponerle fin. Richard Nixon presentó su golpe maestro, la apertura a China, como una patada en la espinilla a la Unión Soviética (con la que no obstante continuó firmando acuerdos sobre control de armas). Las aventuras y desventuras presidenciales durante las décadas de la posguerra fría han suscitado el respaldo de grandes conglomerados de intereses muy integrados en nuestro sistema político. Las críticas que en un primer momento realizó Obama hacia las políticas de George Bush hijo y Dick Cheney en Irak iban en consonancia con cierta corriente de reflexión autocrítica existente en el propio aparato del Estado. Es notable, sin embargo, el fracaso de Obama en su voluntad de rebajar la “imperialidad” de la “presidencia imperial”.

Gobernar contra la marea

Obama accedió al poder en una situación de urgencia. La economía internacional corría el riesgo de entrar en una larga recesión, si no de venirse abajo. En Afganistán, gran número de fuerzas estadounidenses sufrían el asedio de los grupos militares locales, y los resultados políticos de las intervenciones conjuntas eran decididamente negativos. La ciudadanía estadounidense percibía, si bien vagamente, que las cosas estaban tomando un cariz muy grave, pero no se vislumbraba otra alternativa. El miedo a los atentados terroristas en suelo nacional era enorme –y lo sigue siendo– y se veía reforzado por el sistemático prejuicio contra los musulmanes.

Los estadounidenses racistas y xenófobos, un segmento considerable de la población del país, se cebaron con los orígenes familiares de Obama. Al menos un 20% de la población lo juzga un presidente ilegítimo, cree que nació en el extranjero, que no puede ejercer el cargo y que es un musulmán encubierto cuyo objetivo es destruir EEUU. El Partido Republicano ha sacado provecho de esta creencia y se ha opuesto diametralmente a las políticas de Obama, incluso las ha saboteado, especialmente a partir de las elecciones legislativas de 2010, cuando los demócratas perdieron el control de la

Cámara de Representantes. Los demócratas seguían dominando el Senado, pero lo perdieron en 2014. Pese a su reelección en 2012, el presidente se ha visto obligado a gobernar en minoría durante gran parte de su mandato. En efecto, en algunos asuntos de extrema importancia (Israel, Palestina, Irán, Oriente Próximo en general) no ha podido contar con el apoyo del Congreso.

Lo que convirtió Oriente Próximo en un espinoso problema para Obama, dejando aparte las persistentes contradicciones inherentes a la región, fue que, tras los atentados de 2001, los estadounidenses empezaron a considerar la región una fuente de peligro para la seguridad interna del país. Una de las más insistentes críticas republicanas al presidente fue que no considerase a Estado Islámico (EI) y el terrorismo islamista una consecuencia directa de las creencias musulmanas. La cultura popular estadounidense está saturada de miedo y odio al islam, los cuales se ven reforzados por los medios de comunicación, hostiles en todos los casos hacia el presidente. Obama ha insistido en que no existen soluciones puramente militares para problemas políticos generados por la historia. Pese a cierta reticencia por parte del ejército, ha retirado grandes contingentes de tropas estadounidenses tanto de Irak como de Afganistán. Aun así, la presencia militar de EEUU sigue siendo grande en toda la región y las fuerzas estadounidenses han emprendido acciones sobre el terreno en Afganistán, Irak, Somalia, Siria y Yemen, así como en Libia y Sudán del Sur.

Los primeros intentos de Obama por alterar la naturaleza del intervencionismo estadounidense en el mundo musulmán (formulados en un discurso pronunciado en El Cairo en 2009) cayeron en saco roto tras el fracaso de las primaveras árabes. El presidente egipcio Hosni Mubarak fue abandonado a su suerte, y le siguió el represivo mandato de Abdelfatah al Sisi, tras un breve paso de los Hermanos Musulmanes por el poder. En efecto, nada que ver con el pluralismo seglar y el progreso histórico. El presidente Obama se sirvió de la confusión reinante al respecto de la guerra civil siria para demostrar la incapacidad de sus oponentes en el Congreso a la hora de actuar con decisión; esa misma decisión de la que él carece, según quienes lo critican.

Los prejuicios antimusulmanes en EEUU hacen imposible una política de reconstrucción de Oriente Próximo

Cuando les pidió que apoyaran la intervención en Siria, estos se negaron. El respaldo estadounidense al derrocamiento de Bachar el Asad ha dado a Rusia la oportunidad de expandir su influencia en la región, lo que se ha materializado en una alianza de facto con Irán. El plan del secretario de Estado, John Kerry, de intervenir conjuntamente con Rusia en Siria para limitar y quizá poner fin a la violencia y el caos, encontró la oposición e incluso el sabotaje del ejército estadounidense.

Limitar las operaciones militares estadounidenses en la región a misiones de entrenamiento y bombardeos aéreos e intervenciones de las llamadas fuerzas especiales no es suficiente. Es necesario aplicar una política que regule la acción militar a largo plazo, como anticipaba la retórica de Obama. La ciudadanía estadounidense ve con escepticismo la interminable guerra en Oriente Próximo, pero da su aprobación a la campaña para arrebatarse a El sus conquistas territoriales. El presidente se ha visto obligado a batallar contra poderosos prejuicios antimusulmanes dentro del país, los cuales hacen imposible recibir apoyos para una reconstrucción social a gran escala de Oriente Próximo. Incluso, corre grave riesgo el acuerdo por el que Irán aceptó poner coto a su programa nuclear, el logro más sorprendente de la administración Obama en la región. Para alcanzarlo, el presidente hubo de lograr el plácet de la Unión Europea, China y Rusia, neutralizar a los grupos de presión tanto israelíes como islámicos en Washington y hacer frente a la hostilidad hacia Irán –país con el que EEUU no mantiene relaciones diplomáticas– que la revolución de los ayatolás engendró en la potencia norteamericana.

La derrota del *lobby* israelí se debe a los cambios producidos en el seno de la comunidad judía estadounidense, cuyos miembros más jóvenes y menos ortodoxos rechazan el apoyo incondicional que da a Israel la generación anterior. Más decisiva fue, quizá, la alianza entre la diplomacia y la inteligencia estadounidenses y los elementos homólogos israelíes opuestos al primer ministro Benjamin Netanyahu. El evidente antagonismo entre Obama y Netanyahu (este apoyó al rival republicano de Obama en las elecciones de 2012) es reflejo de una brecha entre Israel y EEUU que se ensancha gradualmente. No obstante, EEUU acaba de conceder a Israel un enorme paquete de ayudas militares. Es obvio que Obama se sabía sin apoyos para romper con Israel a cuenta de la negativa del Estado judío a negociar en serio con Palestina.

El caso de Israel no es único. Con respecto a Arabia Saudí, Pakistán y Turquía, Obama ha optado por dejar que Estados clientelares díscolos mantengan, internamente y en sus políticas exteriores, actitudes adversas a

los intereses estadounidenses a largo plazo (represión política en Pakistán y Turquía, reformas excesivamente lentas en Arabia Saudí y los Estados del golfo Pérsico, guerra en Yemen, guerra de Turquía contra los kurdos). Obama no ha manifestado ningún entusiasmo por aparcar sus preceptos, pero consideró que no tenía alternativa.

Frente a Rusia

“La demonización de [Vladimir] Putin no es sustituto de ninguna medida política”. Estas palabras de Henry Kissinger no han convencido a las élites diplomáticas de que abandonen la excesiva recriminación y simplificación a la hora de describir las relaciones con Rusia. Sin duda, a Moscú le motivan su sensibilidad ofendida y una idea clara y vehemente de sus intereses geopolíticos, que han de defender a toda costa. Obama ha heredado una coyuntura muy poco halagüeña. La irreflexiva expansión oriental de la OTAN, la intentona expansionista de Georgia y una campaña por los derechos humanos tachada por Putin de injerencia directa en la política interior rusa han dificultado aún más el posible acercamiento. La implicación de EEUU en los acontecimientos de Ucrania de 2013 y 2014 condujo a la anexión rusa de Crimea y al respaldo militar de los separatistas prorrusos de Ucrania oriental. Obama recibió presiones de su ejército y del sector más combativo del Congreso (en el que se incluían muchos demócratas) para que incrementase la tensión en Europa Oriental mediante gestos tangibles. Se impusieron sanciones a Rusia con la concurrencia de los miembros europeos de la OTAN.

No hay que olvidar, sin embargo, que Obama depende enormemente, aunque de manera tácita, de la especial relación de Alemania con Rusia, aun cuando los creadores de opinión en EEUU deploran la renuencia alemana –si no rechazo– a permitir que las tensiones con Moscú lleguen a un punto crítico. Al mismo tiempo, el presidente ha hablado públicamente sobre la modernización del arsenal nuclear de EEUU, un desafío lanzado a Rusia para que esta invierta los escasos recursos de que dispone en sus armas nucleares. Sobre ello decidirá el próximo presidente o presidenta. Por el momento, la atención se centra casi exclusivamente en las acusaciones estadounidenses de que Rusia ha intentado influir en las elecciones, accediendo ilegalmente a las comunicaciones de la campaña de Hillary Clinton y publicando material que pudiera avergonzar a la candidata. De ser así, Rusia pagará por su temeridad. Pero ¿lo es?

Ante China

Imaginemos bases militares chinas en Ecuador y en la costa pacífica de Canadá y México. Imaginemos también una gran flota que navegue regularmente ante la costa oeste de EEUU. La respuesta de este país no se haría esperar en modo alguno. Y, sin embargo, Washington insiste en que su flota del Pacífico occidental y sus bases en Japón, Corea del Sur y Singapur son de utilidad a toda la comunidad internacional, pues garantizan la defensa del libre comercio. China no es ni mucho menos una víctima inocente en esta confrontación perpetua: construye islas artificiales militarizadas y reclama la soberanía de islotes que aparecen en antiguas cartas náuticas. La relación de EEUU con China se ve complicada, además, por el hecho de que el gigante asiático ejerce cierta influencia en el comportamiento absolutamente impredecible de Corea del Norte, en virtud de unas complejas relaciones económicas en las que el gigante asiático hace las veces de acreedor neto, y también gracias a la memoria que persiste en China de la dominación occidental.

Obama ha planteado una política distinta respecto a la República Popular (entre otras cosas, ha logrado que firme el Acuerdo de París sobre cambio climático), permitiendo a la vez a sus estrategias militares mantener la presencia estadounidense en el Pacífico occidental, y que dicha presencia siga siendo clave en el sistema de alianzas de EEUU. Obama, dicho de otro modo, ha intentado equilibrar todos los intereses en liza en el marco de las relaciones con China con relativo éxito. En cualquier caso, por mucha prosperidad que traiga al país su enorme desarrollo comercial, los mandatarios chinos más flexibles deberán siempre tener en cuenta el nacionalismo chino, que puede ser feroz. Obama ha concluido que, a largo plazo, la creciente integración de China en la sociedad global hará que este país se muestre más proclive en el futuro a negociar en términos geopolíticos. A largo plazo quizá sea así, pero la historia se construye en realidad a base de plazos cortos y sucesivos. La relación con China en un futuro indefinido estará marcada por la gestión de las diversas crisis.

El hilo atlántico

El compromiso de EEUU con Europa no ha sido ignorado por Obama. Intervino en el referéndum británico sobre el Brexit y se condolió por los resultados. Apremió a la UE, especialmente a Alemania, a que sustituyera austeridad por medidas expansivas, de nuevo sin éxito. Dio un efusivo espal-

darazo al refuerzo de la frontera de la OTAN con Rusia, aunque, por otro lado, permitió o incluso alentó a Alemania a que pusiera freno a la inquietud y la agresividad de los Estados bálticos y Polonia. El general estadounidense al frente de la OTAN calificó a Rusia de “amenaza letal”, pero no tardó en recibir críticas de la canciller, Angela Merkel. Obama, acosado por la islamofobia y la xenofobia fronteras adentro, ha podido exigir poco a los europeos en cuanto a la gestión de los refugiados que llegan de Oriente Próximo.

El presidente estadounidense pudo contar con el apoyo de Europa occidental (especialmente de Francia, Alemania y Reino Unido) en las negociaciones con Irán y en su intento de alcanzar cierto *modus vivendi* con Rusia al respecto de Siria y Ucrania. El entusiasmo inicial de los europeos con Obama se ha atemperado en cierta medida debido a los límites impuestos a sus políticas desde el propio EEUU. Al cultivar el contacto directo con algunos líderes europeos (David Cameron y Merkel, particularmente), Obama ha tratado de aplacar la arrogancia del aparato de la política exterior estadounidense y hacer ver a muchos de sus altos cargos que ya no estamos en 1956.

Territorio americano

En América Latina, Obama se ha visto obligado a sobrellevar el colapso de una prometedora alianza con Brasil, pues la crisis política y económica que vive el país suramericano limita su influencia en la región. Washington, por supuesto, se ha enfrentado a Nicolás Maduro, pero se ha abstenido de patrocinar a un Pinochet venezolano. Ha apoyado el acuerdo de paz en Colombia, pero no con la suficiente vehemencia como para influir en la opinión de la ciudadanía de ese país. Las relaciones con México están dominadas por el problema de la droga y el estatus de millones de inmigrantes mexicanos en territorio estadounidense. No obstante, si tenemos en cuenta los lazos económicos, la inversión estadounidense y la apertura de las fronteras comerciales en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México parece más un territorio rebelde del coloso norteamericano que un país independiente. Recordemos las palabras de Porfirio Díaz: “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de EEUU”.

El repudio de Obama a la odiosa imagen que Trump da de los mexicanos y a su propuesta de amurallar la frontera sur del país es prueba de la creciente y cada vez más íntima fusión entre las políticas interior y exterior. Este ha sido el caso, definitivamente, de la derrota infligida por Obama al propecto *lobby* cubano a cuenta del restablecimiento de relaciones diplomáticas con

La Habana. La nueva generación de cubanoestadounidenses se niega a heredar el absoluto rechazo de sus padres y abuelos al régimen comunista cubano. Esto podría sentar un precedente para lo que ocurra en el seno de la comunidad judía en una generación o dos, lo que llevaría a futuros presidentes de EEUU a poder apoyar con mayor libertad a Palestina. En cualquier caso, la apertura a Cuba y la visita de Obama a ese país contaron con el respaldo del empresariado estadounidense, especialmente del sector agroalimentario. Por su lado, el rechazo republicano al restablecimiento de relaciones se antoja cansino y esclerotizante.

En Canadá, la elección de Justin Trudeau como primer ministro evocó a los estadounidenses de más edad la emoción suscitada en su día por aquella versión canadiense de Kennedy; a saber, Trudeau padre. Con su desarrollado Estado del bienestar y sus medianamente exitosas políticas multiculturales, Canadá recuerda a los segmentos más izquierdistas y progresistas de la opinión pública estadounidense las posibilidades políticas por las que debemos luchar. La complacencia de Obama por la elección de Trudeau, a quien considera un primo hermano político –o incluso un hermano pequeño– refleja la opinión de un amplio sector de estadounidenses. Desde luego, la posibilidad de un Trump presidente ha empujado a un gran número de ciudadanos de EEUU a informarse sobre los trámites necesarios para migrar a Canadá.

Comercio, inmigración, derechos humanos

Existen tres áreas principales en las que la política exterior de Obama conecta con la política interna en lo referido a perspectivas y acciones concretas. La primera es el comercio. Al contrario que muchos demócratas (recordemos los principales argumentos de campaña de Bernie Sanders), Obama considera que el libre comercio es un aspecto fundamental de la emergente sociedad global. La dificultad radica en que EEUU no es ahora el Estado industrial modelo que fue en las décadas posteriores a la Segunda Guerra mundial. La desregulación de la industria, los servicios y las finanzas, muy promovida por Bill Clinton durante su presidencia, da oportunidades ilimitadas a la irresponsabilidad social y la codicia del capital estadounidense. Esa imagen que Obama tiene de los beneficios del comercio no es ajena a sus proyectos de invertir cada vez más en educación e infraestructuras, de elevar el salario mínimo y de mejorar cualitativa y cuantitativamente las condiciones de los trabajadores de todo el espectro económico.

Estos proyectos han sido contestados con el bloqueo sistemático de las mayorías republicanas de la Cámara de Representantes y el Senado, y por gobernadores y cámaras estatales.

Por otro lado, el libre comercio en los países de la UE con sólidas estructuras sindicales es muy distinto al libre comercio tal y como se entiende en EEUU, donde los sindicatos son aún menores e incluso trabajan en condiciones de acoso dentro del sector privado. Abierta defensora del libre comercio y con posiciones cercanas a las élites económicas, Clinton ha reculado muy visiblemente en su campaña electoral a este respecto. Las demandas ciudadanas de expansión económica y crecimiento salarial podrían hacer atractiva desde el punto de vista programático una potencial conversión política en el momento adecuado. Para explicar el aparente unilateralismo de Obama conviene recordar que muchos reformistas de la política

Obama poco puede hacer o decir sobre la crisis migratoria en Europa sin haber aplicado una profunda reforma en EEUU

interior, como fueron los presidentes Franklin D. Roosevelt, Harry Truman, Kennedy, Johnson e incluso Nixon –disimulado valedor del *New Deal*– contaron con grandes mayorías parlamentarias (de las que Obama solo pudo disfrutar en los dos primeros años de su primer mandato).

La segunda área es la inmigración. Durante un tiempo, este fue el asunto que dominó la campaña electoral de 2016. Los considerables sectores del electorado que querrían ver restringida la inmigración están conformados por descendientes de inmigrantes, muchos de los cuales hubieron de soportar discriminación y penalidades hace algunas generaciones (irlandeses, italianos o eslavos, por ejemplo). Hasta que EEUU no resuelva sus actuales problemas, es poco probable que su voz sea escuchada en los foros internacionales dedicados a estas cuestiones. Al respecto de la persistente crisis migratoria europea, Obama poco puede hacer o decir sin haber antes aplicado una amplia y profunda reforma en su país.

La tercera área engloba los derechos humanos, civiles, de la mujer, de las minorías étnicas y raciales, de los niños y de las personas homosexuales y transexuales. La elección de Obama fue posible gracias a los avances conseguidos por el movimiento estadounidense por los derechos civiles en las

décadas que precedieron a su candidatura. Los continuados conflictos y desigualdades raciales en EEUU incapacitan a este país para asumir el liderazgo global al que aspiran figuras del gobierno de Obama como la embajadora ante las Naciones Unidas, Samantha Power. Obama es muy consciente de ello y también de los límites de su influencia práctica y pedagógica sobre estos conflictos internos.

El día posterior a su primera victoria, en 2008, una clase de alumnos de siete años daba una sorpresa a su profesora en una escuela de Jackson Heights (barrio de Nueva York, donde hay colegios en los que se hablan hasta 25 lenguas). Los niños entraron en el aula al canto de *Yes, we can*. Obama había encontrado por fin la veta de la esperanza, el idealismo y el progresismo estadounidenses. Su gobierno propondría una singular combinación de reformas internas y una política exterior a favor de la resolución de conflictos, el desarrollo social, los derechos humanos y el ejercicio de la democracia. Heredó de Bush y Cheney un aparato militar y político proclive a hacer todo tipo de cálculos en un mundo duro y despiadado. Obama, claro está, colocó a su gente en los más altos cargos de todos los departamentos y agencias involucrados en la política exterior. Fuera de su alcance quedaba, sin embargo, crear un mundo nuevo.

El fin del ‘siglo estadounidense’

Quizá, el aspecto más sorprendente de su legado sea lo que no hizo. En última instancia, Obama puso fin a la gran escalada bélica de Oriente Próximo, por problemáticas que fueran las estrategias de guerra a las que recurrió. No permitió un masivo refuerzo de las fuerzas armadas ucranianas. Contuvo el ardor guerrero de los oficiales al mando de la flota del Pacífico. Su respuesta a Corea del Norte fue mesurada.

Obama posee un agudo sentido de la oportunidad. Siempre ha estado dispuesto a sacrificar mucho por ganar en asuntos clave, como el medio ambiente, que era una de sus prioridades. Deja el Despacho Oval habiendo firmado el Acuerdo de París de 2015, por el que trabajó durante largo tiempo. Conforme avanzaba su mandato, fue recurriendo cada vez más a la pedagogía, con mensajes tanto implícitos como explícitos: que EEUU no podía dar órdenes al mundo, que tenía que ganarse el respeto para que luego les hicieran caso...

En mi opinión, se mostró demasiado moderado con Israel al respecto de la ocupación de Palestina, pese a su negativa más que justificada al cheque en

blanco exigido por Netanyahu. Podría haber pedido a los miembros europeos de la OTAN que asumieran más responsabilidades. Su ambivalencia a la hora de enfrentarse a El Asad y a Putin en Siria fue desafortunada: habría ayudado que EEUU hubiese mantenido una distancia mayor y no menor. Habría sido conveniente también criticar de manera más firme y sistemática las restricciones al ejercicio democrático y la libertad religiosa en Turquía, Arabia Saudí, Pakistán e India.

Por otro lado, Obama se enfrentó a todo un conjunto de poderosos grupos de presión muy infiltrados en el Congreso y el propio gobierno, y a altos cargos cuyas ideas políticas pertenecen a otra época. Ante todo, los ciudadanos –incluidos sus votantes– estaban acostumbrados a pensar en la política exterior a corto plazo y a partir de informaciones escuetas y a menudo distorsionadas. Los nombramientos como secretarios de Estado de Clinton y especialmente de John Kerry, fueron providenciales.

Obama deja a su sucesor dos alternativas. Una es continuar con un intervencionismo en cierta medida selectivo, e incluso limitado, como respuesta a las continuas crisis que se producen en todo el planeta. La otra, reconsiderar más ampliamente el papel de EEUU en el mundo y, en consecuencia, limitar de forma gradual el intervencionismo, centrar la atención y los recursos del país en asuntos fundamentalmente internos y en algunos problemas globales, y hacer al país a la idea de que lo que se creyó el “siglo estadounidense” toca a su fin. Si el sucesor de Obama es Clinton, esta alternativa podría hacerse realidad. Si vence Trump, nada habrá seguro salvo el caos.

La política exterior de EE UU y la idea de progreso

William Pfaff

Es lógico suponer que estábamos destinados a ser lo que somos y que la existencia humana tiene un significado, propósito o conclusión inteligible. Muchos aceptaron la declaración del analista estadounidense Francis Fukuyama realizada en 1989: “Lo que podemos estar presenciando no es solo el final de la guerra fría o el transcurrir de un particular periodo de posguerra, sino el final de la historia como tal y la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno”. Fukuyama se disculpó por esta sentencia hace tiempo, y con razón.

Muchos, sin embargo, siguen aceptando –como Fukuyama– un enfoque darwinista de la sociedad, según el cual son los acuerdos políticos más fuertes los únicos que han sobrevivido. Sostienen que el hombre prehistórico, cazador y recolector, no era la figura aislada y pacífica que imaginó Rousseau, sino que había heredado de sus supuestos antepasados antropoides una propensión a la violencia que requería la formación de grupos sociales de protección, primer paso hacia las tribus y castas guerreras, y “el

William Pfaff es escritor norteamericano y miembro del consejo asesor de POLÍTICA EXTERIOR. Su libro más reciente es *The irony of manifest destiny*, Nueva York: Walker, 2010. Pfaff es autor de nueve libros sobre política exterior de Estados Unidos, historia y nacionalismo. Este artículo es una versión modificada y actualizada de “The origins of political order”, publicado en *The New York Review of Books*. © Copyright 2011 by William Pfaff.

El progreso es la religión de nuestros días. Confundido con modernización o desarrollo, EE UU busca una explicación que avale la visión occidental del avance continuo de la humanidad. Pero ¿son los humanos de hoy moralmente superiores a sus ancestros?

núcleo más básico y duradero de organización política, un líder y sus criados”. Después de eso vinieron los señores de la guerra y, finalmente, las tribus dieron lugar a los Estados y la humanidad desarrolló a través de patrimonios dinásticos, asociaciones políticas, monarquías, religiones y grupos legales y constitucionales hasta llegar a la esfera de las disputables relaciones internacionales que es el mundo moderno.

Samuel Huntington escribió en 1968 un informe académicamente muy influyente sobre las etapas del desarrollo político, *Political order in changing societies*, en el que abordaba el periodo posterior a la Segunda Guerra mundial.¹ Fukuyama acaba de publicar en Estados Unidos el primero de dos volúmenes de estudio que proporciona, por decirlo así, un trasfondo al libro de Huntington, desde la prehistoria hasta la actualidad.² El autor asume que lo que Huntington llamaba “la tercera ola de democratización” ya ha tenido lugar, a medida que “las democracias y las economías de mercado se han convertido en la forma de gobierno por defecto”. Para ampliar este nuevo orden internacional, Fukuyama sostiene que será necesario rescatar a “los gobiernos fracasados o inestables”, algo que se ha convertido en la misión oficialmente declarada de la administración de

1. En 2006, Yale University Press publicó una nueva edición del libro de Huntington con un prólogo de Fukuyama.

2. Francis Fukuyama, *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Barack Obama (tal como se recoge en la Revisión de 2010 de la Diplomacia y el Desarrollo elaborada por el departamento de Estado y titulada *Leading through civilian power*).

Con el fin de enseñar a los Estados contemporáneos “fracasados” o “defectuosos”, o a aquellos que no han tenido éxito en su desarrollo, cómo ganarse su lugar en la sociedad internacional y en el nuevo orden mundial –tomando una frase prestada–, Washington tiende a centrarse más en las instituciones de la sociedad que en los aspectos históricos o culturales de los problemas políticos, aunque esto último es seguramente responsable de la mayoría de aflicciones de la sociedad internacional. Tomando un ejemplo relativamente reciente, la llamada “revolución naranja” de 2004 en Ucrania, apoyada por organizaciones no gubernamentales estadounidenses, resultó en una democracia electa que pronto fracasó (en parte por el asunto de la adhesión a la OTAN, que Washington había presionado). Los extranjeros más entusiastas por el cambio democrático en el país tuvieron poco en cuenta el problema político fundamental de Ucrania, que es la frontera cultural entre los ortodoxos orientales, la población rusófona y la occidental, en su mayoría católica, con históricos vínculos con Polonia, Lituania y el antiguo imperio de los Habsburgo. Unas elecciones no pueden solventar un problema de estas características, menos aún si son promovidas desde el exterior.

Política y religión

Más importante ha sido el fracaso de Occidente a la hora de comprender del todo las implicaciones políticas de la teocracia islámica. Los movimientos religiosos radicales son analizados de forma obsesiva en EE UU y en otros países occidentales, sin embargo seguramente el ortodoxo requerimiento de que la autoridad coránica sea políticamente suprema ha sido y sigue siendo el mayor obstáculo en los países musulmanes para crear sistemas políticos y sociales modernos. Desde el año 800, cuando el obispo de Roma coronó a Carlomagno como rey de los francos y emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, Occidente había separado y legitimado las autoridades políticas y las religiosas, ambas designadas por Dios y sobre las que Jesús de Nazaret había advertido en el Nuevo Testamento que las cosas del César, son del César, y las de Dios, son de Dios. Los papas y los monarcas luchaban a menudo por el ejercicio del poder, pero el principio de separación entre el ámbito religioso y el laico nunca fue seriamente cuestionado. Sin embargo,

la supremacía absoluta de la autoridad coránica sobre los califatos o regímenes musulmanes se ha visto derrocada solo en la actual Turquía, donde la revolución sigue vigente.

En el último sistema otomano se llevaron a cabo reformas con la intención de modernizar la tradición islámica, situando la administración legal bajo un directo control laico, pero esto ha debilitado en la práctica la influencia de los juristas, que habían establecido un margen de flexibilidad en la interpretación de la ley coránica. Los esfuerzos realizados en el siglo XX para romper con la teocracia coránica tuvieron al fin sus frutos en la Turquía de *Atatürk*, pero fallaron de forma estrepitosa con el partido Baaz, declaradamente laico y panárabe, en Irak y Siria, y con el régimen socialista egipcio del coronel Nasser, que degeneraron en dictaduras militares o sectarias. EE UU y la OTAN han emprendido en las últimas décadas guerras o intervenciones en varios países musulmanes, luchando contra movimientos islámicos integristas decididos a instalar o defender un régimen teocrático. Estos últimos han ganado por el momento.

Fukuyama escribe sobre el islam y el Occidente cristiano como si hubieran sido fenómenos esencialmente paralelos y rivales. El pensamiento filosófico de la Iglesia católica occidental, como estableció santo Tomás de Aquino en el siglo XIII, fue creado sobre la razón aristotélica, basada en la idea de que el hombre es un animal racional. Santo Tomás de Aquino reserva a la teología, como una disciplina separada, los asuntos de la revelación divina y las Escrituras. Resulta irónico pensar que el mantenimiento de la filosofía griega por parte de los árabes del siglo IX al XII y su transmisión a la Europa cristiana hayan permitido a santo Tomás crear un sistema en el que el pensamiento político y social se basan en la razón humana, separada de la teología, algo que los árabes no han podido hacer, ni entonces ni ahora.

Fukuyama establece de modo equivocado el origen del Derecho europeo en el Derecho canónico, que durante los primeros cuatro siglos de la era cristiana deriva de los consejos originales de la Iglesia y de las cartas de los obispos sobre la disciplina eclesiástica y el gobierno, recopi-

**En EE UU el Derecho
se entiende como
Derecho anglosajón,
con una carta magna
en la base de todo
el Derecho moderno**

ladas y sintetizadas con el tiempo por el erudito italiano Graciano. Fue profesor en Bolonia en el siglo XII y probablemente también un monje o un ermitaño camaldulense (esta comunidad contaba con ambos). *El Decretum*, su gran obra, fue publicada en 1140 y posteriormente adoptada por el papado.

Es verdad que el Derecho canónico influyó en el Derecho civil occidental, pero el primero resta importancia al Derecho romano, muy anterior, que se remonta a la fundación de Roma en el siglo VII a.C. (Mesopotamia poseía en la época de Hammurabi, segundo milenio a.C., el primer código de Derecho del que tenemos conocimiento). El Derecho romano perdió influencia en el Oeste tras el cisma Este-Oeste (definitivo en 1472), aunque durante el Renacimiento se volvió a utilizar, para ser luego la base del Derecho civil y comercial moderno. Al igual que el código napoleónico, el Derecho romano prevalece hoy en toda Europa occidental y en gran parte de América Latina. En EE UU, el Derecho se entiende convencionalmente en términos de la tradición del Derecho anglosajón (*Common Law*, británico y americano), que se sirve tanto de las leyes como de la jurisprudencia. Es fundamental comprender esto a la hora de abordar Estados en desarrollo cuyas tradiciones incluyen no solo convenciones legales indígenas, sino la influencia de la ley napoleónica (Derecho romano) en los antiguos imperios francés, español y portugués. Esta falta de conocimiento es habitual entre los expertos de Washington. El Derecho se entiende como Derecho anglosajón británico-americano, con una carta magna en la base de todo el Derecho moderno.

Ilustración, humanismo y evolución

También está muy descuidada la importancia de la revolución política e intelectual producida por la Ilustración y la promoción de valores humanistas tales como los derechos del hombre y la igualdad como sucesores o sustitutos de tradicionales creencias religiosas, según las cuales los valores que debían impulsar la vida humana procedían de la existencia de Dios y su interacción con la humanidad. El efecto político más importante del desarrollo de la Ilustración fue sustituir la enseñanza religiosa según la cual es en una vida posterior donde hombres y mujeres encontrarían la salvación utópica y el significado de la historia ofrecería su último esclarecimiento, por la idea de una utopía terrenal, capaz de ser construida por la propia humanidad.

En Occidente, comenzando con el judaísmo, la creencia que prevaleció fue la de la existencia humana como parte del destino espiritual, cuyo

significado solo se descubriría al final de los tiempos. El individuo, dependiendo de cómo se comportara, obtendría una vida eterna en otra dimensión existencial, en compañía de Dios. La sustitución del concepto de existencia al que Peter Gay denomina “nuevo paganismo” en su libro *Historia de la Ilustración*, junto a los descubrimientos de Charles Darwin, en los que da muestras evidentes de una evolución a través del desarrollo físico del hombre y de otros seres vivos –y de la propia Tierra– tuvo gran aceptación en Occidente como una explicación evolutiva de la sociedad y la civilización.³

Las teorías históricas laicas posteriores a la Ilustración, tan reconocidas hoy, tenían la característica común de sustituir a la religión. Las más importantes (hasta ahora), el marxismo-leninismo y el nacionalsocialismo, eran básicamente teleológicas y utópicas. El marxismo afirmaba

**¿Son los americanos
modernos seres
humanos más avanzados
que aquellos
fundadores de 1776?**

poder dar una explicación comprensiva sobre la existencia de la sociedad y el resultado de su previo ordenamiento –esperaba ser un transformador de la condición humana y, cuando logró explicarlo y justificarlo, todo eso ya había desaparecido antes–.

El argumento acerca del progreso de la humanidad es hoy convincente para la mayoría: aunque no se haya demostrado, por lo general se asume y ofrece la promesa tranquilizadora de que el pasado ha sido un avance significativo que continúa en la actualidad. El despertar árabe en 2011, por ejemplo, es ampliamente entendido como que “los árabes finalmente se están poniendo al día...”. El propio Fukuyama dijo en (*The Boston Globe*, 14 de abril de 2011) que su esperanza era que “algún día Somalia pueda parecerse a Noruega. Eso se llama progreso. Por eso nosotros (los estadounidenses) tenemos algo llamado Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid)”.

El progreso laico se llevó y se lleva a cabo de diversas formas, pero difiere de las doctrinas religiosas que le precedieron por requerir un cumplimiento secular –dentro de un tiempo histórico y, para los autores de tales doctrinas y sus contemporáneos, preferiblemente dentro de su propio tiempo de vida–. El marxismo fue convertido en un programa de acción humana

3. Véase William Pfaff, *The irony of manifest destiny*.

universal redentora por Lenin (y su variante asiática, Mao Zedong), que concluyó en una sociedad benevolentemente dirigida por los que se suponía eran sus elementos más progresistas, la clase obrera. El nacionalsocialismo concebía el progreso humano a través de programas eugenésicos, en los que las razas menores, los casos “defectuosos” o determinados grupos tendrían que ser eliminados para así dejar a los más perfectos cruzarse entre ellos en busca de resultados progresivos. (Excluyo la ideología de Mussolini, el fascismo, que era nacionalista e imperialista pero no pretendía cambiar la naturaleza humana ni de la sociedad global.)

Explicar el desarrollo de la historia

Hoy día se espera que el progreso plasme en una explicación histórica del mundo sobre el destino de la humanidad y nos oriente sobre cómo influir y controlar esta dirección. Ya existen programas políticos que intentan dar forma a ese futuro desarrollo y ocupan a mucha gente en EE UU, especialmente en Washington y en la esfera académica, donde todos se esfuerzan por establecer una explicación para el desarrollo de la historia. Desde la Segunda Guerra mundial, la ciencia política ha estado buscando una teoría que pudiera ser empíricamente válida, a la manera de la ciencia “pura” –a la que imita– con el fin de poder ser de utilidad para el gobierno americano. Uno de los precursores de esta tarea fue Huntington. Sin embargo, las propuestas con mayor influencia en los círculos de gobierno han sido imágenes-espejo del leninismo, o bien se acercan a la predicción de Huntington de que la era de las guerras entre naciones sería reemplazada por una “guerra de civilizaciones”, que no era más que especulaciones periodísticas o de ciencia-ficción, contribuyendo a algunas políticas desastrosas del gobierno americano y una perniciosa confusión entre la opinión pública.

El progreso no puede ser discutido de manera útil sin discriminar entre sus diferentes tipos, dado que el conocimiento humano está, obviamente, en continuo crecimiento. El conocimiento científico progresa, así como lo hace el conocimiento tecnológico, los inventos y la explotación. El ser humano se ha vuelto, en general, de mayor tamaño y más saludable gracias a la ciencia, mejor educado en las civilizaciones avanzadas, más sofisticado gracias a la experiencia y el saber acumulados, y mucho más poderoso en el uso del conocimiento y la tecnología. Pero ¿han progresado en realidad estos humanos?

La evidencia de la evolución del desarrollo físico y social de la especie humana, y de otras, demuestra el profundo cambio en las formas de vida y

de pensamiento y, por encima de todo, en la de nuestras herramientas, pero ¿es esto progreso? En términos humanos, ¿es Oriente Próximo un lugar mejor para vivir hoy comparado con el Mediterráneo prehistórico oriental? ¿Ha habido desarrollo humano allí o en alguna parte?

El problema es en parte terminológico. El desarrollo comúnmente implica progreso, aun cuando se aplica solo al movimiento, la actividad o el paso del tiempo. Sin embargo, no tengo constancia de que la conducta y el carácter del hombre actual muestren mejora alguna respecto a sus ancestros. Los crímenes perpetrados en el siglo XX tuvieron sus equivalentes en el pasado, aunque la escala y alcance de los crímenes políticos actuales ha continuado avanzando gracias a la tecnología y a las organizaciones burocráticas, en comparación con el llamado barbarismo asiático, antiguas guerras religiosas y de razas, la esclavitud o el exterminio masivo. Conductas similares o peores continúan dándose en nuestra época.

No obstante, que hombres y mujeres hayan mejorado moralmente su conducta en comparación con los datos históricos que poseemos es algo todavía por demostrar. El progreso humano se confunde a menudo con la modernización, pero ¿son los americanos modernos y sus contemporáneos europeos seres humanos más avanzados que aquellos americanos fundadores de 1776 o que los europeos del Renacimiento y la Ilustración? ¿Podemos encontrar en la sociedad moderna y en las universidades contemporáneas a los sucesores de Sócrates, Eurípides, Esquilo, o de Shakespeare, Dante o Mozart? Si existen, no se han dado a conocer.

Hombre primitivo frente a hombre moderno

¿Han mejorado siquiera los hombres y mujeres desde los comienzos de la historia? En las crónicas conocidas sobre el desarrollo del hombre, desde el humanoide a nuestros actuales gobernantes, se suele hablar mucho acerca del hombre primitivo y su comunidad, pero de pronto se da un giro radical hacia la “protocivilización” de China, o a Grecia y Roma. ¿Qué ocurre entonces con Mesopotamia, cuyos primeros asentamientos datan del quinto milenio a.C.? Su arquitectura monumental y sus escritos pictográficos todavía sobreviven. La civilización minoica y micénica, de palacios, exquisita joyería y ornamentación en oro, se anticipó a las clásicas ciudades-Estado griegas. ¿Qué hay de Persia y de Cartago? La primera dinastía egipcia, tercer milenio a.C., de la que se conservan abundantes archivos, es conocida por sus logros artísticos e intelectuales. Babilonia, que controlaba

la región del Tigris y el Éufrates en su totalidad en el segundo milenio a.C., promulgaba el Derecho y tenía, según los historiadores, un sistema casi feudal. Los centros urbanos de la magna civilización del valle del Indo, casi contemporáneos, como el de Mohenjo-Daro, contaban con palacios, así como con complejos sistemas de canalización y agua para uso doméstico y comerciaban con Mesopotamia y Oriente Próximo. Todo esto es bien sabido. No veo ningún indicio de que los hombres que vivieron en esas civilizaciones no se asemejaron moral o intelectualmente a nosotros.

Werner Herzog ha realizado un inquietante documental en 3D, *La cueva de los sueños olvidados*, acerca de los frescos recientemente descubiertos en la cueva de Chauvet en Francia, que tienen al parecer más de 30.000 años de antigüedad, dos veces más antiguos que los de la cueva de Lascaux. Herzog comentaba en una entrevista en *The New York Times*, “se puede percibir un extraño y palpable poder (...) algo que nos golpea al instante, algo totalmente increíble. Lo que están presenciando es el origen del alma humana moderna y el comienzo de las representaciones figurativas”. Las cuevas son del Paleolítico.

El libro de Fukuyama, a pesar de la atención que pone sobre el hombre antiguo, se centra fundamentalmente en la era moderna y parte de un punto de vista enteramente americano. Gran parte, si no la mayoría, de la discusión contemporánea sobre las lejanas fuentes históricas de nuestra civilización es en realidad una manera de discusión sobre la era “moderna” y su sensibilidad moderna. En EE UU se tiende en realidad a tratar los problemas del gobierno americano ante los Estados fallidos, colapsados o radicalizados que representan un problema para el “proyecto democrático”, que es la versión americana de las utópicas ideologías laicas posteriores a la Ilustración del siglo XIX. Sus preocupaciones no habladas son, sin embargo, cómo Washington debería lidiar con el supuesto auge de China y el declive de EE UU, y cómo puede darse forma a un nuevo y uniformemente progresivo orden mundial. Por ello, la continua búsqueda de evidencia científica por parte de analistas políticos y expertos para apoyar sus creencias sobre el progreso humano ha sido desde la Ilustración la religión de nuestros días, o el mito.

No te pierdas ni uno.

Suscríbete a los BOLETINES de politicaexterior.com



ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR
A usted le interesa qué pasa en el mundo. Nosotros le proporcionamos el cómo y el por qué.

Actualidad | #ISPE | Suscripciones

7 DÍAS en politicaexterior.com



El crepúsculo de la izquierda latinoamericana

El acercamiento de Rousseff y Lula no es un fenómeno aislado en América Latina. La victoria de Fujimori en la primera ronda de las presidenciales de Perú, el retorno de derecha a Argentina y los pasos en falso de Evo Morales y Nicolás Maduro han rotado la iniciativa a la izquierda. [Leer más...](#)

Irak, entre los sueños y la dura realidad

Irak es un país roto donde las legitimidades varían: desde quienes añoran a Sadat Hussein a los que se las arreglan con el Estado Islámico, pasando por kurdos que a la independencia o chiles que reniegan de un gobierno corrupto e inoperante. [Leer más...](#)

La disyuntiva kurda en la Turquía de Erdogan

Cualquier solución a la guerra de Siria que no convierta a los kurdos en miembros voluntarios de los Estados donde son minoría o les otorgue verdadera autonomía generará un nuevo conflicto regional. [Leer más...](#)

#ISPE: La mayor amenaza global

En los últimos 20 años se han registrado 2.700 robos o pérdidas de material fácilmente susceptible de ser utilizado para fabricar explosivos nucleares. Según los expertos, Los acuerdos en seguridad nuclear carecen de coherencia y reglas uniformes. [Leer más...](#)

El Salvador y su violencia

Año tras año el país presenta cifras de "epidemia de homicidios", según la OMS. Por si esto no fuese grave, en 2015 las cifras se dispararon. Con 103 homicidios por 100.000 habitantes, El Salvador es el país "más peligroso del planeta". [Leer más...](#)

7 DÍAS en politicaexterior.com



La lámpara del imperio temerario

Chernobyl puso punto final a una era de la central nuclear dejó al descubierto los riesgos de la URSS y el nocivo monopolio de la energía nuclear.

Terrorismo nuclear: ¿mito o realidad?

Hay tres tipos de terrorismo nuclear: el que se teme a una bomba, el que se teme a un ataque a una central nuclear y el que se teme al uso de la energía nuclear como arma. El último es el más probable. [Leer más...](#)

TTIP: Apertura económica y apertura de mercados

El debate sobre los posibles beneficios de la inversión no cesa. La principal razón para el comercio es económica, pero el comercio también es político. [Leer más...](#)

Impeachment. Conclusiones

El impeachment de Dilma Rousseff de destituir a la presidenta y luego a la senadora. [Leer más...](#)

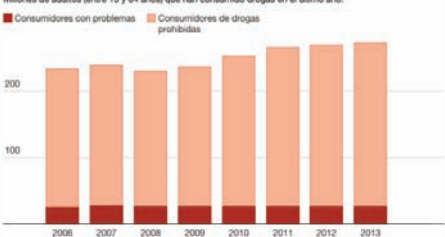
#ISPE: El viacrucis de Dilma Rousseff

La suma de corrupción y recesión económica. [Leer más...](#)

7 DÍAS en politicaexterior.com

Número estimado de consumidores de drogas ilícitas

Miliones de adultos (entre 15 y 64 años) que han consumido drogas en el último año.



Año	Consumidores con problemas	Consumidores de drogas prohibidas
2006	~10	~190
2007	~10	~190
2008	~10	~190
2009	~10	~190
2010	~10	~190
2011	~10	~190
2012	~10	~190
2013	~10	~190

Source: UNODC

Narcotráfico: la guerra interminable

En 1998, la segunda sesión especial de la historia de la ONU dedicada a las drogas concluyó con un objetivo: "un mundo libre de drogas". A la luz de los acontecimientos, aquello parece un brindis al sol. Se acaba de celebrar la tercera sesión, mientras el uso y abuso de drogas prohibidas se multiplica. [Leer más...](#)

Qué piensa la juventud árabe

En el mundo árabe, uno de cada cinco habitantes tiene entre 15 y 24 años y casi un 70% de la población tiene menos de 34. En 2011, la mayoría decía que vivir en democracia era su mayor deseo. Hoy, para el 50% la estabilidad es una prioridad mayor. [Leer más...](#)

Los desafíos de Globalistán

La tierra es todavía redonda y dura pero el mundo —el de la gente— se ha vuelto plano y fluido. La agenda política, diplomática y económica internacional está sobrecargada, con conflictos internos y tensiones en numerosos países. Los votantes sensatos no deben apoyar la independencia de sus Estados, sino "más dependencia". [Leer más...](#)

Lecciones de historia con Max Hastings

Charlamos con este corresponsal de guerra en los setenta y ochenta; historiador especializado en los grandes conflictos del siglo XX, y director de un periódico durante la caída de la URSS, sobre el viejo y el nuevo desorden mundial. [Leer más...](#)

#ISPE: Perú, del pánico a la euforia

En la primera vuelta de las elecciones el 80% votó a candidatos derechistas o de centro-derecha. La segunda vuelta, más que un duelo entre dos modelos de derecha —populista y liberal—, será entre fujimorismo y antifujimorismo. [Leer más...](#)

Boletines periódicos de:

- Nuestras revistas
- Actualidad semanal con '7 Días'
- Libros que deberías leer
- Latinoamérica Análisis
- Lo mejor del #ISPE

politicaexterior.com

Solidaridad transatlántica y declive occidental

Charles A. Kupchan

La elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos dio pie a grandes expectativas a ambos lados del Atlántico sobre el florecimiento de las relaciones entre europeos y estadounidenses. Los europeos acogieron con agrado el estilo y el mensaje de Obama, así como el carácter multilateral que prometía dar a la política exterior estadounidense. Washington agradeció el apoyo que emanaba de Europa y, después del Tratado de Lisboa, esperaba que la Unión Europea fuese un socio sólido en muchos frentes. Hasta cierto punto, las grandes expectativas se han cumplido. A los europeos les gustan el rechazo del unilateralismo por parte de Obama, sus intentos por ampliar el programa de política exterior más allá de la “guerra contra el terrorismo”, su compromiso con el proceso de paz en Oriente Próximo y el hecho de que Washington tienda la mano a sus adversarios. EE UU ha respondido a este entusiasmo y ha acogido con agrado la intensificación de los esfuerzos europeos en Afganistán, la contribución de la UE a la estabilización de la economía mundial y la disposición de los países europeos a recibir a los detenidos de Guantánamo.

Charles A. Kupchan es catedrático de Asuntos Internacionales en la Universidad de Georgetown (Washington, DC) y miembro del grupo de estudio Whitney Shepardson en el Council on Foreign Relations. Su último libro es *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

Europeos y estadounidenses sienten una decepción recíproca comprensible ante la hasta hoy considerada ‘alianza más importante’. No obstante, la solidaridad transatlántica será fundamental a medida que Occidente intente adaptar el nuevo orden mundial emergente.

Sin embargo, bajo la superficie de esta mejora de los vínculos transatlánticos se oculta una corriente subterránea de decepción recíproca. Las capitales europeas se quejan de que Washington no les presta la atención que solía; la alianza transatlántica parece haber perdido el lugar predominante que ocupaba en la estrategia a gran escala estadounidense. Los europeos por su parte lamentan que la administración Obama no haya logrado estar a la altura de sus promesas en relación con el cambio climático y otros asuntos. La opinión de Washington es que la UE se está quedando muy corta y no se ha convertido en ese socio más capaz que EE UU quiere y necesita. Los estadounidenses se lamentan de que, a pesar de los cambios institucionales que el Tratado de Lisboa ha impulsado, la UE sigue estando muy lejos de poder diseñar una política exterior y de seguridad más colectiva y eficaz.

Estas tensiones en las relaciones son en parte estructurales y, por tanto, inevitables; tienen su origen en el final de la guerra fría, las guerras de Irak y Afganistán y el consiguiente cambio del foco estratégico estadounidense, que ha pasado de Europa a Oriente Próximo y Asia. Pero también se deben a acontecimientos políticos ocurridos a ambos lados del Atlántico y que están dificultando la tarea de gobernar. En Europa, la renacionalización de la política está debilitando la UE y haciendo más difícil que se presente como un socio más capaz. En EE UU, la polarización política está atando de

manos a Obama y obstaculizando su capacidad de ofrecer un liderazgo progresista, tanto en su país como fuera de él.

La decepción recíproca es comprensible. Sin embargo, al admitir estos cambios en la solidaridad transatlántica y adaptar sus expectativas de manera acorde, europeos y estadounidenses pueden sacarle el máximo partido a una relación que probablemente siga siendo la asociación más importante del mundo.

La renacionalización de Europa

Aunque los males económicos de la UE hayan copado últimamente los titulares, palidecen en comparación con una enfermedad más grave: el histórico experimento de la unión política de Europa se tambalea. Como han revelado las venenosas políticas que retrasaron el rescate de la zona euro por parte de la UE la pasada primavera, Europa está experimentando una renacionalización de la vida política. El proyecto de integración europeo, que ha avanzado sin parar desde los amargos años posteriores a la Segunda Guerra mundial, ha empezado a recular a medida que sus miembros han ido arrebatándole a la Unión los poderes tradicionales de la soberanía nacional. Y los motivos se encuentran mucho más allá de la actual crisis financiera, lo que indica que van para largo. El cambio generacional, una reacción violenta contra la globalización y la ausencia de una visión convincente del lugar que ocupa Europa en el mundo podrían conducir fácilmente al declive gradual de la UE como comunidad política.

Alemania ha sido la locomotora económica y política que ha impulsado la integración europea, movida por su obsesión por desterrar las rivalidades nacionales que sometieron a Europa durante mucho tiempo a las guerras de las grandes potencias. Pero la reticencia de Berlín a acudir al rescate de Grecia –la canciller Ángela Merkel se resistió a la ayuda de emergencia durante meses– ha abierto una brecha en el espíritu de bienestar común que constituye el sello de una Europa colectiva. Solamente cuando la crisis griega amenazó con sepultar la zona euro, Merkel hizo caso omiso de la fuerte oposición popular y aprobó el rescate. En las elecciones locales de Renania del Norte-Westfalia, los votantes castigaron inmediatamente a su partido por actuar de este modo, y provocaron la mayor derrota sufrida por los cristianodemócratas desde el final de la guerra.

Esa tacañería en los asuntos económicos no es más que la punta del iceberg. El mayor problema es que el entusiasmo alemán por la UE parece

estar evaporándose rápidamente. En uno de los pocos indicios de vida del proyecto europeo, los Estados miembros aprobaron el Tratado de Lisboa a finales de 2009, lo que dotó a la Unión de un nuevo cargo presidencial, de un representante de política exterior y de su propio servicio diplomático. Pero Berlín desempeñó entonces un papel fundamental en la selección del nuevo presidente y la nueva jefa de la política exterior de la UE, Herman van Rompuy y Catherine Ashton, respectivamente, dos individuos de poca relevancia que no supusiesen una amenaza para la visibilidad y la autoridad de los dirigentes nacionales. Hasta los tribunales están poniendo freno al poder de las instituciones de la UE. En 2009, el Tribunal Constitucional alemán emitió un fallo que reforzaba la prevalencia del Parlamento nacional sobre la legislación de la UE. Como comentaba *Der Spiegel*, el fallo “amenaza los futuros pasos hacia la integración europea”.

En la UE se observa una renacionalización de la política, al tiempo que un creciente populismo de derechas en varios Estados miembros

Esta renacionalización de la política se observa en toda la UE. Un claro indicio de que hay problemas en el horizonte se produjo cuando en 2005 los votantes holandeses y franceses rechazaron lo que entonces se denominaba Tratado Constitucional Europeo. Posteriormente, el Tratado de Lisboa fue rechazado por los irlandeses en 2008. Estos cambiaron luego de opinión en 2009, pero solamente después de asegurarse de que el tratado no pondría en peligro el control nacional de los impuestos y la neutralidad militar. En mayo de 2010, el electorado británico llevó al poder a una coalición dominada por el Partido Conservador, famoso por su euroescepticismo. Los conservadores, aunque limitados por su asociación con los liberal-demócratas, partidarios de la UE, mostraron su verdadera cara en 2009 al salirse del Partido Popular Europeo –el principal bloque de centro-derecha del Parlamento Europeo– para unirse a un bloque de extrema derecha, bastión de aversión hacia la UE.

Mientras tanto, el populismo de derechas está en alza en muchos Estados miembros de la UE. Es la consecuencia, principalmente, de una reacción contra la inmigración (especialmente la de musulmanes), no contra la integración europea. A pesar de ello, este nacionalismo radical tiene como objetivo no sólo las minorías sino también la pérdida de autonomía que acom-

pañía a la unión política. El partido Jobbik de Hungría, que roza la xenofobia, ha conseguido 47 escaños en las elecciones de 2010 (en 2006 no obtuvo ninguno). En las elecciones de Suecia de septiembre, los demócratas, contrarios a la inmigración, obtuvieron 20 escaños en el Parlamento. Incluso en la tradicionalmente tolerante Holanda, el ultraderechista Partido por la Libertad ha logrado en las elecciones de junio el 15 por cien de los votos, lo que le coloca tan solo siete escaños por debajo del partido gobernante.

Si estos obstáculos para una Unión más fuerte no fuesen por sí mismos lo bastante representativos, la presidencia de turno de la UE le ha correspondido en el último semestre de 2010 a Bélgica (un país prácticamente paralizado desde el punto de vista político por la división entre los ciudadanos flamencos, que hablan neerlandés, y los valones, franco-parlantes). Dice mucho que el país encargado de dirigir el proyecto europeo durante un periodo tan crítico de la evolución de la Unión, sufra exactamente el mismo tipo de antagonismo nacionalista que se pretendía eliminar con la creación de la UE.

Las causas de la renacionalización

Esta sorprendente renacionalización de la política europea es, antes que nada, consecuencia del cambio generacional. Para los europeos que llegaron a la mayoría de edad durante la Segunda Guerra mundial o la guerra fría, la UE disfruta de un estatus sagrado; es la huida de Europa de su pasado sangriento. No sucede lo mismo en el caso de los europeos más jóvenes, que no tienen un pasado del que quieran escapar. Una encuesta reciente revelaba que los ciudadanos franceses de más de 55 años tienen el doble de probabilidades de considerar la UE una garantía de paz que los menores de 36 años. Mientras que los nuevos dirigentes europeos tienden a calcular el valor de la UE mediante un frío cómputo de costes y beneficios, sus predecesores consideraban el proyecto europeo un artículo de fe. No sorprende que los problemas de la integración europea ya no animen la política nacional, como solían hacer.

Mientras tanto, las exigencias de competencia del mercado mundial, unidas a la crisis financiera, someten a una fuerte presión al cómodo Estado del bienestar europeo. Mientras los miembros de la UE se esfuerzan por reducir la descomunal deuda, las edades de jubilación aumentan y los beneficios menguan. Aunque la integración europea favorece más que obstaculiza el funcionamiento de la economía, la UE es a menudo el chivo expiatorio de las dificultades económicas. En Francia, por ejemplo, las campañas

antieuropeas han centrado su ira en el ataque anglosajón de la UE contra el bienestar social y en el “fontanero polaco”, que acapara los puestos de trabajo locales gracias al mercado laboral abierto de la Unión.

Finalmente, la rápida ampliación de la UE hacia el Este y el Sur la ha debilitado todavía más. En ausencia de la sensación íntima y familiar que producía una Unión más pequeña antes de la caída del muro de Berlín, los miembros originales de Europa occidental se han encerrado en sí mismos. Y los nuevos miembros de Europa Central, que no han disfrutado de una soberanía plena hasta la caída del comunismo, no tienen ningún interés en renunciar a ella de nuevo (ni siquiera ante unas instituciones consensuadas en Bruselas en lugar de unas autocráticas en Moscú). Como el ya fallecido presidente de Polonia Lech Kaczynski afirmaba poco después de asumir el cargo en 2005, “lo que les interesa a los polacos es el futuro de Polonia y no el de la UE”.

También hay un cierto hastío causado por la participación de Europa en las guerras de Irak y de Afganistán, misiones que han contado con escaso apoyo popular. En Alemania, alrededor de dos tercios de los ciudadanos se oponen a la presencia de tropas alemanas en Afganistán, y los holandeses ya han retirado sus tropas. Esa aversión generalizada a las empresas militares remotas encaja malamente con el Tratado de Lisboa, uno de cuyos objetivos es conferir a la UE más peso geopolítico. De hecho, proyectar la voz de Europa en el escenario mundial es una de las razones de ser de la Unión. Pero esta visión no cuenta con el apoyo del electorado; las guerras en tierras lejanas, unidas a la drástica reducción del gasto en defensa provocado por la crisis económica, están moderando el interés de Europa por una mayor responsabilidad geopolítica. Después de todo, los Estados miembros nunca han mostrado demasiado entusiasmo por ampliar la autoridad de la UE en asuntos de seguridad, sino que han defendido celosamente su soberanía en cuestiones de defensa.

Ganar tiempo

Hasta ahora, la UE ha reaccionado a esta asombrosa falta de brío adoptando una actitud de espera. Como explicaba hace poco un miembro destacado del Parlamento Europeo, “ahora la UE está simplemente tratando de mantener la máquina en funcionamiento. Esperamos ganar el tiempo suficiente para que surjan nuevos líderes que hagan suyo el proyecto”.

Ganar tiempo tal vez sea lo mejor que la Unión pueda hacer por ahora, pero esta tendencia es muy probable que continúe, y pasará factura incluso fuera

de Europa. La administración Obama ya ha expresado su frustración con una UE cuya faceta geopolítica está perdiendo fuerza. Como se lamentaba el secretario de Defensa Robert Gates en febrero de 2010, ante una reunión de representantes de la OTAN, “la desmilitarización de Europa –donde gran parte de la ciudadanía y la clase política siente aversión hacia la fuerza militar y los riesgos que la acompañan– ha dejado de ser una bendición en el siglo XX y se ha convertido en un impedimento para lograr una seguridad real y una paz duradera en el siglo XXI”. En un momento en que EE UU trata de salir del hoyo de la deuda y dar un respiro a sus fuerzas armadas, juzgará cada vez más a sus aliados en función de lo que pongan sobre el tapete.

El nuevo pacto de defensa alcanzado por Reino Unido y Francia en noviembre de 2010 representa un avance posiblemente positivo en el ámbito de la defensa. Movidos por la necesidad de recortar gastos, Londres y París han acordado diseñar una fuerza expedicionaria conjunta, desarrollar portaaviones equipados para su uso conjunto y compartir las instalaciones de investigación que garanticen la fiabilidad de sus respectivos arsenales nucleares. Estos acuerdos constituyen exactamente la clase de cooperación defensiva que tiene que darse en toda la UE si desea aunar su fuerza militar y su peso geopolítico. Pero queda por ver si esta iniciativa franco-británica es una excepción nacida de la necesidad económica o un modelo de cooperación defensiva para toda la Unión. Además, la combinación de las capacidades militares tiene que ir acompañada, en última instancia, de la voluntad y las instituciones políticas necesarias para forjar posturas comunes en política exterior y de defensa, si la UE quiere presentarse como ese actor más efectivo que Washington busca.

Un Estados Unidos dividido

Mientras que EE UU se siente frustrado con una UE que sigue actuando por debajo de sus posibilidades, Europa considera que la administración Obama no ha cumplido las expectativas. Desde luego, Obama sigue siendo una personalidad admirada en toda Europa, pero en asuntos como la lucha contra el cambio climático, el cierre de la prisión de Guantánamo y el equilibrio entre seguridad nacional y libertad civil, ha decepcionado a los europeos. Además, a muchos les preocupa que el pragmatismo realista de Obama se lleve a la práctica a expensas del vínculo transatlántico. Como la administración demócrata está centrando su atención y recursos en otras partes del mundo, muchos europeos temen que la alianza transatlántica se atrofie.

La decepción de Europa con Obama es comprensible, pero a lo mejor es inevitable. Aunque la administración Obama ha reducido considerablemente la presencia militar estadounidense en Irak y muy probablemente haga lo mismo en Afganistán durante la segunda mitad de 2011, EE UU mantendrá unos gravosos compromisos militares en el sureste asiático y Oriente Próximo en los años venideros. Mientras tanto, los recursos y la ambición geopolítica de China, cada vez mayores, están empujando a Washington a sellar pactos en Asia y a buscar los favores de nuevos socios en la región, lo que incluye el diseño de una nueva relación estratégica con India. Estos cambios de prioridades se traducen en una menor atención a Europa y, en última instancia, una menor presencia de EE UU en la escena europea.

Las dificultades de la misión en Afganistán y los recortes en defensa de Europa plantean dudas sobre la posibilidad de una OTAN

La nueva predilección de EE UU por Asia llega en un momento de creciente preocupación por el déficit estadounidense y la necesidad urgente de frenar el gasto gubernamental. A medida que crece esta preocupación, los recortes del gasto estadounidense en defensa probablemente sean inevitables. La perspectiva de restricciones en el gasto en defensa hace que Washington se muestre especialmente sensible ante la disposición y capacidad de los aliados de EE UU en la OTAN para echarse al hombro cargas más allá del contexto europeo. Aunque la misión de la Alianza en Afganistán se ha convertido en un símbolo importante de solidaridad transatlántica, también ha demostrado lo difícil que es conseguir que docenas de aliados coordinen operaciones y compartan las cargas equitativamente. Con vistas al futuro, a EE UU le gustaría poder contar con la OTAN como vehículo todoterreno con el cual proyectar poder a escala mundial. Pero las dificultades con las que se ha topado la misión en Afganistán, unidas a los recortes en el gasto en defensa en Europa, plantean serias dudas sobre las perspectivas de una OTAN mundial. Esta brecha entre las expectativas y la realidad acentúa la frustración de Washington con sus aliados europeos (y la preocupación al otro lado del Atlántico porque la administración Obama esté excesivamente centrada en la capacidad militar de Europa y se olvide de sus aportaciones en el ámbito del “poder blando”).

La dificultad a la que se enfrenta Obama a la hora de gobernar un EE UU polarizado añade aún más presión a las relaciones. Parte del problema reside en la incapacidad de Obama para aprobar iniciativas legislativas que muchos europeos esperaban, como el sistema de límites máximos e intercambio de derechos de emisión para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Sus planes de ratificar el Tratado de Prohibición Total de los Ensayos Nucleares (CTBT) parecen igualmente fuera de alcance.

Los avances republicanos en las elecciones de mitad de mandato probablemente intensifiquen la situación de paralización y obstaculicen la capacidad de Obama para poner en práctica un estilo de gobierno coherente. Obama no solo se enfrenta a una mayoría republicana en la Cámara de Representantes y a una fuerza demócrata reducida en el Senado, sino también a un Tea Party en auge con muchas posibilidades de sacar adelante un programa neoaislacionista. Aunque el Tea Party se ha mostrado generalmente reservado en materia de política exterior, muchos de sus miembros se adhieren a una tradición libertaria que sostiene que la ambición estadounidense en el exterior se mantiene a expensas de la prosperidad y la libertad internas. Como mínimo, el movimiento del Tea Party podría incrementar la presión sobre Obama para que reduzca el gasto en defensa y trate de depender más de la ayuda de los aliados. También cabe la posibilidad de que el Tea Party pueda contribuir a despertar en el electorado una conciencia aislacionista que ha estado aletargada desde los años treinta del siglo XX.

Una colaboración cambiante

Europeos y estadounidenses son conscientes de que la relación transatlántica está en un estado de cambio. El reto al que se enfrentan ambas partes es adaptar el vínculo atlántico a las nuevas realidades estratégicas y políticas. Para Europa, eso significa redoblar los esfuerzos por aumentar su peso geopolítico. Desde esta perspectiva, el nuevo pacto de defensa entre Reino Unido y Francia representa un avance prometedor. Que haya sido un gobierno británico dirigido por conservadores el que haya tomado la iniciativa es algo que dice mucho; los conservadores británicos se han resistido tradicionalmente a estrechar vínculos con los socios de la UE, especialmente en materia de defensa. La necesidad de recortar los gastos militares es claramente lo que impulsa el cambio de la política británica. Sin embargo, aunque no lo reconozca, puede que Londres también esté abriendo los ojos a la realidad de que la estrategia de actuar como puente

entre la UE y EE UU ya no sigue siendo viable para Reino Unido. Washington no necesita pasar por Londres cuando tiene fuertes vínculos con Berlín, París y Bruselas. Y ahora que EE UU centra gran parte de su atención estratégica en zonas alejadas de Europa, la mejor apuesta de Reino Unido para retener la influencia mundial es formar equipo con sus socios europeos.

El nuevo entusiasmo franco-británico por la cooperación en defensa podría servir de modelo en toda la UE. Si así fuese, es muy probable que la Unión lograra aunar una mayor capacidad con el liderazgo más centrado que le proporcionan sus nuevas instituciones de política exterior. EE UU tendría entonces el socio que desea y la relación transatlántica saldría beneficiada. Si, por otra parte, la renacionalización de Europa continúa y la cooperación dentro de la UE no llega a materializarse, la consecuencia probable sería que, individualmente, los países de la Unión quedarían relegados a la irrelevancia política (y EE UU se vería privado de un socio europeo dispuesto a asumir las cargas mundiales o que fuese capaz de hacerlo).

En EE UU, el reto clave será adaptar su estrategia a gran escala teniendo en cuenta una combinación de déficit inminentes y una polarización política incorregible. Es probable que la necesidad de hacer recortes, unida a las profundas diferencias entre demócratas y republicanos en política exterior, desemboque en un periodo de reducción de gastos. Por consiguiente, tanto las élites estadounidenses como los ciudadanos podrían mostrarse especialmente sensibles a la disposición de los aliados europeos para compartir las cargas mundiales de modo más equitativo. La política exterior de EE UU también puede dar giros inesperados a medida que el poder pase de demócratas a republicanos y viceversa. Los europeos deberían prepararse para un EE UU afligido por la inconstancia derivada de la división política, pero que espera más de sus aliados.

Aun cuando europeos y estadounidenses adapten el vínculo transatlántico a los nuevos retos estratégicos y políticos, deberían ser conscientes de que cada uno de ellos sigue siendo el mejor socio del otro (y seguirán siéndolo en un futuro próximo). Aunque difícil de conseguir, la solidaridad transatlántica será especialmente importante a medida que el mundo occidental intente adaptar el orden mundial al auge de las potencias emergentes.

La política comercial fortuita

Uri Dadush

La política comercial de Estados Unidos difiere mucho de la de hace una década. Por aquel entonces, sus dos objetivos fundamentales eran la búsqueda de una exhaustiva ronda de comercio multilateral, el Programa de Desarrollo de Doha, y la consecución de varios acuerdos bilaterales, relativamente secundarios, cuyo principal efecto era fomentar “la liberalización competitiva”, induciendo a los países a tomar parte en acuerdos bilaterales y en el proceso de Doha. Hoy, la política comercial estadounidense ha descartado prácticamente la Ronda de Doha y, en vez de pequeños acuerdos bilaterales, está tratando de conseguir dos acuerdos mega-regionales, la Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) y, más recientemente, la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés). La complejidad y ambición de estas gigantescas negociaciones entre grandes grupos de países con “ideas afines” no difieren tanto de las de una ronda de comercio multilateral, y podrían generar beneficios significativos, pero también problemas de coordinación de primera magnitud.

Uri Dadush es miembro asociado y director del Programa de Economía Internacional del Carnegie Endowment for International Peace (Washington DC). Entre otros cargos anteriores en el sector público y privado, ha sido director de Comercio Internacional y Política Económica en el Banco Mundial y presidente y consejero delegado en The Economist Intelligence Unit. El autor agradece las aportaciones de Susan Schwab para la elaboración de este artículo. *Traducción de Newsclips.*

Los dos acuerdos regionales que negocia EE UU, la Asociación Transpacífica y la Asociación Transatlántica, van más allá del comercio. Salgan o no adelante con las ambiciones actuales, tendrán consecuencias tanto para China y otros países en desarrollo como para la OMC.

¿Qué podemos deducir de este cambio radical en el enfoque del sistema del comercio mundial por parte de quien lo diseñó en la posguerra? ¿Cuáles son sus posibles consecuencias para EE UU y sus socios? ¿Qué significa para China, que recientemente ha superado a EE UU y a Alemania y es ya el mayor exportador mundial, y que en la actualidad no forma parte de la TPP, aunque muchos prevén que se convertirá en la potencia comercial dominante del siglo XXI? ¿Es una señal de que la Organización Mundial del Comercio (OMC) quedará relegada a un segundo plano? El cambio en la política comercial estadounidense es reciente, y es demasiado pronto para apreciar todas sus consecuencias, pero existen pocas dudas de que tienen un gran alcance.

Lejos de los grandes proyectos de Bretton Woods en 1944, la nueva política surge de una respuesta pragmática y de compromiso ante el fracaso de la Ronda de Doha, el aumento de las preocupaciones en materia de seguridad en Asia y el deseo de no abandonar a sus aliados europeos. La casualidad y el oportunismo también han desempeñado un papel importante, como demuestra que la TPP surgiera de un pacto comercial entre cuatro países pequeños al que Estados Unidos fue invitado a sumarse y al que Japón se incorporó hace poco.

La nueva política comercial estadounidense recuerda al viaje de Cristóbal Colón. El gran explorador navegó desde Cádiz dejando atrás un mundo conocido en busca de un paso occidental hacia las Indias. Aunque su propósito era claro, no sabía cómo llegar, ni tampoco esperaba encontrar un nuevo mundo.

El intento de EE UU de salir del atolladero de la Ronda de Doha y de abandonar los acuerdos bilaterales reducidos a fin de adoptar un planteamiento muy diferente y ambicioso para fomentar el comercio (y de paso reforzar sus alianzas) es bien recibido. Sin embargo, como en el viaje de Colón, existen grandes riesgos. Es importante ser consciente de estos peligros desde el principio y también ser realistas en cuanto a los posibles costes y beneficios de la nueva política. A pesar del anuncio de unos plazos estrictos para finalizar las negociaciones (finales de 2013 para la TPP, finales de 2014 para la TTIP), cuándo se cerrarán y se aplicarán los acuerdos, o si de hecho llegan a cerrarse y aplicarse, es muy incierto. Y cuando se apliquen –si se aplican–, es probable que sus efectos liberalizadores sean escasos y resulten inferiores a lo que indican los cálculos optimistas, en parte porque el comercio entre las partes ya fluye libremente, y donde no lo hace, se debe con frecuencia a que los obstáculos políticos han resultado insuperables.

Aún así, como sostiene la experta del programa europeo del Center for Strategic and International Studies, Kati Suominen, la nueva política, si tiene éxito, puede dar un nuevo impulso al sistema comercial y ayudar a EE UU a reafirmar un liderazgo en las relaciones comerciales que ahora brilla por su ausencia. Y de paso, junto con la Unión Europea y sus socios de la TPP, EE UU puede mejorar los criterios, las normativas y sanciones que rigen el comercio, y también desencadenar una nueva oleada de acuerdos comerciales por parte de los países que buscan nuevas oportunidades o temen quedar excluidos.

Un riesgo de este nuevo planteamiento deriva de la posibilidad de que los países poderosos excluidos de los acuerdos, es decir, China y el resto de BRICS (Brasil, Rusia, India y Suráfrica) entre otros, rechacen estos planteamientos y reaccionen de forma hostil. Una de las consecuencias sería el aumento de la división entre los países avanzados y los que están en vías de desarrollo, achacable en gran parte a la desaparición de la Ronda de Doha. Y lo que es más importante, la negociación de acuerdos con mega-regiones, si no se realiza de forma cuidadosa, marginaría todavía más a la OMC, quizá debilitándola irremediabilmente. Si, por otra parte, se encuentran formas de que China y los demás BRICS participen –y lo que es fundamental, si a cambio están dispuestos a responder– el sistema multilateral podría salir reforzado.

Asociación Transatlántica: ¿materializar los beneficios?

Citando incorrectamente a Carl von Clausewitz, la política comercial es la búsqueda de la diplomacia mediante otros medios. Uno de los objetivos

principales de las negociaciones comerciales que están a punto de iniciarse entre EE UU y la UE es reforzar la alianza entre dos bloques que comparten intereses en seguridad, ayuda al desarrollo, fomento de la democracia, política medioambiental, normas laborales y muchas otras áreas.

Estas relaciones se sustentan en el hecho de que EE UU y la UE mantienen la relación económica bilateral más importante y extensa del mundo: las exportaciones entre ellos representan cerca de una quinta parte del total de sus exportaciones, y entre ellos se destinan más de la mitad de su inversión extranjera directa (IED). Juntos, representan casi un tercio del comercio mundial y la mitad del total de la IED mundial. El objetivo de las negociaciones entre los dos gigantes es alcanzar un acuerdo que elimine todos los aranceles; libere la prestación de servicios y los productos intercambiados; reduzca la burocracia y todas las formas de barreras arancelarias; liberalice y asegure la IED; abra la contratación pública y refuerce los derechos de propiedad intelectual; y aborde la conformidad de la competencia y de otras políticas. Además, si tienen éxito, las negociaciones podrían proporcionar una base a partir de la cual determinar normas mundiales que abarquen desde la seguridad automovilística, el ahorro de combustible y las emisiones de gases contaminantes hasta la regulación de la contabilidad y los seguros, las normas sanitarias y fitosanitarias y las leyes sobre patentes y derechos de autor.

Aunque la idea de crear la zona comercial más grande del mundo resulta enormemente atractiva para ambas partes y debería llevarse a cabo de manera enérgica, los retos que encontrarán a lo largo de las negociaciones son extraordinarios, y no existe garantía alguna de que se alcance realmente ese acuerdo. La larga historia de discrepancias y conflictos pone de manifiesto cuáles son las cuestiones controvertidas. En los últimos años, se han producido disputas sobre la protección de los animales, las leyes de privacidad, los subsidios a los constructores de aviones y los contratos de defensa, así como los alimentos genéticamente modificados, solo por poner algún ejemplo. Además, las ONG ya se están movilizando en torno a las posibles consecuencias que podría tener un acuerdo sobre las normas sanitarias,

**Si tiene éxito, la
negociación entre EE UU
y la UE podría servir de
base para normas
mundiales, desde medio
ambiente a patentes**

medioambientales y de seguridad alimentaria. En materia de agricultura, la fuerza irresistible de los poderosos intereses de los exportadores estadounidenses se encontrará con el inamovible obstáculo de la política agraria común (PAC) de la UE. Algunos de los asuntos más discutidos, como los de los OGM (organismos genéticamente modificados), el uso de hormonas en la carne de vaca, y las normas sanitarias provocarán un gran enfrentamiento.

Entre los intereses de la UE se encuentra la contratación pública. Por ejemplo, la disposición de 2009 del gobierno de EE UU, “Compra Americano”, ordena que ningún fondo autorizado para la Ley de Recuperación y Reinversión Estadounidense, más conocida como el “paquete de estímulo”, se utilice en proyectos a menos que “todo el hierro, el acero y los productos manufacturados que se empleen estén producidos o fabricados en EE UU”. Aunque esto no se aplica si los productos proceden de un país con “un acuerdo recíproco sobre contratación pública” – del que la UE es uno de los signatarios – varios Estados de EE UU no han ratificado el acuerdo, y por tanto, no están obligados a cumplirlo. Una gran parte de la contratación pública se realiza a nivel estatal o local, y requiere negociaciones mucho más intrincadas y diversas de lo normal. En agricultura, la UE afirma que EE UU sigue aplicando restricciones sobre las importaciones de varios animales y productos animales anteriormente asociados con la encefalopatía espongiforme bovina o “enfermedad de las vacas locas”. En los productos lácteos, para que las empresas de la UE exporten “productos lácteos de categoría A” se les exige que cumplan criterios difíciles, entre los que se incluyen los contratos con Estados estadounidenses, la adopción y aplicación de las normas estadounidenses o una armonización de normas. La UE también tratará de establecer normas claras para el uso de denominaciones geográficas como el jamón de Parma y el queso Parmesano.

Sin embargo, las negociaciones no abarcan todos los temas, ya que no cubrirán las subvenciones agrarias, por ejemplo. El conflicto sobre las subvenciones a Airbus y Boeing no se menciona en los documentos del borrador, y tampoco se ha hecho referencia –al menos hasta ahora– a las negociaciones sobre el movimiento de trabajadores temporales. Son programas importantes que se deben negociar, y su omisión podría hacer que se perdiese una gran oportunidad de llegar a un acuerdo o causar problemas, ya que las partes más interesadas en incluirlos pueden tener escaso interés en apoyar un acuerdo.

La reducción de los aranceles será más difícil de lo que parece. La razón por la cual han existido aranceles altos en el sector textil, en el del acero y

en el de los camiones durante tanto tiempo es que hay poderosos intereses que no renunciarán fácilmente a sus prerrogativas. Por ejemplo, los agricultores franceses y los sectores azucarero y del algodón estadounidenses cuentan con un extraordinario historial de victorias sobre el interés general.

Las normativas son bastante más difíciles de negociar que los aranceles. Son muy técnicas y existen para proteger la salud, el medio ambiente o la seguridad. Los aranceles son proteccionistas, pero las normativas pueden serlo o no. Las ventajas de una determinada normativa pueden dar lugar a auténticas diferencias de opinión entre los expertos sobre las consecuencias de un cambio. Además, las modificaciones de las normativas no pueden acordarse solo entre los negociadores del acuerdo. Otros organismos del gobierno, como la Administración de Alimentos y Medicamentos o la Agencia de Protección del Medio Ambiente en EE UU, y los organismos de todos los países de la UE tendrán normalmente la última palabra sobre lo que resulta aceptable. Cada uno de estos organismos y autoridades nacionales sufrirá presiones sin descanso.

El hecho de que el gobierno de Barack Obama no tenga la *fast track*, la autoridad por parte del Congreso para negociar acuerdos por la “vía rápida”, y que hasta ahora no la haya solicitado (presumiblemente por temor a que no pudiera conseguirla), podría ser perjudicial. La falta de esta autoridad significa que el gobierno no puede presentar el acuerdo al Congreso para que lo apruebe o no, sin permitir que los legisladores tengan la oportunidad de cambiar primero la legislación. Sin esa vía rápida, la UE se enfrentará a dos fases en las negociaciones, y una vez que acceda a realizar una concesión, la Unión sabrá que solo es el punto de partida porque el Congreso de EE UU tomará parte en ellas. Es un enorme elemento disuasorio para lograr un acuerdo en cualquier materia.

Los negociadores europeos tendrán que enfrentarse también a sus divisiones internas, que la actual crisis europea está agravando. Aunque el acuerdo cuenta con el apoyo incondicional de la extremadamente competitiva Alemania y reforzaría la confianza de las empresas en Europa al mostrar que se están abriendo nuevas vías para el crecimiento, países como España,

**El hecho de que Obama
no tenga ni haya
solicitado la *fast track*
del Congreso podría
ser perjudicial para la
negociación de la TTIP**

con una cuarta parte de su población en paro, o Italia, cuyo mercado automovilístico se ha hundido, se van a mostrar reticentes a la hora de hacer concesiones, si con ellas las cosas empeoran todavía más.

Si las negociaciones llegan a buen puerto, varios cálculos indican que el acuerdo podría generar significativos beneficios para las economías estadounidense y europea, aunque serán pequeños en relación con el tamaño de sus economías y se producirán en un futuro lejano. Por ejemplo, según un informe del Centro de Estudios de Política Económica, los beneficios adicionales para la UE podrían oscilar entre los 68.200 y los 119.200 millones de euros, y para EE UU entre los 49.500 y los 94.900 millones de euros hasta 2027, dependiendo de que las hipótesis sean más o menos ambiciosas. Sin embargo, ni siquiera estos beneficios deben tomarse al pie de la letra, porque el comercio ya es en gran parte libre y porque simplemente indican las posibilidades adicionales que, como suele ocurrir, no se cumplirán donde los aranceles son más altos y los intereses políticos más fuertes. Estos cálculos incluyen los beneficios obtenidos por la supresión de barreras normativas que, por lo general, se supone producen mejoras del bienestar cuatro o cinco veces mayores que las barreras arancelarias. Pero es fácil exagerar estos beneficios porque, excepto en los casos en que son prohibiciones totales, el impacto de las normativas es muy complicado de medir. E incluso si las normativas se hacen más parecidas, resultará difícil evaluar sus repercusiones para el comercio, lo que facilitará que los negociadores camuflen las diferencias.

Aparte de incrementar el comercio y la inversión entre EE UU y la UE al reducir las barreras fronterizas, ambas partes pueden beneficiarse del establecimiento de la normativa común como normativa mundial. Incluso si una parte del mundo en vías de desarrollo se resiste a adoptarla, a la mayoría de los países no les quedará otra opción si quieren vender a la mitad del mercado mundial. La probabilidad de que se cree una normativa EE UU-UE será incluso mayor si Washington logra convencer a sus socios comerciales del Pacífico de la necesidad de adoptar unas normas parecidas a las estadounidenses.

La Asociación Transpacífica: el ‘giro’ en marcha

Dado el número de socios interesados, la TPP puede ser el acuerdo de libre comercio más completo y complejo que se haya negociado nunca. Con 11 países participando ya en las negociaciones –entre los que se incluyen Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Malaisia, México, Nueva

Zelanda, Perú, Singapur, EE UU y Vietnam, además de la probable incorporación de Japón y Corea del Sur–, la TPP representará el 40 por cien del PIB mundial. Al igual que en la TTIP, el comercio ya es en gran parte libre, y el objetivo es alcanzar un acuerdo de alto nivel que se aplicará mucho más allá de las fronteras para potenciar el comercio y las perspectivas de inversión en general. EE UU ya ha establecido acuerdos de libre comercio con seis de los 10 países, y el desafío será llegar incluso más lejos, más que en el caso de la TTIP (donde las consideraciones geopolíticas no son tan importantes como podían serlo durante la guerra fría), la TPP viene motivada tanto por preocupaciones políticas y de seguridad como por la economía. Es una parte integral del anunciado “giro” hacia Asia y de la percepción de la necesidad de contener la creciente influencia de China en Asia y Latinoamérica.

Uno de los grandes atractivos de la TPP es que, a diferencia de la TTIP, entre los países que participan en la negociación se incluyen varias de las economías de más rápido crecimiento del mundo. Conjuntamente –incluyendo Japón–, los países de la TPP son el mercado más importante para las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses, ya que representa el 46 por cien de las mismas. Los cinco elementos que definen la TPP son el acceso completo al mercado; la amplia dimensión regional; la inclusión de varios asuntos comerciales relativamente nuevos, como el comercio por Internet y el papel de las empresas de propiedad estatal; la intención de que debería ser un acuerdo flexible que permita su ampliación y su extensión a nuevos miembros; y el tratamiento de muchas cuestiones transversales que van más allá de los meros intereses comerciales, como la mejora de la competitividad y el fomento empresarial, la ayuda a las pequeñas y medianas empresas, la política de desarrollo y la coherencia normativa.

Al igual que en el caso de la TTIP, la naturaleza compleja y exhaustiva de la TPP, así como la diversidad de intereses entre sus diversos miembros pueden provocar largos retrasos, la reducción del acuerdo y también la imposibilidad de llegar a un acuerdo conjunto. EE UU estará a la defensiva en lo que respecta a sus políticas para los sectores textil y agrícola; atacará las políticas japonesas en el sector agrícola, en el automovilístico y en muchas áreas de los servicios, y también un sinnúmero de políticas de otros lugares, como el importante papel de las empresas de propiedad estatal en Vietnam.

En EE UU, las negociaciones sobre la TPP ya han suscitado críticas por la preocupación de que los intereses de los exportadores y las empresas mundiales se antepongan a las normativas sanitarias, laborales y medioambientales, o a la necesidad de regular los flujos financieros. La presión que

ejercerán las empresas farmacéuticas para que las patentes se amplíen varios años puede conllevar el riesgo de que los medicamentos sean inasequibles para muchas personas en los países asiáticos en desarrollo. Este asunto puede ser espinoso en las negociaciones de la TPP, como ocurrió en las infructuosas negociaciones de la Ronda de Doha. El deseo de las empresas de incluir disposiciones para la resolución de conflictos que les permitan demandar directamente a los Estados también está causando conmoción entre algunos representantes de la sociedad civil: ¿podrán las compañías petroleras por ejemplo, demandar a los gobiernos por una moratoria sobre el *fracking*? ¿Aumentarán las preocupaciones sanitarias y medioambientales como consecuencia de ello?

Desde que se iniciaron las negociaciones, a principios de 2010, los países asociados de la TPP han finalizado 16 rondas de negociaciones. Cuando se cerró la última, que se celebró en Singapur en marzo de 2013, los principales negociadores informaron de que los objetivos fundamentales fijados para esa ronda estaban cerca de alcanzarse. Es probable que el objetivo del gobierno de Obama de cerrar el acuerdo hacia finales de 2013 –que parece ambicioso, especialmente tras la tardía inclusión de Japón– complique enormemente las negociaciones. Al igual que en el caso de la TTIP, la obtención de la *fast track* puede resultar fundamental. Es más, a la hora de decidir hasta qué punto ceden ante las peticiones estadounidenses en áreas que van desde las normativas laborales e industriales hasta los derechos de propiedad intelectual y las políticas hacia las empresas de propiedad estatal, los socios de la TPP no podrán ignorar las consecuencias que tendrá en sus relaciones con China.

China, un problema que nadie quiere ver

Desde una perspectiva estrictamente económica, se tiene la sensación de que la nueva política comercial estadounidense va en contra de la historia, ya que sus dos acuerdos mega-regionales excluyen a China, su mayor socio comercial en Asia y el país que más rápido crece del mundo y que actualmente representa cerca del 10 por cien de las importaciones mundiales. Asimismo, es el mayor socio comercial de varios países de la TPP. Obama y la exsecretaria de Estado Hillary Clinton invitaron a Pekín a incorporarse a la TPP, pero con el claro mensaje de que solo podría hacerlo según los términos estadounidenses. Por tanto, no es de extrañar que en los círculos académicos y políticos chinos exista un acalorado debate sobre si la verdadera intención de EE

UU al apoyar la TPP es contener el auge de China, o al menos diluir y retrasar sus efectos a la hora de reducir la influencia estadounidense.

El riesgo de excluir a China es tanto político como económico. Al excluirla, se corre el peligro de deteriorar las relaciones y también podría obligar a los países de la TPP a inclinarse de forma más enérgica por mantener unos vínculos más estrechos con EE UU de lo que algunos querrían. Como poco, se ha perdido una gran oportunidad de incluir al mercado más grande y que más rápido crece, situado en el centro de unas cadenas de producción mundiales asiáticas que cada vez están más interrelacionadas. Aunque se pretende que la TPP sea un acuerdo modificable, la incorporación de China sería problemática e improbable después de que las normas en áreas como los derechos de propiedad intelectual, las normativas laborales y las empresas de propiedad estatal hayan sido impulsadas por EE UU.

**Es de esperar que
Pekín busque con
más determinación
negociaciones sobre
libre comercio adaptadas
a su orden del día**

En términos económicos puros, las consecuencias de la TPP y de la TTIP para China pueden ser menores de lo que muchos creen. Estos acuerdos pueden dar lugar a algunas modificaciones en el comercio, especialmente en los países en vías de desarrollo de la TPP cuyas exportaciones a menudo siguen la misma pauta que China. Sin embargo, teniendo en cuenta que tanto los aranceles estadounidenses y japoneses como los de la UE ya son bajos, y que en la mayoría de los acuerdos comerciales regionales los márgenes de preferencia tienden a ser muy reducidos en cualquier caso, es probable que estas consecuencias sean escasas. Aunque China puede pensar que los criterios estadounidenses o de la UE, o una combinación de los dos, prevalecerán, puede simplemente decidir adoptarlos, igual que acató la disciplina de la OMC durante su proceso de incorporación, lo que le ayudó a convertirse en la economía más competitiva del mundo.

Parece que la vía más fácil para China es la adaptación pragmática a las nuevas realidades. Dicha estrategia podría incluir un periodo de espera para ver si las dos rondas de negociaciones progresan y dan resultados, y si los cambios que suponen son tangibles. Si los acuerdos se materializan, lo cierto es que China podría salir ganando con el establecimiento de unas

EXPORTACIONES DE MIEMBROS DEL TPP, CHINA Y LA UE

(2012, en miles de millones de dólares)

(media de crecimiento anual)

Exportaciones de...	A EE UU	A China
Australia	9,8	78,3
Canadá	339,3	19,3
Chile	9,0	17,8
China	352,6	
Japón	142,0	144,3
Malaisia	19,8	28,8
México	288,2	5,7
Nueva Zelanda	3,9	6,1
Perú	6,1	7,7
Singapur	22,6	44,0
EE UU		110,6
Vietnam*	14,3	7,7
UE	370,4	184,2

* Los datos más recientes disponibles son de 2010.
Fuente: International Trade Centre.

Exportaciones de...	A China	Al mundo
Australia	31,1	10,6
Canadá	19,1	2,3
Chile	22,3	5,7
Japón	5,4	2,7
Malaisia	11,8	5,1
México	34,0	8,0
Nueva Zelanda	35,6	8,7
Perú	20,3	11,3
Singapur	10,8	6,6
EE UU	12,2	5,6
Vietnam*	27,4	20,5
UE	9,2	1,2

* Los datos más recientes disponibles son para el periodo 2008-10.
Fuente: International Trade Centre.

normas industriales comunes que, por ejemplo, reducirían sus propios costes al abastecer a un mercado mundial. La reacción de Pekín frente al éxito de la TTIP y de la TPP también podría incluir un aumento de la inversión directa china en EE UU y en la UE. Pero China también es lo suficientemente importante, y encontraría suficientes aliados en los otros BRICS –que tampoco participan en las negociaciones de la TPP y de la TTIP– para rechazar nuevas normas en propiedad intelectual o en las empresas de propiedad estatal, por ejemplo. También es de esperar que busque con más determinación, si cabe, sus propias negociaciones sobre libre comercio con prioridades establecidas conforme a su propio orden del día. El anuncio de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) –un acuerdo regional entre numerosos países asiáticos que incluye a la Asean (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), Australia, India, China, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur– constituye un paso en esa dirección. El riesgo de fragmentación y de tensiones en Asia a raíz de la competencia entre mega-regiones resulta evidente. ¿Pero redirigirían también su atención China y otros BRICS hacia las negociaciones multilaterales como parte de su reacción ante la nueva política comercial de EE UU?

La OMC se queda huérfana

La OMC, el núcleo del sistema de comercio multilateral, no ha finalizado una ronda de comercio multilateral desde que se fundó en 1995, y las pers-

pectivas de que finalice una en un futuro inmediato son escasas. Antes del inicio de la malograda Ronda de Doha, en 2001, solo se habían cerrado 50 acuerdos bilaterales de libre comercio en el periodo de posguerra, pero desde que Doha zozobró, se han cerrado más de 200. Un análisis del Banco Mundial publicado en 2006 concluía que entre 1983 y 2003, la liberalización multilateral representaba el 25 por cien de las reducciones de aranceles en los países en desarrollo, mientras que los acuerdos regionales y la liberalización autónoma representaban el 10 y el 65 por cien, respectivamente.

Si repitiésemos hoy el ejercicio, sin duda mostraría que a lo largo de la última década, la liberalización debida a los acuerdos multilaterales (incluidas las consecuencias residuales de la Ronda de Uruguay y los acuerdos posteriores que preveía) sería minúscula, mientras que los acuerdos regionales y los procesos autónomos predominarían. Es probable que la búsqueda

Las consecuencias para la OMC dependen tanto de la actitud de EE UU y la UE como de China y otros grandes países en desarrollo

conjunta de dos acuerdos mega-regionales por parte de EE UU, Japón, la UE y otros 11 países en Latinoamérica y el Pacífico, que representan la parte del león del PIB mundial, eclipsaría todas las iniciativas liberalizadoras en Ginebra (sede de la OMC) y eliminaría cualquier pretensión residual de que la OMC pueda elaborar unas normas más efectivas que rijan el diseño de acuerdos regionales. Es más, los mecanismos de resolución de conflictos entre los inversores y los Estados que se están defendiendo como parte de la TPP, y que podrían encontrar un paralelismo en la TTIP, posiblemente sustituirán la resolución de conflictos entre los Estados de la OMC en un gran y creciente número de casos.

¿Qué importancia tiene todo esto? Después de todo, aunque la crisis financiera ha paralizado las economías europeas y frenado de modo considerable el crecimiento en EE UU, hay pocos indicios de que exista un proteccionismo generalizado o una ralentización del comercio mundial más allá de lo que podría esperarse dada la tendencia en el conjunto de la actividad económica. De hecho, a lo largo de los últimos 20 años, el comercio mundial y la inversión extranjera han aumentado mucho más rápido que el PIB a pesar de los problemas con la liberalización del comercio multilateral. El PIB, expresado

en dólares actuales, aumentó entre 1990 y 2011 a un ritmo anual de aproximadamente el seis por cien. Sin embargo, los flujos del comercio mundial y la inversión extranjera, también expresados en dólares actuales, aumentaron un nueve y un 14 por cien, respectivamente. Y los países en desarrollo han seguido globalizándose a un ritmo muy rápido a pesar de la crisis, a través del comercio, las finanzas, la IED, las comunicaciones internacionales, los viajes, etcétera. Además, casi todas las pruebas parecen indicar que el efecto distorsionador de los acuerdos regionales sobre el comercio es reducido en la mayoría de los casos (los márgenes de preferencia que favorecen a los miembros de estos acuerdos son por lo general inferiores al uno por cien), y que –aunque no son ideales– están contribuyendo de forma significativa a alcanzar el objetivo más importante de liberalización del comercio y de consolidación de la liberalización que ya se ha producido.

Sin duda, EE UU sigue afirmando que el proceso multilateral es fundamental. Según el Programa de Política Comercial de 2013 del presidente, en el periodo previo a la Conferencia Ministerial de Bali de finales de año, EE UU “...seguirá ofreciendo sendas prometedoras para alcanzar la liberalización del comercio en el siglo XXI y para tratar de reactivar el trabajo de los miembros en Ginebra, incluido el que se centra en la facilitación del comercio”. El mismo informe hace referencia a las negociaciones para ampliar el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) de la OMC –el acuerdo plurilateral (es decir, un acuerdo entre un subconjunto de miembros) sobre el comercio de productos de tecnologías de la información y de la comunicación– que se están llevando a cabo actualmente entre un grupo de unos 20 miembros del ATI en Ginebra. EE UU, junto con un subconjunto de 21 miembros de la OMC con ideas afines, también pretende alcanzar otro acuerdo plurilateral, el llamado Acuerdo sobre Servicios Internacionales, cuyas negociaciones formales sobre un texto legal inicial se espera que empiecen en breve. Sin embargo, la opinión generalizada es que, aunque EE UU sigue confiando en el sistema de resolución de conflictos, hace mucho tiempo que ha perdido interés en la Ronda de Doha y se ha mantenido neutral (algunos dicen que ausente) durante el proceso de selección del próximo director general de la OMC.

Además, las vías plurilaterales de negociación defendidas por EE UU y muchos observadores –incluido quien escribe– para reactivar la OMC siguen en gran medida sin estar contrastadas. Los miembros que no estén interesados en un acuerdo plurilateral o que se opongan a él pueden rechazar su inclusión en la OMC a menos que el acuerdo se negocie siguiendo el principio de la “nación más favorecida”, que significa que los beneficios liberalizadores

se aplicarán automáticamente a todas las partes, incluso aquellas que no estén vinculadas por el acuerdo. Esto crea un gran problema con los que van “por libre” y reduce el valor del acuerdo para los posibles participantes, especialmente si los países que se excluyen del acuerdo a sí mismos constituyen una parte importante del comercio mundial en el sector en cuestión. Sin embargo, los aranceles más altos y la libertad de incrementarlos según las normas de la OMC no se encuentran entre los países participantes en la TPP y la TTIP, sino entre las economías en vías de desarrollo, que incluyen a India, Brasil y Suráfrica. Es más, hay cuestiones fundamentales como las subvenciones agrícolas –cuya reducción tiene un efecto nación más favorecida por definición– que han quedado tradicionalmente excluidos de los acuerdos regionales.

A pesar de estas preocupaciones, las consecuencias de la TPP y de la TTIP para la OMC podrían ser, en teoría, positivas, ya que EE UU y la UE –los actores más importantes– posiblemente sean capaces de elaborar un nuevo conjunto de normas y criterios que, si se adoptan de forma más generalizada, podrían reforzar el sistema de comercio multilateral. Pero eso dependerá crucialmente de la actitud que adopten China y otros grandes países en desarrollo. Su exclusión de los acuerdos mega-regionales podría provocar que un grupo de miembros de la OMC bloqueen cualquier medida que ellos –o incluso un pequeño subconjunto de su grupo– consideren inaceptable. Esto formaría parte de una pauta más amplia para la creación de acuerdos alternativos, como un banco de los BRICS o de permutas financieras de divisas diseñadas para evitar el uso del dólar. A menos que se lleve a cabo con cuidado, es muy posible que el planteamiento mega-regional socave el multilateralismo, al pasar por alto el papel y la función inherente de la OMC.

Realidades geopolíticas frente a económicas

La estrategia comercial estadounidense se formula desde el Consejo de Seguridad Nacional que asesora al presidente. Aunque la oficina del Representante de Comercio de EE UU lleva a cabo las negociaciones, lo que hay que negociar y con quién se decide al más alto nivel y tras consultarlo con un importante grupo interinstitucional. Esto puede ser una ventaja, ya que es más probable que las decisiones importantes sobre política comercial reúnan el apoyo necesario de distintas partes de la administración. Pero también es un posible problema, porque las consideraciones geopolíticas y en materia de seguridad pueden tener más peso o anteponerse a las realidades económicas.

Teniendo esto en cuenta, este ensayo respalda la nueva política comercial

estadounidense, pero también plantea grandes interrogantes: ¿los beneficios de la TTIP son tan importantes como da a entender la retórica y se pueden lograr en un tiempo razonable? ¿Pierde la TPP una gran oportunidad al excluir a China y corre el riesgo de provocar una ruptura con el futuro socio comercial más importante de EE UU? ¿Perjudica la nueva política comercial a la OMC y al proceso multilateral? ¿Buscarán los numerosos países en desarrollo excluidos de estos acuerdos sus propios acuerdos y unos planteamientos alternativos que harán que la OMC sea todavía menos relevante?

Solo el futuro ofrecerá respuestas a estas preguntas. Pero la anterior discusión indica las siguientes medidas que aumentan las posibilidades de éxito y que mitigan los riesgos asociados a la nueva estrategia.

En primer lugar, para abordar las expectativas y mantener la credibilidad del proceso se necesita una dosis saludable de realismo sobre qué se puede lograr y cuándo. Es probable que la obtención de la *fast track* sea esencial para realizar progresos en las primeras fases y cerrar acuerdos.

En segundo lugar, se debería animar a China a incorporarse a las negociaciones de la TPP, y cuanto antes, mejor. Como dijo Henry Kissinger no hace mucho, “la decisión fundamental a la que se enfrentan tanto Pekín como Washington es si deben realizar un auténtico esfuerzo de cooperación o si deben caer en una nueva versión de pautas históricas de rivalidad internacional... si no surge un orden mundial en el ámbito económico, los obstáculos al progreso... el territorio y la seguridad... pueden llegar a ser insuperables”.

En tercer lugar, EE UU tiene que trabajar con la UE y con China para llevar a cabo un esfuerzo concertado a fin de impulsar la reactivación del proceso multilateral. Pekín tiene que asumir un mayor liderazgo en la OMC que, hasta la fecha, se ha guardado prudentemente de asumir. Esto podría incluir un esfuerzo para aprovechar lo que sea posible de la Ronda de Doha, incluso si eso significa sacrificar algunos de los objetivos de las negociaciones en favor de un grupo de países en desarrollo más amplio. Siguiendo la misma línea, también deberían tenerse en cuenta los acuerdos plurilaterales en determinadas áreas que interesen al grupo de países en desarrollo más amplio, junto con iniciativas en servicios y en tecnologías de la información.

La nueva política comercial estadounidense es muy prometedora, siempre que no provoque y aisle innecesariamente a China y a muchas otras economías en vías de desarrollo, y siempre que no margine a la OMC. También a China, como mayor exportador del mundo, le interesa enormemente asegurarse que la colaboración multilateral conserve su relevancia frente a los nuevos acuerdos mega-regionales.

Después de la 'pax americana'

Desde el fin de la guerra fría, EE UU busca un concepto que oriente la renovación de su política exterior. Veinticinco años después, cuando la 'pax americana' concluye su ciclo, sigue sin encontrarlo. Ideas no faltan.

Fernando Delage

Still ours to Lead: America, Rising Powers and the Tension Between Rivalry and Restraint

Bruce Jones

Washington: Brookings Institution
2014, 276 págs.

Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium

Randall L. Schweller

Baltimore: Johns Hopkins University
2014, 216 págs.

Sharing Power? Prospects for a U.S. Concert-Balance Strategy

Patrick Porter

Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute
and U.S. Army War College Press,
2013, 96 págs.

Fernando Delage es miembro del consejo asesor de POLÍTICA EXTERIOR.

La irrupción del Estado Islámico en Irak y Siria, la crisis de Ucrania, la presión de Pekín en defensa de sus reclamaciones territoriales en los mares de China Oriental y Meridional y la crisis del ébola en África, han creado un escenario de incertidumbre internacional que pone también a prueba el liderazgo de Estados Unidos. Pese a las críticas a la administración de Barack Obama, son hechos que reflejan la creciente complejidad del sistema global y los límites del poder estadounidense, más que el fracaso de una determinada política exterior. No obstante, revelan asimismo la necesidad de que EE UU reajuste su estrategia a una nueva era.

Obama no resumirá sus ideas en forma de una doc-

trina sobre el papel internacional de EE UU. “No necesito ningún Kennan”, indicó a principios de año, en alusión al padre de la doctrina de contención que definió la diplomacia estadounidense durante la guerra fría. La impresión es que Obama prefiere enfocar cada crisis caso por caso, de manera pragmática; una manera de actuar que, además de coincidir con el estilo personal del presidente, es también consecuencia de los condicionantes externos e internos que afronta su país. A la interdependencia y difusión de poder en el orden internacional se suman una considerable deuda nacional, la desconfianza de la opinión pública en nuevas aventuras exteriores tras las guerras de Irak y Afganistán, o la polarización del sistema políti-

co; factores todos ellos que explican las palabras pronunciadas por el presidente en West Point el pasado mes de mayo. "EE UU, dijo, recurrirá a la fuerza militar, incluso unilateralmente si fuera necesario, cuando sus intereses fundamentales lo demanden". Dicho en otros términos: Washington tiene que dejar de ser el gendarme del mundo, y abandonar el maximalismo diplomático de las últimas seis décadas por un criterio menos intervencionista.

La realidad no permite siempre, sin embargo, separar de manera nítida entre unos y otros casos, como bien revela la actual situación en Oriente Próximo. Un presidente orgulloso de haber puesto fin a la presencia de EE UU en dos largas guerras, se ha visto obligado a involucrarse de nuevo en la misma región pese a su reticencia con respecto al uso de la fuerza. Se trata de "actuar contra amenazas inmediatas", dijo en septiembre en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ambigüedades aparte, un criterio menos intervencionista requiere ir más allá de la declarada intención de Obama de "movilizar a aliados y socios en acciones colectivas". Si Kennan acertó en 1946 fue por su atinada per-

cepción de la amenaza soviética y de la estructura bipolar. Con o sin doctrina —en último término importan las acciones más que las palabras—, la política exterior de EE UU no tendrá éxito si se limita a reaccionar a una sucesión de crisis regionales, desatendiendo la adopción de las opciones estratégicas que demanda la actual dinámica de transformación global.

Ante la pérdida de posición relativa de EE UU suelen plantearse dos alternativas: bien redoblar los esfuerzos para intentar mantener un estatus de primacía (básicamente militar), o bien optar por el aislacionismo. Pero como indica Bruce Jones en su libro *Still Ours to Lead*, el mundo es más complicado de lo que sugiere la tesis declinista. Investigador en la Brookings Institution, donde dirige el Proyecto sobre Estrategia y Orden Internacional, Jones examina en detalle la interacción entre EE UU y las potencias emergentes y su impacto sobre el sistema internacional.

Tras analizar en primer lugar las capacidades de unas y otras potencias, Jones concluye que EE UU no tiene rival en cuanto a sus recursos militares y tecnológicos, pero tampoco

respecto a sus activos económicos, dado su control de las instituciones financieras, la influencia de sus empresas en los mercados, su liderazgo en innovación y la nueva revolución energética. Por otra parte, China, India y Brasil comparten unas mismas ambiciones de autonomía, pero su ascenso deriva de su integración en la economía global, por lo que —aun cuando aspiran a un mayor espacio en el orden internacional— alterar la estabilidad iría en contra de sus intereses. Si a todo ello se suma que la gran mayoría de las más poderosas economías del planeta son aliadas o socias de EE UU, este seguiría contando con notables oportunidades para liderar el sistema internacional. Eso sí, precisa el autor: "liderar no significa dominar".

Más interesante que el análisis comparativo de sus respectivos índices de poder, es quizá la investigación que realiza Jones sobre la interacción entre las grandes potencias en las organizaciones multilaterales, y que le conduce a la misma conclusión. Tras estudiar sistemáticamente tanto las redes económicas (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, las cuestiones



Obama pasa revista en la graduación de la academia de West Point (mayo 2014). GETTY

energéticas o el cambio climático), como los foros diplomáticos y de seguridad, y detenerse en el examen de casos concretos (Siria o Irán), ve confirmada su hipótesis sobre el protagonismo mantenido por Washington. La clave de si viviremos en un sistema estable en el futuro dependerá de que pueda mantenerse un equilibrio entre las fuerzas que impulsan la cooperación—derivadas de la lógica de la globalización—y la inevitable rivalidad que impone la competencia geopolítica. Asegurar ese equilibrio será el principal desafío de la política exterior estadounidense.

Que EE UU siga siendo el actor más influyente no significa, por otra parte, que

pueda siempre conseguir los resultados que desea. Jones apunta algunas de las razones de ese hecho; pero su estudio—que parte de un marco conceptual convencional—no profundiza en el cambio de era que vivimos. Los enfoques tradicionales no bastan para comprender las implicaciones de una suma de variables que ponen en duda la idea misma de orden.

Como escribe Randall Schweller en *Maxwell's Demon and the Golden Apple*, todo un “tour de force”, la insostenibilidad del sistema internacional creado tras la Segunda Guerra mundial dará paso a un mundo sin reglas y sin jerarquías. No se trata de una simple competencia entre EE UU y

otras potencias emergentes, ni de la transición de un esquema unipolar a otro multipolar, sino de un mundo donde la naturaleza del poder se transforma y la Historia ya no sirve de guía.

Schweller, profesor de la Universidad estatal de Ohio, rompe todas las barreras académicas, aplicando a la teoría de las relaciones internacionales la segunda ley de la termodinámica y el concepto de entropía; un proceso irreversible de desorganización que dirige la dirección de todos los cambios físicos que se producen en el universo. Si, aproximadamente cada 100 años, han sido las guerras hegemónicas las que han proporcionado orden al sis-

tema, su (afortunada) imposibilidad actual –por el armamento nuclear y la globalización económica– elimina el remedio clásico contra la entropía en las relaciones internacionales.

¿Cuál es la consecuencia de la desaparición de ese instrumento de destrucción creativa? Tanto la estructura como los procesos y el acelerado ritmo de cambio tecnológico, harán que la entropía aumente, conduciendo a un mundo caótico de complejidad impredecible, en el que no resultará fácil la cooperación internacional (aunque también desaparecerá la distinción entre amigos y enemigos).

Estas líneas no deben disuadir al lector. Después de exponer su enfoque teórico, Schweller lo aplica al análisis de las grandes potencias, de los países emergentes e incluso al comportamiento de los individuos, abrumados por la información de la revolución digital. La brillantez de su exposición hacen de este libro una gran aportación que será muy discutida pero abre al mismo tiempo nuevas perspectivas sobre los asuntos internacionales.

Si en esta era de entropía, dice el autor, no podrá haber ninguna potencia dominante con la capacidad de proporcionar orden

al sistema global, se entiende que Washington tendrá que ajustar su política exterior. Schweller ilumina el panorama al que tendrá que adaptarse EE UU, pero no ofrece –tampoco es su propósito– unas detalladas orientaciones al respecto, salvo la necesidad de un enfoque más selectivo. No faltan, sin embargo, voluntarios para trazar ese camino, como el australiano Patrick Porter, profesor en la Universidad de Reading (Reino Unido) quien, en su monografía *Sharing Power?*, plantea de manera sistemática las alternativas sobre cómo reorientar la estrategia estadounidense ante el fin del statu quo.

También Porter piensa que no se trata de elegir entre hegemonía o aislacionismo. El reto es cómo hacer que EE UU siga siendo un *primus inter pares*, y que el fin de la unipolaridad no se traduzca en vacíos estratégicos que provoquen o agraven conflictos. Porter centra su atención en Asia, la región donde en mayor medida se plantea el dilema. EE UU debe evitar dos escenarios: el de un choque con China, y el de una retirada que dé pie a una escalada de tensión entre China, Japón e India. El autor examina distintas opciones y sugiere

una combinación de equilibrio y concierto entre las potencias como fórmula más adecuada; un esquema que exigiría, no obstante, de Washington una explícita aceptación de la multipolaridad y una estrategia dirigida a reconfigurar más que a controlar la subregión, acomodándose al ascenso de otros Estados.

Desde el fin de la guerra fría, EE UU busca un concepto que oriente la renovación de su diplomacia. Veinticinco años más tarde, cuando la *pax americana* parece concluir su ciclo, no ha terminado de encontrarlo. Las circunstancias políticas y financieras internas y la realidad de un sistema internacional interdependiente y policéntrico –con distintos equilibrios subregionales de poder– complican la articulación de una nueva síntesis. Cuando menos, el presidente Obama acierta en la definición del desafío. Como indicó en la ONU en septiembre: “asunto tras asunto, no podemos depender de unas reglas que fueron escritas para otro siglo. Si levantamos nuestra mirada más allá de nuestras fronteras –si pensamos globalmente y actuamos de manera cooperativa– podremos determinar el curso de este siglo”.



Una idea de país

El 'Yes, we can' de Obama prometía una revolución tranquila. Desde la universalización del seguro médico a la adopción de una política migratoria inclusiva, pasando por el cambio a energías renovables y la creación de un Estado posracial.
¿Qué quedará de la América de Obama?

Obama y el insuperable problema racial de EEUU

La presidencia de un afroamericano no ha logrado que en EEUU se abra un auténtico diálogo nacional sobre el racismo. Un problema enquistado que ha degenerado en conflicto social en partes del país.

Jaime de Ojeda

El presidente Barack Obama acortó su viaje a España para atajar, cuanto antes, la crisis racial que se estaba viviendo de nuevo en Estados Unidos tras la brutal muerte de dos jóvenes afroamericanos en menos de 48 horas, a manos de la policía de dos Estados tan distantes como Minnesota y Alabama. La grabación de su bárbara muerte por las cámaras celulares de los testigos arrasó la televisión de todo el país y desencadenó manifestaciones y tiroteos en diversas ciudades que culminaron en el asesinato por venganza de cinco policías en Dallas, cuando estaban precisamente protegiendo una de esas manifestaciones contra la brutalidad de la policía.

Lo primero que hizo el presidente a su vuelta fue asistir al funeral de los policías, la novena vez, señaló, que ha tenido que realizar esta triste labor. Su alocución fue pausada, más filosófica que política, aludiendo una vez más a la necesidad de superar el problema racial y estableciendo un cierto equilibrio entre la discriminación que sufren los negros, especialmente frente a la policía, y el problema que los policías encuentran en la alta criminalidad de los barrios negros. Sus palabras recordaban el famoso discurso que sobre la cuestión racial pronunció en 2008, y que por su sosegada emotividad pareció entonces ser el principio de un auténtico diálogo nacional sobre el racismo que, ahora vemos, se ha

Jaime de Ojeda, embajador de España en la OTAN de 1983 a 1990 y en Estados Unidos de 1990 a 1996, es embajador residente en la universidad del Shenandoah y miembro del consejo asesor de POLÍTICA EXTERIOR. Carta entregada el 17 de julio.



Rezo en una vigilia multicultural organizada en duelo por el asesinato de cinco policías en los enfrentamientos raciales en Dallas (Tejas, 10 de julio de 2016). GETTY

exacerbado paradójicamente por la presidencia de un afroamericano.

El presidente convocó enseguida una serie de reuniones con representantes de los grupos más afectados por la crisis para evitar que la intranquilidad que agita tantas ciudades no degeneren en los tremendos conflictos que en el pasado se produjeron en situaciones análogas. En todo momento ha recordado el fracaso de sus intentos por reglamentar la venta de armas en cada uno de los nueve atentados que ha sufrido el país en estos ocho años. EEUU es el que, con gran diferencia, más armas detentan sus ciudadanos: 385 por 100 habitantes. En particular el rifle semiautomático es el más

empleado en estos casos. Los republicanos se han opuesto sistemáticamente a toda limitación de su venta, incluso contra la última y modestísima propuesta de prohibirlo, al menos a los que estén en la lista que limita el acceso a los aviones. La Asociación Nacional del Rifle, el poderoso *lobby* con presupuestos millonarios, se ha encargado, mediante hábiles campañas y chantaje contra los políticos que no acaten sus dictados, de generar la convicción de que las armas representan la libertad del individuo. Se ha concentrado en influir en la opinión pública y en las legislaturas de los Estados, donde su acción es más eficaz que a nivel

nacional. Pese a todo lo que sucede, los esfuerzos por controlar de alguna manera la venta de armas, y especialmente el temible rifle no prosperarán precisamente porque los congresistas, incluso muchos demócratas, son conscientes del predominio de esa opinión en sus respectivas circunscripciones electorales.

Mientras tanto, seguimos con perplejo asombro lo que pasa en Europa y EEUU. Reino Unido se separa de la Unión Europea y aquí, Donald Trump se erige en un serio rival de Hillary Clinton, pese a no ser más que un estrambótico bufón. Su éxito electoral se parece mucho al Brexit y otros movimientos nacionalistas y populistas de Europa: apela a sectores sociales abrumados por la paulatina merma de sus ventajas y que rechazan ideas y programas en favor de posturas radicales que recojan sus reacciones emotivas. Aunque haya sido una coincidencia, es elocuente que Trump estuviera en Escocia al producirse el Brexit y él mismo declaró: “Creo que hay una gran similitud entre lo que ha pasado aquí y mi campaña”. La principal diferencia con Europa es que en EEUU, por tratarse de una elección de candidatos presidenciales y no de una proposición o una acción, esa reacción encuentra su encarnación en la figura de un hombre fuerte.

Es increíble, y pavorosa, la habilidad demagógica de Trump. La sarta de mentiras y desinformaciones que propala a diario es tan abundante y rápida que no da tiempo a revelar su falsedad, y las conspiraciones que denuncia y las descalificaciones personales a sus rivales son tan sonadas que entusiasman a los que quieren oírlos sin importarles su veracidad.

Mientras Hillary Clinton presenta un amplio y complicado programa político, Trump no hace más que aludir a las drásticas soluciones que va a acometer sin explicar cómo las realizaría. Su plan seguiría siete pasos para incrementar el empleo y fomentar el crecimiento económico, que incluirían la renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (Nafta), tarifas contra el *dumping* de productos chinos, la denuncia de China como manipuladora de su moneda y la retirada del Acuerdo Transpacífico (TPP, en inglés). Su “reforma” del sistema fiscal (que naturalmente favorece a las clases más pudientes), su cerrada condena de la inmigración, y la disminución de la deuda nacional no pagando intereses o imprimiendo moneda, amén de sus bravatas respecto a la OTAN y del equilibrio nuclear en el Pacífico, no solo iniciarían una espiral inflacionista, un notable aumento de la deuda nacional y una seria

recesión económica en el país sino que revolucionarían de forma drástica la posición de EEUU respecto a Europa y China, minando las bases liberales del comercio internacional y la estabilidad y seguridad de Europa y Asia. Se ufana, al contrario, de las consecuencias de sus “ideas”.

Trump ha dividido gravemente al Partido Republicano: casi toda su plana mayor y una buena parte de sus miembros rechazan, incluso en público, las barrabasadas que vocea a gritos, muchas de las cuales son totalmente contrarias a los principios tradicionales del partido, como es la libertad comercial. Sus ataques contra los “grupos de intereses” de la banca y el mundo financiero y del “sistema amañado” de la política (incluso de su mismo partido) lo colocan entre la izquierda y los demócratas. Les horroriza el descaro con que se retrae de sus propuestas cuando acosan su sustancia como, por ejemplo, la controvertida cuestión del aborto. Más aún les inquieta sobremanera la forma en que ha antagonizado a hispanos, asiáticos y negros, cuyo apoyo en las elecciones de noviembre es esencial.

No obstante, no pueden desconocer el extraordinario e inesperado éxito que ha tenido en las primarias. Comprendiendo que no tienen más remedio que contar con él, intentan pararle los pies o al menos encerrarlo en la camisa de fuerza de un programa

del partido que cimente los verdaderos puntos del ideario político republicano.

El presidente de la Cámara, Paul Ryan, el más destacado prócer del partido, ha emitido una extensa propuesta de proyectos concretos, entre los que destaca una alternativa al seguro médico nacional creado por Obama, que no ha tenido mayor resonancia ni entre el electorado ni entre la crítica. Al revés, el partido ha adoptado en la convención una plataforma diferente y que incorpora la mayor parte de las propuestas de Trump: las conocidas posiciones conservadoras sobre la abolición del *Obamacare*, el aborto, los homosexuales, la restricción de la inmigración; y además, la erección de un muro en la frontera con México, la deportación de la inmigración ilegal, la retirada del TPP, el derecho a portar armas, incluso del rifle semiautomático sin limitación de municiones, y un “escrutinio especial” de los que provengan de “países que apoyan el terrorismo”.

En cambio, la plataforma electoral demócrata recoge en detalle todas las propuestas de Hillary Clinton: primero, las centradas en facilitar la vida de las familias y particularmente de la mujer trabajadora; luego las sociales, la extensión de *Medicare* y del seguro médico universal, el mantenimiento de las medidas ejecutivas del presidente Obama respecto a la inmigración

indocumentada (aunque se han visto interrumpidas por algunos tribunales que las juzgan inconstitucionales), un amplio programa de infraestructura (que tendría que ser aprobada por el Congreso) y, finalmente, importantes medidas destinadas a disminuir los riesgos que los grandes bancos han hecho pagar al contribuyente.

Bernie Sanders ha endosado la candidatura de Hillary, como era de esperar, y hará campaña para que sus muchos seguidores la voten en noviembre. Pero ha conseguido que en la plataforma el salario mínimo se eleve a 15 dólares, la separación de la banca comercial de la de inversiones, y la abolición de la pena de muerte. Su propuesta de un seguro médico nacional ha quedado remitida a una decisión de los Estados; y no ha logrado una mención negativa del TPP y la proposición de un impuesto por el uso del carbón.

Se diría que la comparación de ambas plataformas induciría al electorado a votar de manera decisiva a favor de los demócratas. Sin embargo, Clinton no lo tendrá fácil. La contundente simpleza de las propuestas de Trump encandila a una opinión pública que no quiere saber nada de programas complicados, por muy interesantes que puedan ser, y que prefiere un cambio radical de la política nacional (aunque no sepa exactamente cuál). En los sondeos una considerable mayoría, sin diferencia

de partidos, manifiesta querer un cambio decisivo de la orientación política del país. Con sus 25 años de vida política, activa y destacada, Clinton representa justo lo contrario, la continuación de lo que están hartos de ver en Washington y, peor aún, la continuidad de la política de Obama.

Además, la candidatura de Clinton no logra despegar. Es curioso que su extraordinaria memoria –que le permite pronunciar discursos con gran soltura y sin notas– no le favorezca en su campaña, donde aparece con ojos desorbitados, una lenta alocución, subrayando sus argumentos con frases un tanto manidas. Es posible que se le note también un cierto cansancio. Su candidatura ha borrado paradójicamente el recuerdo del entusiasmo que despertaba en su campaña en 2008 y los muchos méritos de su actuación como secretaria de Estado de Obama. En particular, la juventud, que tanto se ha apuntado a Sanders y que tan importante ha sido y va a ser en las elecciones presidenciales, no tiene edad para ese recuerdo.

El hecho es que Clinton no logra aparecer simpática, y esto la hace vulnerable a los ataques de los republicanos respecto a su carácter, cuya honestidad ponen en entredicho por la tragedia de Bengasi y la investigación del FBI por la violación de secretos de Estado derivada del

uso indiscriminado de su correo electrónico privado.

En efecto, después de dos años de investigación y siete millones de dólares, incluida una sesión de testificación de Clinton de 11 horas de duración, el comité de Relaciones Exteriores del Senado ha emitido unas conclusiones que no revelan nada nuevo sobre la tragedia de Bengasi, y menos aún la pretendida inculpación de la entonces secretaria de Estado.

En cambio, la conclusión de la investigación del FBI ha sido devastadora. Si por un lado su director, James Comey, que por su integridad goza de gran consideración, ha afirmado categóricamente que no ha encontrado base para una inculpación criminal de Clinton; por otro, no ha escatimado condenas de su “irresponsable negligencia” en la manera en que ha tratado los documentos clasificados como confidenciales o secretos. Es decir, afirmó que si bien ningún fiscal encontraría manera de inculpar a Clinton, en cambio sí podría ser objeto de penas administrativas.

Para comprender el efecto de estas declaraciones del director del FBI, hay que recordar que durante toda su vida política, y especialmente cuando era la primera dama durante la presidencia de su marido, Hillary fue varias veces inculpada por diversos

acontecimientos de su vida profesional y su reacción siempre fue la misma: negarse a reconocer su falta y ocultar los hechos al máximo, en vez de aplacar a la opinión pública con una candorosa confesión. Está haciendo lo mismo ahora, en especial respecto a su correo electrónico, pese a las conclusiones que ha revelado Comey.

De este modo, pese a todo lo que se pueda decir en contra de Trump y a favor de Clinton, el éxito demagógico del primero y la desafortunada campaña de su rival los sitúa en un virtual empate en las encuestas. Al igual que en el caso del Brexit, el electorado está polarizado entre jóvenes y viejos, sectores urbanos y rurales, con estudios superiores y grados inferiores. Es posible que a medida que en los próximos meses se desarrolle la campaña presidencial, Trump desilusione a sus partidarios al ir revelando su incompetencia y su mendacidad. Pero también se pensaba hace meses que su candidatura a la nominación del partido se iba a desinflar y, sin embargo, venció a sus 16 rivales.

La reforma sin fin de la emigración en Estados Unidos

Demetrios G. Papademetriou

Una vez más, el esfuerzo por resolver el estatus de la inmensa población ilegal de Estados Unidos y reformar el anticuado sistema migratorio ha flaqueado. Abundan los dedos acusadores y las recriminaciones. Con una proposición de ley bipartidista aprobada en junio de 2013 por un Senado controlado por los demócratas, la presión sobre los republicanos, que controlan la Cámara de Representantes, y sobre el presidente Barack Obama, es inmensa. Si bien el desenlace es incierto, hay una cosa clara: para empezar a recomponer el fracturado sistema migratorio estadounidense, los legisladores deben guiarse tanto por los valores más elevados del país como por sus necesidades económicas. También deben reconocer que dichas necesidades evolucionarán con el tiempo, y que la política migratoria debe evolucionar con ellas.

Un legado de (principalmente) fracasos

Con casi 42 millones de habitantes nacidos fuera del país, incluidos los aproximadamente 12 millones de residentes ilegales, EE UU no solo es el mayor receptor de inmigrantes del mundo, sino que es más grande que los

Demetrios G. Papademetriou es presidente del *think tank* Migration Policy Institute, con sede en Washington DC.
Traducción de News Clips.

El aumento de la población latina en EE UU y su gran apoyo al Partido Demócrata han situado la inmigración a la cabeza de la agenda política. Sin embargo, en el Congreso está atascada una legislación que no responde ni a los valores del país ni a sus intereses económicos.

cuatro siguientes receptores juntos. Puesto que la inmigración es una cuestión de ingeniería social, la habilidad con que se desenvuelva el país en este terreno tendrá profundas repercusiones para la sociedad, ya que las consecuencias de la inmigración abarcan desde la educación y la asistencia sanitaria hasta la fuerza y legislación laborales, pasando por el crecimiento económico y la competitividad, sin olvidar las relaciones exteriores (en particular con la región de Norteamérica). Y, lo más importante, la forma en que el país trata a sus inmigrantes constituye una poderosa declaración ante el mundo de los valores y los principios en los que se asienta.

En todos estos aspectos, la reciente política migratoria de EE UU ha destacado más por sus errores que por sus aciertos. Hace casi medio siglo, en 1965, el país revocó las políticas discriminatorias que a lo largo de los 80 años anteriores habían impedido, limitado o, como mínimo, desalentado la inmigración de aquellos que no procediesen del oeste y el norte de Europa. El resultado fue una política neutral en lo que se refiere a etnia, país de origen y raza de aquellos a los que les estaba permitido emigrar a EE UU. Y aunque el Congreso aprobó importantes leyes enfocadas a la inmigración ilegal en 1986, a la inmigración laboral en 1990, y de nuevo a la inmigración ilegal en 1996, ha sido incapaz de reorientar las políticas de manera que respondan y se adapten a los grandes cambios que han afectado tanto a la economía estadounidense como a la mundial desde entonces.

En consecuencia, el sistema de inmigración de EE UU apenas cumple de forma satisfactoria alguno de los compromisos declarados. Los retrasos en la reagrupación familiar, aparte de los “parientes inmediatos” (esposas, hijos pequeños y progenitores), suelen ser enormes. El sistema aún no consigue adecuarse a la necesidad de promover los intereses más amplios de los trabajadores estadounidenses (es decir, de los que disfrutaban del derecho legal a trabajar en el país) aprovechando los puestos de trabajo más abundantes y de mejor calidad que una política migratoria inteligente podría contribuir a crear. Y hasta hace poco hacía la vista gorda al establecimiento a gran escala de inmigrantes sin permiso, a las condiciones en las que vivían muchos de ellos, y a la amplia difusión de los sectores de bajos ingresos cuya existencia había alimentado.

Del teatro político al teatro del absurdo

Tras la más bien holgada reelección del presidente Obama en 2012 daba la impresión de que la reforma migratoria por fin se haría realidad. El incesante aumento demográfico de la población latina (actualmente representa casi el 16 por cien de la población total) y su abrumador apoyo a Obama en esas elecciones (obtuvo más del 70 por cien de sus votos) situó la inmigración a la cabeza de la agenda política. Los asiáticos, que representan menos del seis por cien de la población, han apoyado al presidente con la misma fuerza. Después de las elecciones, los expertos predecían de forma casi unánime una ventaja aún mayor de los demócratas en la carrera por la presidencia, con su correspondiente amenaza mortal a la capacidad del Partido Republicano para ganarla, a no ser que moderasen su retórica y modificasen su postura con respecto a la inmigración. Y demasiados demócratas, en un descarado juego de forzada empatía política, “recomendaban” a los republicanos que aceptasen una proposición de ley de inmigración si querían tener posibilidades en las siguientes elecciones presidenciales.

Sin embargo, las razones por las que la reforma migratoria parecía ganar fuerza iban más allá de la amenaza cuasi existencial al Partido Republicano. (Aunque exagerada, esta amenaza es real pero, con el tiempo, su influencia sobre las bases del partido se relajó, y con ello también la exigencia inexcusable de reformar.) La reforma recibía la energía de un gran movimiento a favor de los inmigrantes cada vez más influyente, cuyo ascendiente sobre la Casa Blanca y el presidente –junto con el de los sindicatos y los grupos progresistas– no se puede calificar sino de extraordinario.



‘No queremos vivir en la sombra’. Manifestación a favor de la reforma migratoria (New Haven, 5 de octubre de 2013). GETTY

El país también parecía preparado para superar los eslóganes políticos que durante tanto tiempo han impedido el diálogo. Una pequeña muestra incluye los siguientes: no se debe “recompensar a los infractores de la ley” o a los “que se cuelan en la cola”, este último en referencia a “colarse” por delante de aquellos que tenían permiso legal para inmigrar a EE UU pero que, en la irritante complejidad del sistema, llevaban años esperando (en algunos casos, incluso décadas) para conseguir un visado; “ya lo intentamos antes, y no funcionó”, en referencia a una ley federal de 1986 que otorgaba una amplia amnistía a cambio de una caja de herramientas políticas repleta de medidas coercitivas adicionales centradas en las fronteras y los centros laborales. Por último, la insinuación insuperablemente vana de que los inmigrantes que vivían en el país en situación ilegal tendrían que “autodeportarse” de alguna manera, una expresión que popularizó en 2012 Mitt Romney, candidato republicano a la presidencia, para su colosal descrédito.

Una serie de nuevas circunstancias contribuyó también al ambiente casi eufórico a favor de la reforma. La más significativa era que se calculaba que el número neto de inmigrantes procedentes de México, independientemente de su situación legal, era nulo o prácticamente nulo desde 2010, a pesar de que desde 2012 ha ido en aumento (por el contrario, entre 1995 y

2006, la inmigración ilegal procedente de México creció en aproximadamente 4,3 millones). Además, las detenciones en la frontera se encuentran en su nivel más bajo en 40 años (alrededor de 420.000 en 2013), al tiempo que las cuantiosas inversiones en cuerpos de seguridad relacionados con la inmigración han dado como resultado la expulsión de unos 400.000 residentes ilegales y delincuentes extranjeros anuales durante los últimos seis años. En 2012 se dedicaron aproximadamente 18.000 millones de dólares a medios para luchar contra la inmigración a lo largo de la frontera, un presupuesto un 24 por cien mayor que el conjunto de los presupuestos de todos los principales cuerpos de policía federales.

Otras cuestiones también parecían alinearse a favor de la reforma. Dos de ellas merecen mención especial: el retroceso conjunto en gran parte del país de las severas medidas contra la inmigración ilegal, que algunos Estados del oeste y el sur habían adoptado en los últimos años (las disposiciones clave de esas medidas fueron abolidas por el Tribunal Supremo en 2013), y la sensación cada vez mayor de que era urgente cambiar el sistema de inmigración legal con el fin de mejorar las ventajas empresariales y tecnológicas, y por consiguiente competitivas del país.

La proposición de ley del Senado

En junio de 2013 el Senado aprobó una proposición de ley de inmigración por el cómodo margen de 68 votos (de un total de 100). Pero el impulso acabó allí. El proyecto contiene una serie de elementos polémicos: una condición legal provisional vinculada a una vía (más bien tortuosa) que desemboque en la obtención de la ciudadanía para los inmigrantes en situación irregular que cumplan una serie de requisitos razonables en términos generales; disposiciones pensadas para dinamizar la economía estadounidense mediante un gigantesco aumento (casi 2,5 veces más que el límite actual) de la cantidad de visados a disposición de los inmigrantes cualificados; ofertas de tarjetas verdes (residencia permanente) para los estudiantes extranjeros que se licencien y obtengan un máster o un doctorado en ciencia, tecnología, ingeniería o matemáticas (STEM) de una universidad estadounidense si tienen una oferta de trabajo;¹ un sistema que identifique

1. En los últimos dos años, ha aumentado el clima favorable a la concesión de visados a inversores, emprendedores y STEM, lo que es reflejo de una campaña intensiva y bien financiada por parte de diversos personajes relevantes de los sectores público y privado, entre los que destaca el exalcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, que defiende que, en el caso de los licenciados STEM, "el título lleve grapada una tarjeta verde".

de forma fiable a las personas con permiso de trabajo con la esperanza de reducir la contratación de trabajadores sin permiso y, por tanto, atenuar el “efecto llamada”; un complejo proceso para admitir más trabajadores extranjeros de cualificación baja o media, al tiempo que se protegen mejor sus derechos; acabar en un plazo de siete años con las enormes esperas de posibles emigrantes que cumplen los requisitos para obtener un visado de EE UU, pero que no pueden entrar en el país porque no hay suficientes visados para facilitarles (y cuyo número también se eleva a más de cuatro millones); cambios en la normativa de admisión de familiares con el fin de conceder más visados y eliminar las esperas de una categoría de parientes más restringida a cambio de excluir a los más lejanos; y, en una decisión que levantó un gran clamor en contra entre los activistas a favor de la inmigración, los conservadores y la mayor parte de los analistas, la asignación de 46.000 millones de dólares durante 10 años para intensificar los controles fronterizos mediante un incremento masivo tanto de los medios técnicos como humanos.

En Washington se dice que, en la mayoría de los asuntos relacionados con la legislación, “el diablo está en los detalles”, lo que es especialmente cierto cuanto más complejo es el texto legal. En materia de inmigración, la complejidad tiene múltiples facetas. La más evidente es la dificultad de combinar textos voluminosos (la proposición de ley del Senado tiene casi 1.300 páginas) en los que los aspectos políticos de cada uno de ellos tienen que conciliarse con los de los otros textos principales. Por ejemplo, quienes insisten en la legalización deben acceder a la aplicación enérgica de las leyes sobre inmigración, y los que se pronuncian a favor de modernizar el sistema de inmigración tienen que aceptar un programa de legalización de amplio alcance.

La proposición de ley del Senado ofrece una solución “amplia” a los problemas de inmigración del país. El argumento a favor de una solución de este tipo es que, si se hace bien, el conjunto equivaldrá a mucho más que la suma de las partes, aunque con la condición de que la lógica de la política que haya detrás de un determinado texto refuerce la de otro. El sentido político es similar: todos los electores a los que se dirige la proposición de

**La amplitud de la
propuesta del Senado
la convierte en blanco
para quienes se oponen
a la reforma migratoria**

ley, incluidos los adversarios históricos, están interesados en lograr un resultado satisfactorio con el fin de que este supere a lo esperado.

Pero la perspectiva amplia también tiene sus inconvenientes. Su propia naturaleza la convierte en un blanco de primer orden para los que se oponen a la reforma, y es habitual que los compromisos que exige una legislación tan políticamente compleja resulten contrarios a la coherencia política. Es más, la ineludible complejidad del proyecto requiere un *general* con exquisitas dotes políticas en el que se pueda confiar, algo de lo que carecen en este momento las dos cámaras del Congreso.

Sin embargo, el desafío al que se enfrenta la norma del Senado va mucho más allá de quién se ocupará de guiarla a través del Congreso. Muchas de sus disposiciones son verdaderos “tratados sobre el exceso”. Bastarán tres ejemplos. En primer lugar, los inmensos nuevos recursos destinados a los controles fronterizos no son solo excesivos, son poco más que el “precio” por persuadir a más senadores republicanos para que voten a favor de la proposición. Y mientras que algunos de ellos lo han hecho, hasta los autores republicanos de la disposición reconocieron que habían sobrepasado lo necesario para garantizar y mantener el control fronterizo. En segundo lugar, la admisión en un periodo de siete años de los más de cuatro millones de inmigrantes en potencia que están a la espera de un visado es algo igualmente excesivo, dado que el mercado de trabajo estadounidense no sería capaz de absorberlos en tan poco tiempo, sobre todo considerando su probable cualificación y su composición desde el punto de vista de la formación (la gran mayoría serían parientes mayores con perfiles formativos y de capacitación modestos). En tercer lugar, el aumento propuesto del número de admitidos cualificados despertará la indignación de los trabajadores estadounidenses, que se sentirán amenazados por esta apertura, al tiempo que desincentivará aún más a los estudiantes y a los profesionales en ciernes para que se introduzcan y se queden en los sectores en los que probablemente se concentrarán los nuevos inmigrantes. Esta disposición hará que muchos de los países de origen de estos inmigrantes cualificados se echen a temblar, y alentará más debates sobre la “fuga de cerebros”.

Pero si bien estos excesos responden claramente a poderosos intereses electorales, es probable que también representen un cálculo más profundo por parte de los ocho autores de la proposición (cuatro por cada partido). Puesto que las dos cámaras del Congreso están en igualdad y son controladas por diferentes partidos, la “generosidad” del Senado requiere una explicación más matizada. Incluso en el supuesto más optimista, la mayoría

de los republicanos de la Cámara de Representantes simplemente se opone a un programa de legalización que desemboque en la obtención de la ciudadanía a menos que sea a muy largo plazo. Además, estos republicanos se imaginan una legislación mucho menos expansiva que los del Senado en prácticamente todos los aspectos menos en uno: el número de trabajadores y los trámites que se les exijan. Prefieren cantidades mucho más grandes, trámites mucho más simples y muchos menos derechos y privilegios.

Puesto que las dos propuestas tendrán que coordinarse antes de que, al final, cada cámara vote una sola, es de esperar que comenzar las negociaciones con una propuesta “maximalista” produzca compromisos aceptables por circunscripciones clave del Senado y que, por tanto, facilite su aprobación. Por supuesto, esta estrategia no garantiza ni que la proposición de ley que se acuerde sea aceptable ni que se apruebe, y los republicanos de la Cámara de Representantes han dejado claro que no negociarían con el Senado tomando como base su proposición de ley.

La tormenta perfecta para el presidente Obama

Durante mucho tiempo, los tribunales han interpretado que la Constitución de EE UU garantiza “plenos” poderes (en la práctica, absolutos) al Congreso de la nación en materia de inmigración, una atribución que el Congreso protege celosamente. De este modo, el poder del ejecutivo queda limitado, excepto en lo que se refiere a la aplicación de la ley, y eso solo dentro de ciertos márgenes. Esto significa que Obama, que ha hecho grandes promesas sobre la reforma migratoria a sus principales electores, tiene poco margen de maniobra excepto en dos terrenos: servirse de su posición privilegiada para instar a llevar a cabo la reforma, una herramienta que ha empleado suficientes veces como para mostrar que es completamente ineficaz; y utilizar su discrecionalidad de enjuiciamiento –o, más bien, la del influyente departamento del gabinete de presidencia– (es decir, decidir hasta qué punto llegar en la aplicación de la ley o en una acción judicial sin justificarlo) para ofrecer asistencia en cuestiones de emigración a determinados grupos (la discrecionalidad es más fácil de aplicar a casos concretos) cuando la discrecionalidad se pueda defender de forma “razonable” y políticamente plausible.

En agosto de 2012, el gobierno utilizó la discrecionalidad para proteger de la deportación a las personas a las que sus padres habían traído ilegalmente a EE UU cuando eran niños. A finales de 2013, unas 520.000

personas se beneficiaron de este amparo y, a falta de movimiento en el frente legislativo, la Casa Blanca se encuentra bajo una enorme presión para que extienda la misma medida a otros grupos de inmigrantes en situación irregular.

Pero la apuesta es gigantesca para un hombre al que no le gusta correr riesgos. Si extiende la protección frente a la deportación a otros grupos de inmigrantes ilegales, como piden los abogados latinos que le han apodado “deportador en jefe”, u ordena al departamento de Seguridad Nacional que revise (léase “suavice”) sus normas sobre expulsiones con el fin de evitar, por ejemplo, dividir a familias compuestas tanto por miembros en situación legal como ilegal (hay millones), se enfrenta a un riesgo doble: animaría a los abogados a aumentar sus exigencias y reforzaría la tesis republicana de que no se puede confiar en él para que obligue a respetar la ley. Eso, a su vez, proporcionaría a los republicanos aún más munición para justificar por qué no deben aprobar la reforma migratoria. Más concretamente, abre la puerta a una posible moción de censura. Cualquiera de los dos resultados heriría de muerte a su presidencia, y prácticamente obligaría a Obama a pasar el resto de su mandato en la impotencia política, ya que, pase lo que pase, el presidente sale perdiendo.

Las lecciones del pasado: la Ley de Inmigración de 1986

El tortuoso camino hacia la reforma migratoria refleja el distanciamiento entre los dos partidos en la mayoría de los asuntos y, de forma más general, la notable desconfianza de los republicanos hacia el presidente. Pero si bien esto es cierto, las políticas de inmigración siguen siendo inhumanas, lo cual refleja que hay profundos y complejos desacuerdos ideológicos en todos los ámbitos.

En 1986, la última vez que el Congreso intentó llevar a cabo una amplia reforma de la legislación sobre inmigración, hicieron falta más de cinco años para que se cerrasen todos los compromisos políticos y para que los diversos grupos interesados aprendiesen a convivir con un proyecto de ley imperfecto. Cuando la proposición se convirtió en ley, la sensación dominante era de agotamiento más que de entusiasmo. Y eso cuando la inmigración solo era un asunto político para los pocos Estados que habían experimentado la llegada de un número significativo de inmigrantes ilegales (hoy día es una preocupación para la mayor parte de los 50 Estados de la nación), cuando los movimientos pro y antiinmigración

estaban en sus primeros años de vida, y cuando la mayoría de los miembros del Congreso parecían dispuestos a dejarse guiar por los tres senadores y los pocos miembros de la Cámara de Representantes “especialistas” en la materia. Eran tiempos más fáciles también en otro sentido. Pocos congresistas tenían el equipo necesario para no perder el paso de las voluminosas proposiciones de ley de carácter técnico que se iban modificando a medida que se cerraban acuerdos de última hora para añadir el apoyo de otro grupo particular más, así como los votos que este aportaría.

La ley de 1986 fue aprobada sobre una triple base: regularizaba la situación de los inmigrantes ilegales que llevaban mucho tiempo en el país; imponía sanciones a los empresarios por contratar a trabajadores sin permiso de trabajo; y se comprometía a poner en marcha controles fronterizos más estrictos para prevenir las

entradas ilegales. Hoy día, los tres puntales son aún más decisivos que entonces, lo cual es una manifestación elocuente tanto de la ineficacia de la ley como de la dificultad para aplicar la normativa.

Quizá sea aún más importante recordar que la ley cometía dos errores de cálculo fundamentales, uno por omisión y el otro por comisión. El primero consistía en la incapacidad de facilitar un mecanismo flexible que permitiese admitir más trabajadores extranjeros cuando la economía lo requiriese. Dicha omisión demostró ser extremadamente significativa. Al prescindir de los ciclos económicos, la ley no pudo prever que, cuando se registrase de nuevo una significativa creación de empleo, quedaría de manifiesto la insuficiencia del exíguo número de visados para trabajadores extranjeros que la ley autorizaba. Esta falta de previsión sembró la semilla de la inmigración ilegal a gran escala en los años noventa y en décadas posteriores.

La omisión se explica por el contexto. La estructura básica de la ley fue ideada en 1981, una época en la que las limitaciones eran excepcionales, dada la *estanflación* (estancamiento económico e inflación) de gran parte de la década de los setenta y las dos recesiones de 1979-80 y 1981-82, esta

La Ley de Inmigración de 1986 sembró la semilla de la inmigración ilegal al no contemplar ningún mecanismo vinculado al ciclo económico

última mucho más profunda. En ese momento, nada estaba más lejos de la mente de cualquiera que la posibilidad de que se necesitasen más trabajadores inmigrantes. Pero cuando esa fase dio paso a la expansión económica en la última parte de la década, la estructura básica de la proposición de ley no se adaptó al cambio. Por decirlo llanamente, ya se había invertido demasiado capital político, y cualquier intento de introducir una disposición nueva y altamente polémica habría sido recibido con abierta hostilidad. ¿Cuál es la lección? Las leyes concebidas en una determinada época no se pueden promulgar en otra sin que el Congreso reconsidere si se mantiene la validez de los supuestos y las disposiciones clave.

El segundo error de cálculo fue ofrecer la condición de legalidad solo a aquellos que habían estado “presentes ininterrumpidamente” en EE UU desde el 1 de enero de 1982, cinco años antes de que se aprobase la ley. En este caso, la falta fue de comisión. Y a pesar de que la legislación ofrecía la condición legal a casi 2,9 millones de personas, excluía a otros 1,6 millones que no cumplían el plazo exigido por la ley. Este último grupo de población se convirtió en el núcleo alrededor del cual se desarrollarían sucesivas oleadas de nuevos recién llegados ilegales. Además, marginó aún más a estos trabajadores al hacerlos más vulnerables a la explotación. Los autores de la ley sostuvieron con éxito que, a falta de controles fronterizos fiables, y dado el prolongado periodo de gestación de la ley, un gran número de inmigrantes había entrado ilegalmente en el país anticipándose al programa de legalización. Estos recién llegados oportunistas no deberían ser recompensados regularizando su situación legal, sobre todo teniendo en cuenta que era probable que muchos no estuviesen arraigados ni en la comunidad, ni en el mercado de trabajo.

Abordar las cuestiones difíciles

Si en esta ocasión EE UU va a aprobar una legislación que justifique el enorme esfuerzo político que ello exigirá, la ley debe abordar con inteligencia y responsabilidad una serie de cuestiones difíciles. He aquí una lista de los desafíos a los que el Congreso debe enfrentarse:

- Debe otorgar la condición legal al mayor número de residentes ilegales estableciendo unos requisitos que se puedan cumplir, más que exigencias que harán que muchos fracasen o ni siquiera lo intenten. Es lo más próximo a un imperativo moral y político que se pueda imaginar.

- Debe comprometerse a escala nacional a controlar las fronteras y aplicar las leyes de inmigración. Es lo mínimo exigible para que la opinión pública confíe en que la prioridad número uno es obligar a cumplir la ley y evitar la llegada de nuevas oleadas de inmigrantes ilegales. Ninguna proposición de ley se puede convertir en norma sin un esfuerzo verosímil por salvaguardar la integridad del nuevo sistema.

- Tiene que hacer gala de un poco de modestia, o incluso humildad, y reconocer que en ningún caso se puede predecir cuántos inmigrantes, y con qué clase de capital humano, puede necesitar la economía estadounidense en el futuro. Con unos 20 millones de personas sin trabajo o subempleadas, y la atención de los ciudadanos en la creación de empleo, dedicar capital intelectual y político a permitir la llegada de más trabajadores inmigrantes cuando las circunstancias lo requieran puede parecer absurdo. Y, sin embargo, eso es lo que la legislación debe hacer exactamente si quiere estar preparada para el momento en que esos trabajadores sean necesarios. La población de EE UU está envejeciendo, e incluso en tiempos adversos para la economía muchos puestos de trabajo quedan por cubrir debido a incompatibilidades geográficas o de cualificación o, más a menudo, porque hay trabajos –muchos de ellos estacionales– que los trabajadores estadounidenses rechazan. A esto se añade que, a medida que crezcan los nuevos sectores de la economía (la industria del gas natural, por ejemplo), es probable que se necesite un número cada vez mayor de trabajadores para cubrir puestos para los que no se dispone de trabajadores nacionales. Si la legislación no quiere ser irrelevante el mismo día que se convierta en ley, debe incluir un proceso de admisión de trabajadores extranjeros tanto permanentes como temporales que abarque todo el abanico de cualificaciones, y no solo las de los extremos superior e inferior.

- Debe aceptar el hecho de que las leyes de inmigración se tienen que reexaminar y adecuar con la frecuencia que exige una economía auténticamente dinámica. Teniendo en cuenta el lamentable historial del

**La nueva legislación
debe incluir la admisión
tanto de trabajadores
temporales como
permanentes y con
diversas cualificaciones**

Congreso en este aspecto, la única solución sería establecer un cuerpo analítico independiente que asesore con regularidad en cuestiones de inmigración laboral. No obstante, para que ese organismo cumpliera su objetivo tendría que estar encabezado e integrado por analistas expertos y ser ferozmente no partidista y transparente en sus deliberaciones y propuestas. Solo así podrá ser una fuente fiable de datos y asesorar con buen criterio. De este modo, EE UU estará en condiciones de desarrollar y mantener por fin un sistema de inmigración que sienta “curiosidad” y aprenda de los efectos de sus políticas para las familias, los empresarios, los trabajadores y, de manera más general, la economía y la sociedad, y que asuma que la adaptación de dichas políticas es un cometido corriente del buen gobierno.

- Por último, debe reflexionar mucho más profundamente sobre la importancia de la integración. Los sistemas de inmigración triunfan o fracasan en enorme medida según lo bien que los recién llegados y sus hijos se integren en las comunidades y los mercados de trabajo de las sociedades receptoras. Sin embargo, esta es una cuestión que prácticamente nadie –ni en el Congreso, ni en el gobierno– quiere abordar por miedo a que los costes fiscales de la integración puedan socavar los apoyos a la política de inmigración. Ayudar a los inmigrantes en situación regular a integrarse es un obstáculo político aún más arduo de escalar. No obstante, esta responsabilidad no puede ser eludida si el país quiere ganar la partida de la inmigración.

Una política de inmigración inteligente

EE UU no puede pasar por los mismos debates cada vez que intenta poner al día sus leyes de inmigración y enmendar los errores. Es preciso hacer frente a los contextos cambiantes. Los empresarios, los trabajadores, los ciudadanos y las comunidades no deberían tener que enfrentarse al dilema de elegir entre la eterna inacción del Congreso y la infracción de la ley.

En el núcleo de los sistemas de inmigración mejor gestionados hay una idea sencilla: una política de inmigración inteligente adapta fórmulas de selección para garantizar que cada uno de los elementos principales de un programa de inmigración responda a los valores del país y a sus prioridades estratégicas. Cualquier observador del esfuerzo por llevar a cabo la reforma migratoria sabe también que el Congreso de EE UU solo conseguirá hacer correctamente algunas cosas, y que no hay respuesta perfecta

a ciertos problemas de inmigración a los que se enfrenta el país. Por tanto, ¿por qué no aprovechar la ocasión y atender los asuntos más difíciles (legalización y reforma del sistema), tomar en consideración ideas que otros países han probado con éxito notable, y encauzar uno de los mayores desafíos sociales, morales y económicos que afronta EE UU?

Respecto a las cuestiones en las que el Congreso probablemente se equivocará, ¿por qué no encomendárselas a un mecanismo capaz de liberarlo de parte de la presión y permitir que un organismo independiente proponga con regularidad modificaciones, antes de que los pequeños problemas se conviertan en grandes? Ha llegado el momento de que la legalidad, la seguridad, el orden, el beneficio propio y los valores vuelvan a centrar la política de inmigración de EE UU.

La revolución del ‘shale’ y el poder de Estados Unidos

Robert D. Blackwill y Meghan L. O’Sullivan

Hace solo cinco años, parecía que las reservas mundiales de petróleo alcanzaban su nivel máximo, y como la producción de gas convencional disminuía en Estados Unidos, todo apuntaba a que el país dependería de costosas importaciones de gas natural. Pero los pronósticos han resultado sumamente erróneos. La producción de energía mundial ha dejado de estar dominada por los suministradores tradicionales de Eurasia y Oriente Próximo, a medida que se explotan los recursos de petróleo y gas no convencional en todo el mundo, desde las aguas de Australia, Brasil, África y el Mediterráneo hasta las arenas petrolíferas de Alberta (Canadá). Sin embargo, la mayor revolución ha tenido lugar en EE UU, donde se han aprovechado dos tecnologías recientemente desarrolladas para extraer unos recursos cuya explotación se consideraba antes inviable desde un punto de vista comercial: la perforación horizontal, que permite penetrar en capas de esquisto (*shale*) muy profundas, y la fracturación hidráulica (*fracking*), que usa la inyección de fluido a alta presión para liberar el gas y el petróleo de formaciones rocosas.

Robert D. Blackwill es Henry A. Kissinger *fellow* en Política Exterior de Estados Unidos en el Council on Foreign Relations. **Meghan L. O’Sullivan**, profesora de Relaciones Internacionales en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, es consultora de riesgo geopolítico para diversas compañías energéticas. Los autores trabajaron para el Consejo de Seguridad Nacional durante la administración de George W. Bush. © *Foreign Affairs*, 2014. Traducción de Newsclips.

La tecnología del 'fracking' y el acceso a los recursos de petróleo y gas 'shale' otorgan a EE UU una renovada influencia mundial. El aumento de la oferta energética presionará a la baja los precios y obligará a los países exportadores e importadores a crear nuevas alianzas.

El repunte que se ha producido a consecuencia de ello en la producción de energía ha sido espectacular. Entre 2007 y 2012, la producción de *shale* gas en EE UU aumentó más de un 50 por cien cada año, y su cuota en la producción total de gas estadounidense pasó del cinco al 39 por cien. Las terminales que se habían diseñado para traer gas natural licuado (GNL) extranjero a los consumidores estadounidenses se están modificando para exportar al extranjero GNL estadounidense. Entre 2007 y 2012, el *fracking* también multiplicó por 18 la producción de lo que se conoce como *shale oil*, un petróleo de alta calidad que se encuentra en el esquisto o en la arenisca y que se puede liberar mediante esta tecnología. Este incremento ha logrado invertir el descenso de la producción de crudo estadounidense, que aumentó un 50 por cien entre 2008 y 2013. Gracias a estos avances, EE UU está listo para convertirse en una superpotencia energética. En 2013 ya superó a Rusia como principal productor de energía mundial y, según las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), en 2015 desbancará a Arabia Saudí como mayor productor de crudo.

Últimamente se ha escrito mucho sobre el descubrimiento de nuevos depósitos de petróleo y gas en todo el mundo, pero a otros países no les resultará fácil imitar el éxito de EE UU. La revolución del *fracking* exigió algo más que una geología favorable; también requirió inversores sin aversión al riesgo, un régimen de derechos de la propiedad que permitió a los

propietarios de terrenos reclamar los recursos subterráneos, una red de proveedores de servicios y de infraestructuras de suministro, y una estructura del sector caracterizada por miles de empresarios en vez de por una única empresa petrolera nacional. Aunque muchos países disponen de la roca adecuada, ninguno de ellos, salvo Canadá, cuenta con un entorno industrial tan favorable como el de EE UU.

La revolución energética estadounidense no solo tiene consecuencias comerciales; también tiene repercusiones geopolíticas de gran alcance. Los mapas del comercio mundial de energía ya se están volviendo a trazar porque las importaciones estadounidenses siguen disminuyendo y los exportadores encuentran nuevos mercados. La mayor parte del petróleo de África Occidental, por ejemplo, se exporta a Asia en vez de a EE UU. Y a medida que la producción estadounidense siga aumentando, ejercerá mayor presión a la baja sobre los precios mundiales del gas y del petróleo, reduciendo así la influencia geopolítica que algunos suministradores de energía han ejercido durante décadas. La mayoría de los Estados productores de energía que carecen de economías diversificadas, como Rusia y las monarquías del golfo Pérsico, saldrán perdiendo, mientras que los consumidores de energía, como China, India y otros Estados asiáticos, tienen posibilidades de ganar. Si los precios del petróleo caen y se mantienen bajos, todos los gobiernos que dependen de los ingresos de los hidrocarburos sufrirán tensiones.

Sin embargo, el país más beneficiado será EE UU. Desde 1971, cuando la producción de petróleo estadounidense alcanzó su máximo, la energía se ha considerado una carga estratégica para el país, ya que la demanda cada vez mayor de combustibles fósiles a un precio razonable exige a veces alianzas incongruentes y compromisos complejos en el extranjero. Pero esa lógica ha cambiado totalmente, y la nueva energía impulsará la economía estadounidense y otorgará a Washington una nueva influencia en todo el mundo.

El precio es adecuado

Aunque siempre resulta difícil predecir el futuro de los mercados mundiales de la energía, el principal efecto que tendrá la revolución energética norteamericana ya empieza a apreciarse: la oferta mundial de energía seguirá aumentando y diversificándose. Los mercados gasistas han sido los primeros en resentirse. En el pasado, el precio del gas ha variado mucho en los tres mercados, muy diferentes, de Norteamérica, Europa y Asia. En 2012, por ejemplo, los precios del gas estadounidense se mantuvieron en

tres dólares por millón de BTU, mientras que los alemanes pagaron 11 dólares y los japoneses 17.

Como EE UU se prepara para producir y exportar una mayor cantidad de GNL, esos mercados se integrarán cada vez más. Los inversores ya han solicitado la aprobación gubernamental para más de 20 proyectos de exportación de GNL en EE UU. Con independencia del número de proyectos que se acaben construyendo, las exportaciones que generen harán que aumente el flujo de GNL que ya se está produciendo en otros lugares. Australia va a superar dentro de poco a Qatar como mayor suministrador mundial de GNL; hacia 2020, EE UU y Canadá juntos podrían exportar casi la capacidad actual de GNL de Qatar. Aunque la integración de los mercados gasistas norteamericano, europeo y asiático exigirá años de inversiones en infraestructuras, e incluso entonces ese mercado no estará tan unificado como el del petróleo mundial, el incremento de la fluidez debería impulsar a la baja los precios del gas en Europa y en Asia en esta década.

Es posible que la consecuencia geopolítica más espectacular del auge energético norteamericano sea que el incremento de la producción de petróleo estadounidense y canadiense altere el precio mundial del petróleo, que podría disminuir más de un 20 por cien. Actualmente, el precio del petróleo lo determina en gran medida la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que regula los niveles de producción entre sus Estados miembros. Cuando hay alteraciones inesperadas de la producción, los países de la OPEP (principalmente Arabia Saudí) tratan de estabilizar los precios elevando su producción. Cuando la capacidad disponible cae por debajo de los dos millones de barriles diarios (mbd), el mercado se pone nervioso, y los precios del petróleo tienden a aumentar. Cuando el mercado observa que la capacidad disponible supera aproximadamente los seis mbd, los precios suelen bajar. Durante los últimos cinco años aproximadamente, los miembros de la OPEP han intentado encontrar un equilibrio entre la necesidad de llenar sus arcas públicas y la de suministrar suficiente petróleo para que la economía mundial siga funcionando

**El incremento de la
producción de petróleo
en EE UU y Canadá
podría hacer que el
precio mundial cayera
cerca de un 20 por cien**

adecuadamente, y han logrado mantener el precio del petróleo entre 90 y 110 dólares por barril.

A medida que el petróleo adicional norteamericano inunde el mercado, la capacidad de la OPEP para controlar los precios se verá amenazada. Según las previsiones de la Administración de Información Energética estadounidense, entre 2012 y 2020 se espera que EE UU produzca cada día más de tres millones de barriles de petróleo nuevo y de otros combustibles líquidos, principalmente *shale oil*. Estos nuevos volúmenes, más los adicionales que provengan de Irak y de otros lugares, podrían provocar un exceso de oferta, lo que reduciría los precios, especialmente porque la demanda de petróleo mundial disminuye por la mejora de la eficiencia y un crecimiento económico más lento. En ese caso, la OPEP podría tener dificultades para mantener la disciplina entre sus miembros, ya que pocos de ellos están dispuestos a reducir su producción de petróleo ante la posibilidad de un aumento de las exigencias sociales y de mayor incertidumbre política. El mantenimiento prolongado de unos precios del petróleo más bajos provocaría una caída de los ingresos que necesitan para financiar sus gastos.

Ganadores y perdedores

Si los precios del petróleo caen y se mantienen en niveles bajos, todos los gobiernos del mundo que dependen de los ingresos de los hidrocarburos sufrirán tensiones. Algunos de los países en aprietos serían Indonesia y Vietnam en Asia; Kazajistán y Rusia en Eurasia; Colombia, México y Venezuela en Latinoamérica; Angola y Nigeria en África; e Irán, Irak y Arabia Saudí en Oriente Próximo. La capacidad de estos países para aguantar los reveses fiscales es distinta, y dependería en parte del tiempo que los precios se mantuviesen bajos. Incluso con una bajada más moderada, el aumento del volumen y de la diversidad de la oferta de petróleo beneficiarán a los consumidores de energía de todo el mundo. Los países que usan sus reservas energéticas para lograr objetivos en su política exterior –normalmente de una forma contraria a los intereses de EE UU– verán disminuir su influencia.

De todos los gobiernos que con probabilidad resultarían muy afectados, Moscú es quien más tiene que perder. Aunque Rusia dispone de grandes reservas de *shale oil* que podría finalmente explotar, el cambio en la oferta mundial debilitará al país a corto plazo. El flujo del gas norteamericano hacia el mercado no liberará del todo al resto de Europa de la influencia rusa, ya que Rusia seguirá siendo el mayor proveedor de energía del conti-

nente. Pero los proveedores adicionales otorgarán a los consumidores europeos un nuevo poder para negociar mejores condiciones con los productores rusos, como hicieron en 2010 y 2011. Europa saldrá ganando con el cambio si integra más su mercado de gas natural y construye nuevas terminales de GNL para importar gas; esas medidas podrían ayudarla a protegerse de crisis como la que tuvo lugar cuando Rusia cortó el suministro de gas a Ucrania en 2006 y 2009. La explotación de los recursos propios de esquisto de Europa, que son considerables, ayudaría todavía más.

Por otra parte, una bajada prolongada del precio del petróleo podría desestabilizar el sistema político ruso. Incluso con el precio actual cercano a 100 dólares por barril, el Kremlin ha reducido sus previsiones de crecimiento económico anual a lo largo de la próxima década a cerca de un 1,8 por cien y ha empezado a realizar recortes

presupuestarios. Si los precios bajan todavía más, Rusia podría agotar su fondo de estabilización y se vería obligada a imponer unos recortes presupuestarios draconianos. La influencia del presidente ruso, Vladimir Putin, podría disminuir, abriendo nuevas oportunidades para sus rivales políticos y haría que Moscú pareciera más débil en el extranjero.

El más beneficiado por el auge energético norteamericano será, naturalmente, EE UU. Aunque Occidente pudiese ver con buenos ojos las dificultades de Rusia, una Rusia más débil no significa necesariamente una Rusia menos conflictiva. Moscú ya está tratando de compensar las pérdidas en Europa adentrándose más en Asia y en el mercado mundial de GNL, y tendrá sobrados motivos para contrarrestar activamente los esfuerzos europeos para desarrollar sus propios recursos. De hecho, los medios de comunicación públicos rusos, la empresa de propiedad estatal Gazprom e incluso el propio Putin han advertido de los peligros medioambientales del *fracking* en Europa, que es, como ha afirmado *The Guardian*, “un fenómeno extraño en un país donde normalmente las preocupaciones ecológicas ocupan el último lugar en la agenda”. Para desanimar la inversión europea en las infraestructuras necesarias para importar GNL, Rusia también puede actuar de manera preventiva y ofrecer a sus clientes europeos unos acuerdos gasistas más favorables, como hizo con Ucrania a finales de 2013. Y, más radicalmente, si los precios bajos de

El más beneficiado del auge energético norteamericano será EE UU y, después, los países europeos

la energía debilitasen a Putin y fortaleciesen a las fuerzas más nacionalistas del país, Rusia podría tratar de mantener su influencia regional de una forma más directa, incluso mediante la proyección de su poderío militar.

Por otra parte, los productores de energía en Oriente Próximo también perderán influencia. Arabia Saudí, en su condición de regulador de la capacidad disponible de la OPEP desde hace tiempo y líder regional, merece una atención especial. El país ya sufre unas restricciones fiscales cada vez mayores y respondió a la primavera árabe incrementando el gasto público y ofreciendo una generosa ayuda económica y en materia de seguridad a otros regímenes suníes en la región. Como consecuencia, desde 2008, el precio del petróleo para garantizar el equilibrio fiscal del reino (y lograr equilibrio presupuestario) pasó de 40 dólares por barril a cerca de 90 en 2014, según el Fondo Monetario Internacional. Al mismo tiempo, la población joven del país, que exige educación, atención sanitaria, infraestructuras y empleo de mayor calidad ejerce una presión creciente sobre Riad. Y a medida que su enorme demanda energética nacional siga aumentando, si las tendencias actuales se mantienen, el país empezará a consumir más energía de la que exporta hacia 2020. Riad ya está haciendo un gran esfuerzo por diversificar su economía, pero un descenso prolongado del precio del petróleo pondría a prueba la capacidad del régimen para mantener los servicios públicos de los que depende su legitimidad. Otros países de Oriente Próximo –entre ellos Argelia, Bahréin, Irak, Libia y Yemen– ya viven por encima de los límites que impone el equilibrio fiscal.

Irán, que atraviesa dificultades por las sanciones internacionales y los años de mala gestión de la economía, podría enfrentarse a amenazas todavía más graves. El país es el cuarto productor mundial de petróleo y gas, y depende de las reservas energéticas para ejercer su influencia regional, pero tiene el precio de equilibrio fiscal más elevado de toda la OPEP: más de 150 dólares por barril. Aunque es posible que unos precios más bajos erosionasen la legitimidad del régimen, abonando el terreno para unos líderes más moderados, el desenlace de las recientes revoluciones en Oriente Próximo, así como las divisiones étnicas, religiosas y de otra índole en el país, limitan el optimismo.

Las consecuencias globales para México son menos evidentes. Dado que su producción de petróleo disminuye y que sus presupuestos dependen en gran medida de los ingresos del petróleo, el país podría verse afectado si el precio del petróleo baja. Los recientes esfuerzos por reformar el sector energético podrían permitir que México aumentase lo suficiente su producción para superar los efectos de unos precios mundiales más bajos. Para ello, sin embargo, el gobierno debería seguir adelante con la ley de reforma aprobada

en diciembre, aplicar una legislación más propicia para la inversión privada en el sector energético mexicano –incluidos sus propios recursos de esquisto– y acelerar la reforma de Pemex, la empresa petrolera estatal.

A diferencia de los productores de energía, los consumidores deberían alegrarse de la revolución energética. El aumento de la producción ya ha ayudado a proteger los mercados al proporcionar recursos adicionales durante las recientes interrupciones de las exportaciones de Libia, Nigeria y Sudán del Sur. Unos precios más bajos de la energía serán de gran ayuda para China e India, cuya demanda de petróleo, según la AIE, se incrementará un 40 por cien (China) y un 55 por cien (India) entre 2012 y 2035. A medida que estos países importen más energía de Oriente Próximo y África, aumentará su interés por estas regiones.

También es posible que China se beneficie de otra manera: sus relaciones con Rusia podrían mejorar notablemente. Durante décadas, la historia y la ideología han impedido que estos dos países –que comparten una frontera de unos 4.200 kilómetros– se alíen, a pesar de los beneficios evidentes que generaría una asociación más estrecha entre el mayor productor de energía del mundo y su consumidor más importante. Pero a medida que se produzca más energía norteamericana, que la demanda energética en el mundo desarrollado se mantenga sin cambios y siga aumentando en Asia, Rusia tratará cada vez más de conquistar mercados en Oriente. Moscú y Pekín podrían acercar posturas sobre acuerdos energéticos, así como sobre gasoductos y oleoductos paralizados desde hace tiempo, y podrían colaborar más en asuntos energéticos en Asia Central. Una vez que se cierren, estos acuerdos podrían constituir la base de una relación geopolítica más amplia, en la que China llevaría la voz cantante.

En cuanto a India y otras economías asiáticas, se obtendrían también beneficios que no serían puramente económicos. Un incremento de la cantidad de gas y de petróleo transportada a través del mar del Sur de China conseguiría quizá que todos los países que luchan contra la piratería y las otras amenazas en la zona hiciesen un frente común, dando a China más incentivos para cooperar en cuestiones de seguridad. Al mismo tiempo, los

**Rusia tratará cada vez
más de conquistar
nuevos mercados, y
Moscú y Pekín podrían
acercar posturas sobre
acuerdos energéticos**

aliados de EE UU en el este de Asia, como Japón, Filipinas y Corea del Sur, tendrían la oportunidad de aumentar sus importaciones de energía procedentes de Norteamérica a través de rutas más cortas, lo que daría a estos países una mayor tranquilidad.

La ventaja estadounidense

Naturalmente, el más beneficiado por el auge energético norteamericano será EE UU. La consecuencia más inmediata será la creación de nuevos puestos de trabajo y mayor riqueza en el sector energético. Pero además, dado que el gas estadounidense se encuentra entre los más baratos del mundo, las ventajas competitivas de los sectores que dependen principalmente del gas para producir sus materias primas, como el petroquímico y el del acero, seguirán aumentando. El auge energético supondrá asimismo un estímulo económico, al fomentar las inversiones en infraestructuras, en construcción y en los servicios. McKinsey Global Institute calcula que, hacia 2020, la producción de gas y petróleo no convencionales podría hacer que el PIB anual estadounidense se incrementase entre un dos y un cuatro por cien, aproximadamente entre 380.000 y 690.000 millones de dólares, y podría crear hasta 1,7 millones de nuevos puestos de trabajo. Además, dado que las importaciones de energía representan aproximadamente la mitad de los más de 720.000 millones de dólares del déficit comercial estadounidense, la disminución de las importaciones de energía ya está ayudando a reducir el desequilibrio de la balanza comercial del país.

La disminución de la dependencia de las importaciones de energía no debe confundirse con la independencia energética, pero esta abundancia energética inesperada debería ayudar a desterrar la idea del declive de EE UU. Es más, el fin de la dependencia estadounidense de las reservas energéticas extranjeras –y de los países productores con los que Washington mantiene a menudo relaciones difíciles– concederá a EE UU un mayor grado de libertad a la hora de llevar a cabo su estrategia a largo plazo. Pero EE UU seguirá estrechamente vinculado a los mercados energéticos mundiales. Cualquier alteración drástica de la oferta de petróleo mundial, por ejemplo, seguiría afectando al precio de la gasolina en EE UU y frenaría el crecimiento. Por tanto, Washington seguirá interesado en mantener la estabilidad de los mercados internacionales. El caso más evidente es Oriente Próximo, donde EE UU seguirá teniendo intereses vitales, como la prevención del terrorismo, el control de la proliferación nuclear y el fomento de la seguridad regional para

proteger a aliados como Israel y garantizar el flujo de energía. Y también seguirá existiendo la necesidad de controlar las zonas comunes, como las rutas marítimas más importantes a través de las cuales se realiza el comercio de energía y otros productos.

Sin embargo, estas realidades todavía no se entienden bien. Los que deciden la política en EE UU tienen que empezar a explicar, tanto a sus ciudadanos como a los de otros países, que aunque el panorama energético esté cambiando, los intereses nacionales estadounidenses siguen siendo los mismos. Los nuevos descubrimientos de petróleo y gas no harán que Washington se desentienda del mundo. EE UU seguirá siendo, en casi todos los aspectos, el país más poderoso del mundo. Sin embargo, nunca podrá aislarse de las crisis de la economía mundial, por lo que seguirá involucrado en el extranjero. Este mensaje adquiere una relevancia especial en Oriente Próximo, debido a la salida de Washington de Afganistán e Irak y a su anunciado giro hacia Asia.

La generalización de la tecnología del esquisto en todo el mundo será una buena noticia para el clima. Los legisladores estadounidenses también tendrán que garantizar la protección de las fuentes de la riqueza energética del país. Aunque el sector privado es el que ha impulsado casi todos los avances que han provocado el auge energético, su éxito ha dependido de un entorno legal y regulador favorable. Los dirigentes, tanto estatales como federales, tendrán que hallar el equilibrio adecuado entre, por una parte, la resolución de las preocupaciones legítimas por los riesgos medioambientales y de otro tipo asociados al *fracking* y, por otra, la garantía de los beneficios económicos de la producción.

Asimismo, los líderes del sector energético estadounidense deberán trabajar con las autoridades públicas para establecer normas de transparencia, de protección medioambiental y de seguridad que contribuyan a crear confianza y abordar los riesgos que conlleva la explotación de los recursos de esquisto. Y el conjunto de EE UU tendrá que modernizar y aumentar sus infraestructuras energéticas para aprovechar plenamente los avances en el gas y el petróleo no convencionales, una transformación que exigirá inversiones

Se necesitan normas de seguridad y protección medioambiental para abordar los riesgos que conlleva la explotación del esquisto

considerables en la construcción y la modificación de gasoductos, oleoductos, líneas de ferrocarril, buques y terminales de exportación.

La diplomacia del petróleo y el gas

Además de impulsar la economía estadounidense, el auge energético promete aumentar los instrumentos de la diplomacia. Cuando se trata de imponer sanciones económicas, contar con reservas energéticas diversificadas otorga ventajas. Por ejemplo, habría resultado casi imposible aplicar unas restricciones sin precedentes a las exportaciones de petróleo iraníes sin el incremento de las reservas norteamericanas. A diferencia de las sanciones contra Irán, Irak, Libia y Sudán en el pasado reciente, que se impusieron durante épocas de superabundancia mundial de petróleo, las actuales sanciones a Teherán se enmarcan en un mercado del petróleo contraído y con precios elevados. Para conseguir el respaldo de otros países reacios a imponer estas medidas, Washington tuvo que exponer pruebas creíbles de que excluir el petróleo iraní del mercado internacional no dispararía los precios. Las sanciones que el Congreso aprobó en diciembre de 2011 condicionaron la imposición de determinadas restricciones a la conclusión del gobierno de que existía suficiente petróleo para pedir a otros países que redujesen sus importaciones de Irán.

Aunque esta condición otorgaba a la Casa Blanca una exención a efectos prácticos, nunca la usó, gracias a que el incremento de la producción estadounidense de *shale oil* compensaba los más de un millón de barriles diarios de petróleo iraní que las sanciones excluyeron del mercado. El petróleo estadounidense permitió a Washington apaciguar a otros gobiernos que temían que los precios se disparasen, y conseguir así apoyo internacional a las sanciones. Estas medidas causaron un importante perjuicio a la economía iraní y ayudaron a llevar a Teherán a la mesa de negociaciones. Sin las nuevas reservas energéticas, es probable que las sanciones nunca se hubiesen aprobado.

El resurgimiento energético también proporciona a los estadounidenses una nueva influencia, ya que otros países compiten por acceder al GNL norteamericano. Washington negocia actualmente dos importantes acuerdos comerciales multilaterales: la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (con los 28 países de la Unión Europea) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP, con 11 países de Asia-Pacífico y América). En lo que se refiere a las exportaciones de GNL, la ley estadounidense concede una autorización automática a las solicitudes para construir terminales destinadas a

enviar gas a países que han firmado acuerdos de libre comercio con Washington. Por el contrario, las solicitudes para terminales de GNL construidas para enviar gas a otros lugares deben someterse a un proceso de revisión que determine si ese envío es de interés nacional para EE UU. Para los numerosos países asiáticos y europeos que quieren añadir las importaciones de gas natural estadounidense a su cesta energética, conseguir esta condición comercial especial tiene un valor añadido. De hecho, este incentivo resultó fundamental a la hora de convencer a Japón –necesitado de gas tras el desastre de Fukushima, que puso fuera de funcionamiento todas sus infraestructuras de energía nuclear– de que se uniese a las negociaciones sobre el TTP.

El cambio en el mapa energético mundial también da a Washington un nuevo instrumento para reforzar sus alianzas. Muchos países esperan ahora seguir el ejemplo de EE UU y

empiezan a explotar sus propios recursos de gas y petróleo no convencionales, y el gobierno estadounidense está incorporando la experiencia energética del país en su diplomacia. Dos proyectos del departamento de Estado –el Programa de Compromiso Técnico en Gas No Convencional y la Iniciativa sobre Capacidad y Gestión Energética– recopilan todos los conocimientos técnicos para ayudar a otros países (hasta ahora, países pequeños en vías de desarrollo) a crear sus propios sectores petroleros y gasistas.

El gobierno debería incrementar estos esfuerzos iniciales y vincularlos a su estrategia de alianzas, apoyando a países como Polonia y Ucrania en sus esfuerzos para aprovechar sus reservas nacionales de esquisto. La nueva producción en estos y otros países no solo reduciría el riesgo de conflictos derivado de la escasez de recursos, sino que también ayudaría a los Estados a producir y consumir una energía más respetuosa con el medio ambiente sin sacrificar el necesario crecimiento económico. Washington debería explicarles las políticas concretas que han permitido el auge energético estadounidense.

EE UU también puede usar sus nuevos recursos energéticos para impedir que los aliados se vean intimidados por proveedores menos amistosos. Mientras revisa las solicitudes de licencias para exportar GNL y analiza sus consecuencias para la seguridad nacional, el departamento de Energía debería plantearse si los proyectos propuestos apoyan o no a aliados de EE UU. Esta

El cambio en el mapa de la energía mundial dará a Washington un nuevo instrumento para reforzar sus alianzas

medida animaría a las empresas energéticas estadounidenses a exportar a esos países, ayudándoles a resistir las presiones de Rusia o de otros. Washington y sus socios también deberían financiar los foros de expertos en energía del sector privado y de inversores para ayudar a otros países a explotar sus recursos de esquisto. Aunque el incremento de esos diálogos entre el sector público y el privado no haría que la producción aumentase de inmediato –incluso en los entornos más favorables, el desarrollo tarda años– sería un mensaje público de la solidaridad estadounidense.

Siguiendo una línea parecida, el gobierno estadounidense debería usar sus conocimientos en energía no convencional para relacionarse con gobiernos como el chino. EE UU comparte muchos intereses con China: los dos países son enormes consumidores de energía; desean que la economía mundial sea estable y crezca, lo que depende del flujo fiable de una energía con un precio razonable; quieren reducir al mínimo el cambio climático; y necesitan diversificar su suministro de energía. Esta coincidencia de intereses entre los dos mayores consumidores de energía del mundo crea un amplio margen de colaboración. En diciembre pasado, EE UU y China reafirmaron su interés común en unos “mercados energéticos estables y bien abastecidos”, y hablaron de cooperar para desarrollar los recursos energéticos chinos, incluido el gas de esquisto. Las empresas chinas ya están invirtiendo miles de millones en explotar el esquisto en su país y en EE UU. Pero Washington y Pekín deberían acelerar los avances en este ámbito mediante la ampliación del Diálogo Económico y Estratégico EE UU-China, que debería incluir el *shale oil* y la asignación de recursos reales al desarrollo conjunto de técnicas para exportar de forma eficiente y respetuosa con el medio ambiente. Si las relaciones entre EE UU y China mejoran, las dos partes podrían trabajar juntas con otros consumidores de energía para incrementar la seguridad energética mundial, por ejemplo, extendiendo las operaciones contra la piratería alrededor del cuerno de África.

Por último, la revolución del *shale* gas puede reforzar el liderazgo estadounidense en materia de cambio climático. El gas natural emite hasta un 40 por cien menos de carbono que el carbón, y EE UU cumple ahora sus objetivos climáticos, no por la toma de decisiones en Washington, sino porque la economía del gas ha resultado ser mucho más favorable que la del carbón. La tendencia descendente en las emisiones estadounidenses ha otorgado a Washington una mayor credibilidad en las negociaciones sobre el clima; el gobierno debería usarla para adoptar una postura más contundente hacia los países que se han resistido a controlar sus emisiones.

La difusión de la tecnología de esquisto en todo el mundo será una buena noticia para el clima en otros aspectos. Algunos ecologistas temen que la sustitución generalizada del carbón por el gas, aunque reduzca las emisiones a corto plazo, disminuirá las presiones para que se realicen reformas más trascendentales. Pero aunque el cambio del carbón por el gas no solucione el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero, podría hacer que se ganase el tiempo suficiente para que la siguiente generación de innovaciones tecnológicas y políticas se consolidase, reduciendo de forma más acusada las emisiones.

Energía e influencia

La revolución energética norteamericana ya es un hecho, y su importancia no hará más que aumentar cuanto más cerca esté EE UU de convertirse en un exportador neto de energía, lo que está previsto que suceda hacia 2020. El cambio en las reservas mundiales de energía beneficiará a los países consumidores y reducirá el poder de los productores tradicionales. Estos cambios también podrían reducir el papel tradicional de la OPEP como gestor de los precios energéticos mundiales, quizá hasta el punto de que estos caigan en picado. Dichas alteraciones podrían, a su vez, afectar a todos los países cuyas finanzas públicas dependen de los hidrocarburos. Incluso sin una caída tan espectacular de los precios, el flujo mundial de energía seguirá transformándose y, con ello, las relaciones económicas y geopolíticas.

Por otra parte, EE UU se encontrará en una posición excepcional para beneficiarse del cambio y aprovechar nuevas oportunidades. El auge energético contribuirá a la recuperación económica del país, y la disminución de su dependencia le otorgará más libertad diplomática y una mayor influencia. Pero no resolverá todos los desafíos: Washington todavía debe enfrentarse a las consecuencias de más de una década de guerra en Afganistán e Irak; a su despilfarro fiscal; al excesivo partidismo a lo largo del Potomac; a la pérdida de confianza de sus numerosos aliados tras las revelaciones sobre las escuchas de la Agencia Nacional de Seguridad; y al auge de China. No obstante, el enorme incremento de la producción de gas y petróleo estadounidense, junto con los otros pilares tradicionales de su fuerza militar, económica y cultural, debería renovar el liderazgo de EE UU en los años venideros, pero solo si Washington protege las fuentes de esta nueva fuerza y aprovecha las oportunidades para proteger los muchos intereses que sigue teniendo en el extranjero.

Política energética de Obama después de un año

Paul Isbell

La política energética ha avanzado más durante el primer año de Obama que en cualquier otro momento desde de los años setenta. Entre las medidas del gobierno y las adoptadas por el Congreso, se han sentado las bases para una revolución energética en EE UU y en el mundo.

La elección de Barack Obama representa una oportunidad histórica para los que sostienen que la economía energética mundial debe transformarse si queremos evitar la desestabilización del planeta provocada por la dependencia actual de las energías fósiles. Obama estructuró su candidatura sobre la idea de un cambio necesario en varias áreas de la política nacional, entre las cuales las políticas energética y de cambio climático figuraban en el centro de su programa. Al ser elegido en noviembre de 2008, declaró: “Una vez que asuma la presidencia, pueden estar seguros de que Estados Unidos entrará de nuevo y con fuerza en las negociaciones globales sobre el cambio climático y contribuirá al liderazgo necesario para empujar al mundo hacia una nueva era de cooperación global contra el cambio climático. Es hora de que nos enfrentemos con este reto definitivamente. Postergarlo ya no es una opción. Negarlo no es una respuesta aceptable. Hay mucho en juego”.

Sin embargo, Obama ha hecho más hincapié en la expansión de las energías renovables y tecnologías bajas en emisiones de dióxido de carbono que en el esfuerzo diplomático necesario para conseguir un acuerdo sobre objetivos legalmente vinculantes para las reducciones de emisiones a medio plazo por parte de todos países. Este énfasis se ha debido en parte a “realidades políticas” de EE UU, donde el espectro del cambio climático nunca ha tenido el mismo eco en el electorado en

Paul Isbell es director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

comparación con Europa. A partir del famoso reconocimiento, por parte de George W. Bush en 2006, de que EE UU era “adicto al petróleo”, los republicanos enarbolaron la bandera de la “independencia energética”. Por contraposición, Obama ha promovido la eficiencia energética y ha impulsado las energías renovables.

Es un enfoque político y retórico que la administración Obama comparte con China, y aunque no es idéntico al planteamiento estratégico de la Unión Europea, es muy similar y compatible (ya que todos coinciden en el camino general que hay que seguir). Aunque las expectativas ante la Cumbre de Copenhague se moderaron desde la elección de Obama, este esfuerzo en la acción (formulación de nuevas políticas nacionales y despliegue de nuevas tecnologías) –más allá de la diplomacia– puede ser la clave para mantener vivo el proceso post-Kioto.

Coincidiendo con la visita de Obama a Asia a mediados de noviembre de 2009, EE UU estableció una nueva asociación con China en energías renovables, eficiencia energética y tecnologías bajas en CO₂. EE UU también está renovando y profundizando la forma y el contenido de su relación energética bilateral con la UE. En el mismo mes de noviembre, se inauguró el nuevo Consejo UE-EE UU para la Energía. Estos nuevos mecanismo de cooperación bilateral podrían ser la clave para cambiar la dinámica de la negociación post-Kioto.

¿Pero dónde está ahora la política energética de Obama? A pesar de la sensación de que todo el esfuerzo de la administración se ha invertido en la elaboración de una nueva estrategia para la guerra de Afganistán y en la lucha por la reforma sanitaria, la política energética ha avanzado más durante el primer año de Obama que en cualquier otro momento desde finales de los años setenta y principios de los ochenta. Entre las medidas del gobierno y otras adoptadas por el Congreso, se han sentado las bases para una revolución energética en EE UU y, por extensión, el mundo.

Medidas ejecutivas

Aunque la aprobación de la Ley Americana de Empleo Verde y de Electricidad Limpia (Clean Energy Jobs and American Power Act of 2009) no está prevista antes de la próxima primavera, a lo largo de 2009 la administración ha sacado adelante muchos aspectos de su programa de energía a través de ordenes ejecutivos (decretos ley) y otras normas. Estos poderes ejecutivos, generalmente otorgados al presidente por anteriores legislaturas, se pueden utilizar para profundizar o reforzar medidas incluidas en la legislación ya existente. Aunque las dos grandes leyes energéticas de la administración de George W. Bush –la Ley de Política Energética de 2005 (Energy Policy Act) y la Ley de Independencia y Se-

guridad Energética de 2007 (Energy Independence and Security Act)—incluían apartados para casi todas las posibles reformas energéticas necesarias, ninguna fue suficientemente profunda. De ahí, la necesidad de desarrollar varios aspectos de la legislación anterior.

El 26 de enero de 2009, apenas una semana después de llegar a la Casa Blanca, Obama firmó dos directivas. La primera ordenó al departamento de Transporte y al departamento de Energía (DOE, en inglés) aumentar los niveles de eficiencia obligatoria (los llamados estándares CAFE) para los coches manufacturados en 2011. La segunda permite al Estado de California imponer restricciones más exigentes a las emisiones de CO₂ que las existentes a nivel federal —algo a lo que la administración Bush se había negado—. Esta decisión es significativa debido a que California, que genera más emisiones que cualquier otro Estado, podría utilizar su gran poder de mercado para empujar a las empresas automovilísticas a producir más rápidamente nuevos modelos de coches (híbridos y eléctricos, por ejemplo).

El 5 de febrero, Obama firmó otra directiva presidencial en la que pedía al DOE que aumentase la eficiencia energética de los electrodomésticos, algo que supondría ahorrar el doble de la energía producida por todas las plantas eléctricas que actualmente utilizan carbón.

El Día de la Tierra, el 22 de abril, el presidente ordenó al DOE establecer un nuevo programa para alquilar bloques y derechos de explotación en aguas nacionales para la generación de electricidad a través de energías renovables como la eólica y la mareomotriz. Es la primera medida que autoriza y regula el uso de los emplazamientos *offshore* norteamericanos para el aprovechamiento energético de las renovables, algo que podría aumentar significativamente la inversión privada en energía eólica y mareomotriz.

En octubre —mes de la Conciencia Energética— Obama firmó varias órdenes más. El 5 de octubre, la Orden Ejecutiva sobre Sostenibilidad Federal, que insta al gobierno federal a liderar las reformas energéticas para predicar con el ejemplo, estableciendo objetivos para reducir las emisiones antes de 2020 en cada departamento y agencia del gobierno federal, al estilo del Climate Change Act de Reino Unido, en vigor desde enero de 2010. A finales de octubre, el presidente anunció la firma de un acuerdo entre varias agencias federales que facilitaría la construcción de redes de transmisión en terrenos federales. El objetivo es superar los obstáculos creados por varios grupos de interés locales que se oponen a la construcción de cualquier infraestructura energética de gran tamaño en sus zonas. Con esto se pretenden reducir los trámites necesarios para la construcción de infraestructuras en terreno federal, lo que ayudará a la expansión

de las energías renovables, que actualmente exigen un aumento significativo de la capacidad de transmisión para llevar la electricidad desde zonas de alto potencial para las renovables (por ejemplo, las llanuras del Medio Oeste y los desiertos del Suroeste) a los grandes centros urbanos.

Quizá la acción más importante de Obama en el terreno energético-climático durante el primer año ha sido la decisión de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA, en inglés), en respuesta a un dictamen del Tribunal Supremo estableciendo que las emisiones de CO₂ (y demás gases de efecto invernadero) representan una amenaza a la salud y el bienestar de los ciudadanos. Así, el 6 de noviembre, la EPA envió a la Casa Blanca su llamado *endangerment finding*, donde se pide al presidente autorización para limitar, directamente por la agencia, las emisiones de todo tipo, tanto en el sector eléctrico como en el del transporte. Esta medida –autorizada el 7 de diciembre de 2009– da al presidente la posibilidad de presionar al Senado, que tiene en sus manos una legislación que, por primera vez, establecerá unos objetivos obligatorios para reducir las emisiones de CO₂ en EE UU y fijará un precio para las emisiones a través de un nuevo mercado de emisiones similar al europeo. Por otra parte, otorgaba al presidente la libertad de comprometerse a algo más concreto en Copenhague.

Acciones legislativas

Cuando Obama asumió la presidencia, el mundo ya había entrado en su peor recesión desde la Segunda Guerra mundial. La economía norteamericana necesitaba con urgencia un fuerte estímulo fiscal, más allá de la política monetaria expansiva de la Reserva Federal y los miles de millones de dólares incluidos en los planes de rescate para varios bancos, aseguradoras y las grandes empresas automovilísticas. Por otro lado, hacía falta un empuje serio hacia la transformación de la economía energética si EE UU pretendía presentar un compromiso auténtico en las negociaciones para un nuevo régimen post-Kioto. Con una tasa de desempleo prevista superior al 10%, la administración decidió incluir en el nuevo plan de estímulo una parte importante de fondos destinados a la eficiencia energética, la expansión de las energías renovables, la renovación de la red eléctrica y la creación de ‘empleo verde’.

Apenas un mes después de la toma de posesión, el presidente firmó la Ley Americana de Recuperación y Reinversión (ARRA, The American Recovery and Reinvestment Act), aprobada en el Senado por el mínimo de 60 votos necesarios para evitar el filibusterismo (un mecanismo legal que bloquea cualquier legislación en el Senado). Este plan de estímulo incluía 787.000 millones de dólares en nuevos gastos, de los cuales

80.000 millones se destinaron a inversiones en energía limpia y en eficiencia energética.

Según un análisis de la Agencia para la Información Energética (EIA, *Energy Information Agency*), el plan de estímulo destinó unos 12.500 millones de dólares a programas para aumentar la eficiencia energética de las viviendas del país y para ayudar a las administraciones locales y a los Estados en sus propios programas de eficiencia, incluyendo nuevos códigos para la construcción. Otros 4.500 millones de dólares se destinaron a instalar en todos los edificios del gobierno federal las tecnologías más punteras en el campo de la eficiencia energética.

El segundo gran apartado del plan de estímulo en materia energética estableció incentivos fiscales más profundos y estables para las energías renovables y otras tecnologías, a través de créditos (tanto de producción como de inversión) y otras prestaciones. Por otro lado, se destinaban 6.000 millones de dólares a garantías estatales para préstamos bancarios otorgados al sector privado para expandir las energías renovables, los biocombustibles y otros proyectos relacionados con la red de transmisión eléctrica, casi 5.000 millones a la creación de una nueva red eléctrica inteligente, 3.400 millones a I+D en las energías fósiles (incluyendo fondos para desarrollar proyectos de captura y almacenamiento de carbono), y 2.000 millones para investigación sobre la próxima generación de baterías. Finalmente, el plan incluía 600 millones de dólares para programas de formación profesional en el campo de los ‘empleos verdes’.

De los 787.000 millones de dólares incluidos en la ARRA, a finales de 2009 sólo se había gastado una tercera parte. Este retraso en la adjudicación de fondos podría convertirse en una explosión de gastos e inversiones a lo largo de 2010.

Si los logros del plan de estímulo no parecen muy significativos evaluados en el contexto de 2030, esto se debe a que las grandes contribuciones de la ley, se cumplen y agotan en torno a 2014. Sin embargo, si el mismo esfuerzo –o uno mayor– se mantuviera hasta 2030, los logros serían mucho más notables. Esta es la justificación para el proyecto ley aprobado en la Cámara de Representantes en el verano de 2009, conocido como *Waxman-Markey*, por sus dos principales autores en la cámara baja. Entre las varias provisiones del proyecto, lo más destacado es el objetivo legalmente vinculante de reducir las emisiones de CO₂ en un 17%, comparado con 2005, antes de 2020 (un 58% antes de 2030 y un 83% antes de 2050). Es la primera vez que la Cámara de Representantes asume la obligación por parte de EE UU de reducir sus emisiones, aunque todavía tendrá que aprobarse en el Senado y ser

firmado por el presidente. La otra medida principal del proyecto de ley es un nuevo mercado de emisiones de CO₂ en EEUU, similar al de la UE, para estimular las inversiones en energías renovables, eficiencia energética y en varias infraestructuras imprescindibles. Aunque el 80% de los derechos de emisión se distribuye gratis durante los primeros años de operación del mercado de emisiones, esta transición inicial terminaría en 2025, con un 70% de los derechos subastados en el mercado, a partir de 2030.

Una tercera medida, que complementa a los objetivos de reducción de emisiones y al nuevo mercado de emisiones, es la implantación de un estándar mínimo para la contribución de las energías renovables y la eficiencia al *mix* eléctrico. Antes de 2020, las grandes empresas eléctricas tendrán que cubrir un 20% de su generación con energías renovables o avances (ahorros) en eficiencia. Este nuevo Estándar Mínimo Combinado para las Energías Renovables y la Eficiencia Energética a nivel federal es similar –y complementario– a los varios RES (*Renewable Energy Standards*) al nivel estatal, que ya existen en 33 Estados. Hasta un 20% de este mínimo nivel se puede cumplir con aumentos en la eficiencia energética. Aunque el 80% de los derechos de emisión se distribuye gratis durante los primeros años de operación del mercado de emisiones, esta transición inicial terminaría en 2025, con un 70% de los derechos subastados en el mercado a partir de 2030.

El Senado de EE UU tiene en sus manos una ley que establecerá objetivos obligatorios de reducción de CO₂

Las provisiones del proyecto de ley en el terreno de la captura y almacenamiento de carbono (CCS, en sus siglas en inglés) son especialmente notables. Para recibir los 50.000 millones de dólares procedentes de las subastas de derechos en el mercado de emisiones –y otros 10.000 millones que provendrán de un impuesto especial (*wires charge*) sobre electricidad generada por energías fósiles– las plantas eléctricas que utilizan carbón estarán obligadas a emplear tecnologías de CCS a partir de 2025, como tarde. El proyecto *Waxman-Markey* propone también una Administración de Despliegue de Energías Limpias (CEDA, en inglés), con 7.500 millones de dólares para apoyar la inversión privada en tecnologías de energía limpia (incluyendo la nuclear) e infraestructuras complementarias.

Contiene varias medidas de eficiencia energética en casi todos los campos de uso final, especialmente acelerando calendarios ya establecidos e intensificando los objetivos. Finalmente, *Waxman-Markey*, desti-

na más del 50% de los ingresos de las subastas de derechos en el mercado de emisiones a devoluciones a los consumidores para compensar en parte cualquier aumento en los precios energéticos como resultado del esfuerzo de reducción de emisiones.

El proyecto de ley *Waxman-Markey* tiene que pasar por el Senado en su versión particular –la Ley Americana de Empleos Verdes y de Electricidad Limpia (Clean Energy Jobs and American Power Act), conocida como *Boxer-Kerry*– antes de volver a un comité bicamaral donde las dos versiones tienen que unificarse, para presentarse luego a la firma del presidente.

Lo más probable es que el proyecto *Boxer-Kerry* no llegue al pleno del Senado antes de primavera, con una votación final posiblemente en marzo. La mayoría demócrata en el Senado no tiene mucho margen más allá de marzo, si quiere enviar la ley final al presidente para su firma en junio. Ante la controversia por la reforma sanitaria y la reforma energética y climática, los demócratas quieren evitar que la ley llegue a Obama más tarde que junio, ya en plena campaña para las elecciones *mid-term* de noviembre, que renovarán un tercio de los senadores. *Waxman-Markey* se aprobó en la cámara baja por una estrecha votación de 219 a 212, con varios representantes demócratas unidos a la totalidad de los republicanos en su rechazo.

Copenhague y el proceso post-Kioto

En el momento de redacción de este artículo, se prevé que Obama irá a Copenhague el 18 de diciembre de 2009 con tres herramientas en mano: primero, un compromiso de reducir las emisiones de EE UU en un 17% antes de 2020 (comparado con 2005); segundo, la posibilidad de regular, a través de la EPA, las emisiones de todo tipo de emisores en EE UU; y tercero, el presidente disfrutará de la percepción generalizada de que los recientes compromisos de China e India en Copenhague tuvieron mucho que ver con la exitosa diplomacia de Washington.

Sin embargo, algunos piensan que Obama no ha empujado a su país suficientemente en el terreno de la energía y el cambio climático. Estos críticos, leales todavía a Obama, insisten en que el problema del cambio climático es más sensible al tiempo que el asunto del sistema sanitario y cuestionan la oportunidad de haber comenzado la reforma sanitaria antes de conseguir una nueva ley que estableciera un mercado de emisiones a tiempo para la Cumbre de Copenhague.

Otros piden compromisos más ambiciosos y su cumplimiento en plazos más reducidos. Por ejemplo, la administración Obama mantiene el

objetivo de limitar la concentración de CO₂ en la atmósfera a 450ppm (partes por millón) a largo plazo para evitar que la temperatura global aumente más de dos grados (*Celsius*), pero los críticos de la izquierda hacen hincapié en el hecho de que la ciencia sugiere que el nivel de estabilización de CO₂ en la atmósfera no puede superar los 350 ppm para evitar que la temperatura global ascienda más que esos dos grados.

Esta posición choca frontalmente con un planeamiento todavía muy extendido en EE UU: que la ciencia no apoya la tesis del cambio climático. La posición conservadora en este asunto, cuando no se define por los argumentos económicos a corto plazo, señala el hecho de que desde la firma del Protocolo de Kioto, las temperaturas medias del planeta no han subido, sino al contrario, han bajado. Los llamados “escépticos” frente a la ciencia argumentan que la insistencia en reducir las emisiones de CO₂ no es más que un *complot* en favor del sector de energías renovables y de las Naciones Unidas.

Frente a estas afirmaciones, la Organización Meteorológica Mundial reveló a mediados de diciembre que la primera década del siglo XXI ha sido la más cálida desde que se empezaron a recopilar estos datos de manera sistemática en 1850. Por otro lado, la NASA publicó recientemente nuevos datos que muestran que el mundo acaba de experimentar el periodo junio-octubre más caluroso jamás registrado. La Agencia Internacional para la Energía (AIE) anunció que el mundo tendrá que gastar 10,5 billones de dólares entre 2010 y 2030 para reducir las emisiones suficientemente; y que este gasto aumentaría en 500.000 millones de dólares adicionales por cada año de demora en la reducción más allá de 2010. Para EE UU, cualquier demora tendrá otras implicaciones: “Sin legislación para combatir el cambio climático, nuestro país dará un paso atrás en la competencia para moldear el futuro energético del mundo,” escribió en el Washington Post, Ralph Izzo, presidente de Public Service Enterprise Group.

La administración Obama anunció el 25 de noviembre que comprometería a EE UU en Copenhague a reducir sus emisiones de CO₂ en un 17% respecto a 2005 antes de 2020, en un 30% para 2025, y en un 42% antes de 2030. Este compromiso equivale a un recorte del 5,5% respecto a 1990, menos que los compromisos de Bill Clinton, y mucho menos que el 25%-40% solicitado por la UE para los países avanzados. Sin embargo, era la primera ficha que tenía que moverse. Se produjo justo después de que Obama y el presidente chino, Hu Jintao, firmaran una amplia gama de compromisos para la colaboración bilateral en asuntos energéticos.

Tras las declaraciones de Obama respecto a los compromisos norteamericanos para Copenhague, Hu anunció a finales de noviembre que

China reduciría su “intensidad de carbono” (el nivel de emisiones por unidad del PIB) en un 40%-45% antes de 2020 (y en un 20% para 2010, equivalente a un recorte de CO₂ de 1.600 millones de toneladas).

Algunos argumentan que incluso con esta disminución de la intensidad de carbono, las emisiones de China aumentarían un 72%-88% antes de 2020. Así, estas mejoras son básicamente las previstas en la estructura de la economía china. De todas formas, aunque los compromisos por parte de EE UU y China son insuficientes, tuvieron una influencia sobre la dinámica de las negociaciones. Durante el mes antes de Copenhague, gran parte del resto de países emergentes respondió a la cadena de compromisos anunciados por la UE, EE UU y China. India marcó un compromiso similar al de China (una reducción de su “intensidad de carbono” del 20%-25% para 2020), mientras Brasil anunció una propuesta para recortar las emisiones en más del 35% antes de 2020. Australia, Corea del Sur e Indonesia también han explicado al mundo cómo van a afrontar sus propias reducciones de emisiones. En vísperas de su celebración parecía que, finalmente, la Cumbre de Copenhague no estaba condenada al fracaso total.

Claves de la oposición al ‘Obamacare’

Fernando Barciela

Obama busca dar cobertura sanitaria a los que están fuera del sistema y frenar el incremento de los costes de la salud. Pese a las buenas intenciones, el proyecto no parece haber gustado: según los últimos sondeos, el 54% de los norteamericanos se opone a la reforma sanitaria.

Antes de explicar la reforma de la sanidad presentada por el presidente Barack Obama y los motivos de la enorme oposición que está suscitando en Estados Unidos, hay que empezar por el principio: el sistema de salud de EE UU está al borde de la quiebra. Actualmente los norteamericanos pagan por sus servicios cerca del 17% de su PIB. En 1970, sólo el 6,5%. Y lo peor está por venir: algunos estudios afirman que el coste de la sanidad se podría doblar en los próximos diez años.

Ahora que está de moda hablar de sostenibilidad económica, llama poderosamente la atención que los responsables políticos de EE UU –desde la Casa Blanca a las dos cámaras del Congreso, los Estados y hasta a las empresas– hayan dejado pudrir una situación claramente insostenible. Pese a que los expertos llevan años advirtiendo de un más que probable colapso, la situación está absolutamente desbocada.

Esto no tendría mayor importancia si hubiera medios para seguir pagándola. Pero no es así. Las primas de las aseguradoras han subido, en los últimos años, muy por encima de la inflación (son habituales las primas mensuales superiores a los 1.000 dólares), lo que hace que resulten ya insoportables incluso para la clase media. Por lo que respecta al Estado, con 12 billones de dólares de deuda acumulada (el 80% del PIB), no está en condiciones de asumir nuevas obligaciones. De hecho tiene problemas para pagar sus sistemas públicos, el

Fernando Barciela es periodista económico y colaborador de INFORME SEMANAL DE POLÍTICA EXTERIOR.

Medicare (para personas de más de 65 años) y el Medicaid (para los más pobres).

Y lo peor es que este sistema carísimo, descontrolado e incontrolable, no parece ser suficiente para asegurar a toda la población la asistencia sanitaria exigida. Algo que ocurre en Alemania (que gasta 3.588 euros por persona y año), pero no en EE UU (con 7.290 dólares). No es sólo que el sistema deje fuera a casi 50 millones de personas, sino que incluso los que disponen de un seguro se encuentran con frecuencia en la dramática situación de que su póliza no les cubre en una enfermedad grave.

Éste es el escenario que Barack Obama ha decidido arreglar con su famosa *health care reform bill* (Ley de Reforma Sanitaria), que fue, además, una de sus grandes promesas electorales. Aun cuando los republicanos y buena parte de la comunidad empresarial han abierto una guerra sin cuartel contra el proyecto de Obama, aprobado a principios de noviembre por la Cámara de Representantes (ahora está en el Senado), pugna que está dejando traslucir diferencias de tipo casi ideológico entre los dos principales partidos, nadie parece negar en EE UU la necesidad de reformar el sistema de salud: la cuestión es que cada uno hace hincapié en lo que más le importa.

Buena parte de la población local entiende que el pésimo funcionamiento de su sistema de salud no es una buena propaganda para la imagen de EE UU, de su democracia y de su modelo de economía de mercado. Además de la mala e injusta cobertura, el sistema empieza a generar problemas presupuestarios muy difíciles de resolver, sus altos costes dañan los ingresos de los trabajadores y representan un lastre muy gravoso para la competitividad de las empresas. Tanto que muchos economistas afirman que parte de la responsabilidad de la deslocalización industrial y de servicios aplicada por las grandes multinacionales del país obedece, en parte, a su deseo de evitar estos costes. Obligados en su caso.

La situación no es nueva. La administración Clinton intentó ponerle soluciones, hace más de diez años. En aquel momento, su proyecto ni siquiera llegó a ser discutido en el pleno de la Cámara de Representantes. Ahora, Obama busca básicamente dos propósitos: dotar de cobertura médica a los que están ahora fuera del sistema y ponerle freno al incremento de los costes sanitarios.

Sin embargo, pese a las buenas intenciones, el proyecto no ha gustado. O mejor, ha disgustado muchísimo, tanto que el 54% de los estadounidenses, en los últimos sondeos, están en contra. Y ello no se debe solo a los efectos de la propaganda republicana, como afirman algunos economistas próximos a las tesis del presidente y su equipo. Porque la realidad es que el proyecto suscita también reticencias, inte-

rrogantes y hasta rechazo en parte de sus propios representantes y senadores.

A pesar de contar con una mayoría clara en la Cámara de Representantes –258 demócratas, frente a los 177 republicanos–, la reforma sanitaria fue aprobada por los pelos, por 220 votos frente a 215, dos más de los necesarios (218) para sacar adelante el texto. Una suma y resta básica nos permite concluir que nada menos que 39 miembros demócratas de la Cámara votaron en contra. El otro escaño que falta es de la republicana Anh Joseph Cao, que votó a favor de Obama. El resultado hubiera sido mucho peor, de no haber sido porque el propio presidente acudió al Congreso para solicitar a los diputados su apoyo.

El voto negativo de los 39 diputados, casi uno de cada seis, revela el grado de oposición al proyecto entre los demócratas y señala las dificultades que enfrentará Obama en el Senado, que por su condición de segunda cámara (decisiva en el trámite de los proyectos), tiende a escrutar los textos con mayor grado de detalle que el Congreso. Se espera, además, que se reproduzcan ahí los mismos disensos surgidos en la Cámara de Representantes, donde los 39 congresistas “rebeldes” pertenecen al grupo de los llamados *Blue dogs* (con 52 miembros); fichajes realizados habitualmente en estados muy conservadores en los que los demócratas no suelen ganar. La cuestión es que estos congresistas son de por sí conservadores: les preocupa el equilibrio fiscal y el déficit, lo que les lleva a rechazar propuestas de gastos que no consideren justificadas.

Varios senadores demócratas han alertado ya, a su vez, de que no aprobarán el proyecto si se mantiene tal como está. Es el caso de Ben Nelson (Nebraska). Dos senadoras, que votaron a favor de la discusión del texto para completar los 60 votos necesarios para que no quedara bloqueado –y eliminado–, Blanche Lincoln y Mary Landrieu, tampoco aprueban el documento en su versión actual. Igual que el senador independiente, Joe Lieberman, que suele votar con los demócratas y a quien tampoco le gusta el texto. Un escenario difícil pese a que los demócratas disponen en el Senado de una holgada mayoría de 58 escaños sobre 100. Habría que subrayar aquí que la actitud de los diputados y senadores díscolos no se debe únicamente a sus propios principios, sino a cálculos de tipo electoral: temen ser desalojados por sus electores si votan a favor del proyecto.

Sin ánimo de querer vaticinar lo que va a ocurrir en el Senado, todo indica que lo más probable, según los expertos, es que ocurra una de

Nada menos que 39 demócratas votaron contra la reforma sanitaria en la Cámara de Representantes

estas dos cosas: el rechazo del proyecto o una modificación tan drástica que lo convertiría en una versión descafeinada del texto aprobado por la Cámara de Representantes y apoyado por la Casa Blanca. Hay que tener en cuenta que el Senado ha preparado dos textos propios, que habrá que consensuar con el ya aprobado. Los republicanos, que tratan de evitar un segundo mandato de Obama, no quieren ni pensar en la segunda opción, aunque pudiera contener algunas de sus propuestas. De ahí que su artillería la hayan dirigido en el sentido de “matar” la reforma.

Lo sucedido en EE UU provoca el mayor de los desconciertos en Europa, y ha llevado a análisis a veces simplistas desde este lado del Atlántico. Lo que más sorpresa suscita aquí es el hecho de que más del 50% de los estadounidenses se muestre contrarios a la reforma sanitaria, y que muchos hayan llegado incluso a movilizarse: Unas horas antes de que los congresistas dieran el visto bueno al proyecto, miles de personas se manifestaban frente al Capitolio para pedir su anulación gritando consignas como “Obama no es mi doctor” y “Matar la reforma”.

¿Es que no quieren la extensión del sistema a las capas de la población no cubiertas?, se han preguntado algunos en Europa, interpretando lo sucedido como una muestra más de esa mentalidad liberal-egoísta que dicen imperar en EE UU. Es evidente que en el rechazo a la reforma juegan aspectos ideológicos como la oposición al aumento del intervencionismo estatal. Pero, lo que centra las inquietudes del público son aspectos muy concretos, en especial los efectos que la reforma tendrá sobre el precio de las primas, la calidad de la asistencia y los previstos aumentos de impuestos y tasas para cubrir el nuevo gasto.

Antes de avanzar con las razones de esa oposición, expliquemos en qué consiste la reforma. Lo primero, y más importante, es la obligación, para todos los estadounidenses, de contratar un seguro de salud, con el objetivo de ampliar las prestaciones sanitarias a 37 millones de personas que ahora están fuera. Para que pueda hacerse efectiva la medida, el gobierno subvencionará a los asegurados que no tengan ingresos suficientes para cubrir toda la póliza. El segundo punto –considerado igual que el primero, inusualmente intervencionista para los gustos de los estadounidenses– pasa por la obligación de todas las empresas, con una nómina mínima de 500.000 dólares, de asegurar a sus empleados y pagarles al menos el 65% de la póliza; toda una revolución ya que esto ahora es discrecional: forma parte de los convenios sindicales o de los paquetes que las grandes empresas ofrecen a sus empleados.

Otra medida inédita es la llamada Opción Pública; la oferta por parte del gobierno de un seguro más barato, cuyas primas serían negociadas directamente con hospitales y médicos. Algunos lo han visto como un

intento de frenar las primas de las aseguradoras privadas, que se han disparado en los últimos años. Otros, por el contrario, consideran que los hospitales, obligados por el gobierno a cobrar menos en este seguro público, intentarían compensar sus menores ingresos en este área con el aumento de tarifas a las aseguradoras privadas.

La Opción Pública genera mucho rechazo, siendo de hecho uno de los principales motivos de disenso entre demócratas, lo que le augura escaso futuro. No es probable que vaya a aceptarse. Los estados tendrían la opción de apuntarse o no, y se cree que, dado su mal estado financiero, lo más probable es que se abstuvieran de aplicarla. Tampoco beneficiaría a mucha gente. La Oficina de Presupuestos del Congreso estima que sólo unos seis millones de personas se apuntarían al modelo “público”. Otra aportación de la reforma es la creación de un mercado nacional de seguros de salud (una especie de bolsa) en el que se podrán ofrecer seguros. Y coger los más baratos.

La nueva ley prohíbe a las aseguradoras las prácticas ‘perversas’, como exigir pagos extra a los enfermos

La nueva ley incluye otros aspectos como la prohibición a las aseguradoras de seguir adoptando los llamados comportamientos perversos, como dejar a los enfermos sin cobertura o exigirles pagos extras. Una verdadera calamidad que ha llevado a miles de estadounidenses con seguro a tener que vender sus casas para poder pagar una intervención quirúrgica. Claro que la medida, de absoluta justicia, puede llevar a las aseguradoras a subir sus primas. También está previsto rebajar los pagos del Medicare a hospitales y médicos (otra medida con efectos secundarios) y subir determinadas tasas e impuestos. Se prevé implantar un nuevo impuesto, del 5,4%, a las personas que ganen más de 500.000 dólares al año.

En resumen, los principales temores expresados por los estadounidenses son que la reforma aumente el precio de las primas pagadas por los actuales asegurados, deteriore la calidad del servicio, provoque subidas de impuestos, dispare el gasto e intervención pública y agrave el ya abultado déficit fiscal del gobierno. Los opositores al proyecto temen que el remedio sea peor que la enfermedad, es decir, que para dar cobertura a una parte de la población (compuesta básicamente por jóvenes poco interesados en contratar el seguro), se vaya a expulsar del sistema a asegurados actuales, incapaces de soportar las nuevas primas.

Aun cuando los nuevos 31 millones de asegurados sólo empezarán a utilizar los servicios de salud a partir de 2013-14, se teme que ello genere un deterioro muy fuerte en las instalaciones de atención, dado que ahora mismo hospitales y médicos están trabajando al límite de sus

posibilidades y el proyecto Obama no prevé ningún incremento de la oferta. “La reforma sólo añade más demanda a la ecuación, sin preocuparse de adecuar la oferta”, señalaba un importante economista.

El tema del posible deterioro de la calidad solivianta a los actuales asegurados, sobre todo los más pudientes y que pagan las tarifas más altas. Contra lo que tendemos a pensar en Europa, el americano de clase media no considera que los sistemas europeos funcionen mejor. En los foros de Internet en los que se discute la reforma, se pueden escuchar muchas opiniones según las cuales los sistemas públicos europeos son bastante deficientes cuando se trata de casos muy graves.

Un forero aseveraba: “Cuando un francés o un inglés tiene un cáncer muy grave, y tiene dinero, viene a EE UU –¿Conoces a algún americano que se haya ido a tratar un cáncer a Francia? Los únicos que se aventuran en Europa son los que no tienen dinero para pagar un buen seguro y saben que ahí los van a atender”. Estas palabras parecen confirmarse por la creciente popularidad de los seguros privados en Europa (contratados de forma complementaria).

Muchos economistas aseguran que la prevista inflación de pacientes no sólo deteriorará la calidad del servicio sino que llevará a los hospitales y médicos a subir sus tarifas. ¿Por qué? También por el simple funcionamiento de la ley de la oferta y la demanda. A más demanda e igual oferta, precios más altos. Los actuales asegurados temen bastante este posible incremento de tarifas, que puede obligarles a darse de baja. En efecto, las primas son ya excesivas. Es difícil que un seguro de salud baje de los 1.000 dólares mensuales.

Lo curioso es que la reforma suscita interrogantes incluso entre sus posibles beneficiarios. Y eso es fácil de entender. Según el proyecto, los nuevos asegurados pagarán por su seguro (que será, repetimos, obligatorio) un máximo del 9,8% de su sueldo. Teniendo en cuenta que un sueldo medio-bajo en EE UU puede rondar los 30.000 dólares, esto significa que el beneficiario se tendrá que desprender, bajo sanciones de 750 a 2.250 dólares, de 3.000 dólares al año, unos 250 al mes. Para una persona de ingresos modestos (que son las que se venían resistiendo lógicamente a suscribir estos seguros) es una suma importante. Seguro que muchos piensan que no saben de donde sacarán ese dinero. Se cree, también aquí, que muchos preferirán pagar la multa, más barata, lo que sería un verdadero contrasentido.

Las críticas han sido también muy contundentes con la medida de obligar a las empresas a asegurar obligatoriamente a sus trabajadores. La ley prevé que las empresas obligadas a hacerlo paguen una multa de entre el 2% y el 8% (según el tamaño) si no lo hacen. El objetivo de la

medida es romper con la tendencia de las empresas americanas a no proporcionar seguro médico a sus trabajadores, especialmente las pequeñas. De acuerdo con un estudio de la Kaiser Family Foundation sólo el 59% de las pymes ofrece seguro médico frente al 98% de las grandes. Lo curioso es que hace ocho años esas empresas ofrecían seguro en un 79% de los casos. ¿Resolverá algo la reforma? Algunos empresarios entienden que no, ya que a muchos les puede seguir interesando más pagar la multa que... el seguro del empleado.

Esta deserción se debe a la fuerte subida de los seguros médicos en los últimos diez años. Las empresas más interesadas en proporcionar el seguro se han visto obligadas a frenar los incrementos salariales. De ahí que muchas otras hayan preferido llegar a acuerdos con sus propios trabajadores, quienes han optado por más sueldo a cambio de no ser asegurados. Otras empresas, como General Electric, han firmado acuerdos por los cuales sus empleados están pagando una parte mayor del seguro de su propio bolsillo.

Con un coste de 1,1 billones de dólares a diez años, el plan amenaza con disparar el abultado déficit fiscal

Por si todo esto no fuera suficiente, el plan de Obama amenaza con disparar el ya abultado déficit fiscal de EE UU. El programa costará cerca de 1,1 billones de dólares en los próximos diez años. Los republicanos consideran que esa cifra es ilusoria y cifran el coste en tres billones. En su opinión, “habrá que crear una estructura específica que requerirá de miles de nuevos funcionarios”. Esto es grave porque, según denuncian, el sistema está ya al borde de la insolvencia: “el Estado no tiene dinero para pagar el Medicare”. Los médicos y hospitales acumulan retrasos en sus pagos del Medicare y se enfrentan a un recorte de sus pagos a partir del 1 de enero. A consecuencia de ello, muchos han dejado de atender a los pacientes del Medicare.

En Europa la situación del sistema sanitario estadounidense produce estupor. No se entiende cómo es posible que un sistema que se gasta la sexta parte del PIB, además de mantener decenas de millones de personas al margen, incumpla sus compromisos con los que han estado pagando un seguro toda la vida, y que se encuentran en muchos casos con que la letra pequeña les deja sin cobertura a la hora de contraer una enfermedad seria. Y cara. Habitados a los sistemas públicos, la idea es que quizá EE UU debería migrar hacia algo parecido. Sin embargo, no parece que eso sea posible. Todo indica que los asegurados temen más que nada a un posible sistema público a la europea que, en su opinión, sería igual de caro y mucho más ineficiente. Además,

si Obama pudiera tener –como acusan los republicanos– una agenda oculta en ese sentido, ninguna de las dos Cámaras aprobaría nunca un cambio tan revolucionario.

La única solución parece estar en ponerle las riendas a un complejo sanitario-industrial que está desbocado. Uno de los grandes problemas es que la industria de la salud ha tenido hasta ahora libertad total para fijar sus precios y las condiciones de prestación de sus servicios, lo que ha llevado a que los servicios y las primas se hayan doblado en los últimos diez años. Y se espera que vuelvan a triplicarse hasta 2020. El Estado no controla ni los costes de los hospitales, ni las primas de las aseguradoras ni los precios de las medicinas porque eso, dicen, va contra la libertad de empresa. La libertad de las farmacéuticas resulta especialmente letal para el sistema. Cobran lo que quieren. Ese gasto lo pasan a los hospitales, estos a las aseguradoras, y éstas al asegurado.

Estas libertades no tendrían mayor importancia si existiera verdadera competencia en el sector. Pero no es así: Las farmacéuticas controlan líneas de tratamiento específicas, y las aseguradoras de salud no están obligadas a seguir las normas de la Ley Anti Trust. En cada Estado funcionan apenas dos o tres compañías, lo que les garantiza una casi total libertad de movimientos.

Esa “libertad” ha tenido efectos perversos. Las aseguradoras no han tenido ninguna necesidad de mantener los costes controlados. Y tampoco los hospitales. Hay que subrayar que esa tendencia al incremento de los costes –y su dificultad en disciplinarlos– no es exclusiva de EE UU. El problema se da en Europa, donde los gobiernos se ven obligados continuamente a renegociar controles de precios con la industria farmacéutica. Se debe curiosamente al intenso desarrollo de la medicina en los últimos años, que ha llevado a la popularización de procedimientos y prácticas cada vez más caras. El precio de los equipos, cada vez más sofisticados, también se ha disparado.

En el caso de EE UU hay un factor añadido que dispara los costes de atención médica. La preocupación de los médicos y los hospitales por cubrirse ante cualquier posible denuncia por error por parte de los pacientes, lo que lleva a que estos prescriban todo tipo de análisis con el fin de curarse en salud y poder demostrar ante un tribunal que han actuado de forma responsable. Quizá éste sea el mayor problema del sistema, la facilidad con que un paciente puede pleitear contra un hospital y un médico. Y recibir compensaciones millonarias.

Esta práctica ha alcanzado en EE UU proporciones tan irracionales que ha generado una auténtica industria. Miles de bufetes de abogados viven de ella. Para las compañías de seguros de responsabilidad civil es

un maná inagotable y perverso. Y cada vez más rentable. Los seguros de responsabilidad civil de los médicos representan hoy una parte muy importante de los costes sanitarios.

Ante esta situación son muchos los que creen que Obama empieza la casa por el tejado, ampliando la cobertura sanitaria a nuevos colectivos (una medida políticamente más atractiva), en lugar de hacer lo que debería: disciplinar el enmarañado y desbocado sistema de salud y su complejo médico-industrial. Eso es lo urgente. De no hacerlo, reconocen incluso muchos de los profesionales del sector médico que estos días participan en miles de debates a lo largo del país, el sistema entrará en quiebra en menos de diez años.

Los republicanos están siendo acusados de favorecer con su oposición al proyecto de Obama los intereses de las empresas del sector. Pero, las cosas no son tan simples. El mundo empresarial ligado al sistema de salud es muy variopinto y tiene intereses muy divergentes. Hay partes del proyecto que benefician a unos y perjudican a otros. Y viceversa. Incluso hay aspectos de la ley que benefician a un sector, y otros aspectos que lo perjudican.

Los republicanos son acusados de favorecer con su oposición los intereses de las empresas del sector

Por ejemplo, se dice que a las aseguradoras les puede resultar interesante la ampliación (aunque subvencionada) del seguro médico a 30 millones de personas más. Sin embargo, los hospitales no lo tienen tan claro. Temen que la ley produzca un torrente de pacientes *discount* que bajen sus márgenes y compliquen la gestión de los centros. Y tampoco tienen claro si van a poder subir sustancialmente sus servicios, dado lo caros que ya son. A las farmacéuticas les puede interesar la ampliación del colectivo de asegurados. Pero al mundo empresarial, en general, desde las grandes a las pequeñas empresas, no les hace gracia la obligación de asegurar a sus trabajadores ni el previsible incremento de las primas, que se traducirá en más costes y menor competitividad, esto en plena crisis.

De todos modos, nadie en EE UU, ni siquiera los demócratas, tiene la menor intención de dañar al complejo médico-industrial, que supone el 12% del PIB según el profesor William J. Baumol, de la Universidad de Nueva York. Se trata de un sector puntero tecnológicamente, responsable de millones de empleos de alto nivel –médicos, farmacéuticos, científicos...– y en el que algunos de sus sectores –el farmacéutico, por ejemplo– están en el podio corporativo mundial. Si se le han permitido los abusos ya citados ha sido básicamente por la importancia que tiene para la economía de EE UU. Tanto que, según otro profesor, Larry

Summers, de Harvard, “la salud es actualmente el mayor puntal de la economía de EE UU, si se mide en términos de impacto económico y sobre la vida de la gente”.

Esta percepción de la sociedad estadounidense es lo que explica que la industria haya sido capaz de desplegar una gigantesca presión lobística, propagandística y publicitaria contra la reforma de Obama; que se teme va acabar haciendo mella en muchos de los senadores demócratas que van a votar el proyecto. Porque la presión, hay que decirlo, es asfixiante e imposible de esquivar. Por ejemplo, un grupo de sectores agrupados bajo la coalición *Employer for a Healthy Economy*, está desarrollando estos días una impresionante campaña de publicidad –en todas las televisiones, radios, diarios, revistas, en tiempos y espacios *prime*– con la que espera poner a Obama en una situación imposible: Por ejemplo, que el 65% o 75% de los estadounidenses se declaren en contra de la reforma. Su mensaje es que la reforma significará más impuestos, peor salud y pérdida de puestos de trabajo.

La única excepción a esta marea de críticas empresariales ha venido de la *Business Roundtable*, una asociación que integra a los CEO de las grandes multinacionales estadounidenses, hartos quizá de los abusos de su sector médico-industrial, que se mete en sus bolsillos. No es que haya apoyado el proyecto del presidente, pero no lo ha atacado. Dijo incluso que algunas de las medidas de Obama, si se desarrollan inteligentemente, tienen “potencial para frenar los costes”.

La reacción no se hizo esperar. Los senadores republicanos convocaron una conferencia de prensa para mostrar su desaliento ante la postura de la *Business Roundtable*, ya que en su opinión le daba combustible al presidente para avanzar con su reforma. Para arreglarlo, la asociación decidió corregir sus anteriores afirmaciones y publicó una lista de consejos a Obama para que su reforma pudiera funcionar y mejorar de forma efectiva la situación del sistema de salud. En la práctica, era una especie de enmienda a la totalidad del proyecto. Un panorama, pues, el de la reforma sanitaria, más que complicado y que nos lleva a concluir que no parece muy previsible que acabe en el éxito que Obama espera. Ahora bien, lo que sí parece inevitable es hacer algún tipo de reforma sanitaria. Y pronto. De modo que si ésta no sale, volveremos a oír hablar, más pronto que tarde, de un nuevo intento. Esto, a menos que el Senado altere de arriba abajo el proyecto, algo que, dicen, Obama no está dispuesto a aceptar.

Latinoamérica Análisis y #DataméricaGlobal

Otra manera de analizar América Latina



ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR
A usted le interesa qué pasa en el mundo. Nosotros le proporcionamos el cómo y el porqué

Quéres saber... Contáctate

Buscar...

Usuario: Aurora Molto Molto (Cerrar Sesión)

PORTADA ACTUALIDAD POLÍTICA EXTERIOR ECONOMÍA EXTERIOR AFKAR / IDEAS INFORME SEMANAL LIBROS SUSCRIPCIONES

Portada | Latinoamérica Análisis

LATINOAMÉRICA ANÁLISIS

Política/Instituciones Elecciones Economía/Empresas Cohesión social Inseguridades Multilateral Medioambiente/Energía Cultura/Historia



05 / MAY / 2018 Política/Instituciones

El contexto de la crisis política en Brasil

SORAIA VIEIRA

Brasil atraviesa por una grave crisis institucional, en un escenario de agravamiento de las crisis económica, de polarización social y política. En este sentido es...

Leer más



Datamérica global

VISITA EL PORTAL 

04 / MAY / 2018 Multilateral

#DataméricaGlobal: América Latina, frenazo a su presencia en el mundo

POLÍTICA EXTERIOR, REAL INSTITUTO ELcano Y FLACSO ESPAÑA

La presencia global agregada para toda América Latina desciende en 201 así el papel más pasivo de la región (respecto de otras regiones como Asia globalización. La explicación está, sobre todo, en el desempeño de los m.

Leer más

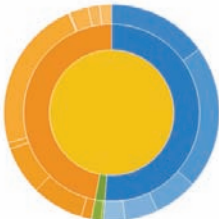
LATINOAMÉRICA ANÁLISIS - 04 / MAY / 2018

#DataméricaGlobal: América Latina, frenazo a su presencia en el mundo

POLÍTICA EXTERIOR, REAL INSTITUTO ELcano Y FLACSO ESPAÑA

Editar

FICHA PAÍS Año 2015 Presencia Global Europea



VARIABLE	VALOR INDICE	CONTRIBUCIÓN DE PRESENCIA
PRESENCIA GLOBAL	469,9	—
PRESENCIA ECONÓMICA	656,1	51,1 %
PRESENCIA MILITAR	57,7	1,8 %
PRESENCIA BLANDA	479,9	46,8 %

América Latina 2015

politicaexterior.com

Cómo volverse ‘blanco’ en Estados Unidos

Sarah Kendzior

Desde 1790, Estados Unidos elabora un censo que divide a los ciudadanos en categorías raciales. Estas categorías se han transformado radicalmente a lo largo de los últimos 220 años, conforme se transformaba la demografía del país. En 1790, las categorías eran tres: “blancos libres”, “otras personas libres” y “esclavos”. En los dos siglos siguientes, se fueron añadiendo nuevos grupos, que se identificaban con categorías raciales amplias (“asiáticos”) o subcategorías más específicas (“coreanos”, por ejemplo, apareció en 1920, se retiró en 1950, volvió a aparecer en 1970 y quedó asimilada a la denominación de “asiáticos” en 2000).

El censo más reciente, realizado en 2010, divide a los estadounidenses en: “blancos”, “negros o afroestadounidenses”, “nativos americanos o de Alaska”, “asiáticos”, “hawaianos o de otras islas del Pacífico” y “otras razas”. En 1980, debido al enorme incremento en la población de origen “hispano”, se añadió esta subcategoría (a sus miembros en inglés se les prefiere denominar “latinos”), con una nota al margen para indicar que se trata de un grupo étnico y no de una raza.

Sara Kendzior es periodista y antropóloga estadounidense. Este artículo es una versión actualizada del texto publicado en *The Correspondent* (thecorrespondent.com), plataforma periodística digital libre de publicidad creada en Holanda. Traducción de Miguel Marqués.

La raza ha vuelto a ser utilizada como arma política. En algunos momentos de la campaña electoral, EEUU parecía retroceder casi 200 años. ¿Qué consecuencias tendrá la reciente manipulación del concepto 'blancura' en una sociedad caracterizada por la diversidad?

Raza y etnia siempre han estado separadas por una línea poco nítida en EEUU, y la manipulación política de los distintos grupos raciales –especialmente visible en la reciente campaña electoral– ha encendido el debate sobre a qué personas engloban exactamente cada una de esas categorías. En 1997, la American Anthropological Association (AAA) advertía de los peligros que entrañaba dividir a los estadounidenses según razas: “A lo largo de los últimos 50 años, se ha demostrado científicamente que la ‘raza’ no es un fenómeno real y natural”, escribían. “Ciertas categorías más específicas y de tipo social, como el ‘grupo étnico’, son más relevantes a efectos científicos y acarrearán menos connotaciones negativas en torno a las cuales se desarrolló el concepto de raza”. Las recomendaciones de la AAA no se aplicaron en la práctica y a los estadounidenses de hoy se les enseña que pertenecen a categorías raciales: son blancos, negros o asiáticos. Dentro de cada categoría, no obstante, existen diversos grupos étnicos con evidentes diferencias culturales que, además, llegaron a América en momentos distintos y por vías diferentes. Los negros que emigraron voluntariamente desde África o el Caribe, por ejemplo, mantienen con EEUU una relación distinta a la de los descendientes de los esclavos llevados por la fuerza (aunque ambos grupos siguen sufriendo el racismo aún hoy).

Los hispano-americanos son una población igualmente diversa. En la actualidad el mayor grupo étnico en EEUU después de los blancos no

hispanos, los hispano-americanos han vivido en EEUU más tiempo que ningún otro grupo excepto los nativos americanos, con asentamientos que se remontan al siglo XVI en Florida. Hoy la categoría de “hispano” incluye una amplia variedad de personas, desde los descendientes de los colonos españoles a los mestizos nacidos de padres españoles y nativos americanos, residentes de Puerto Rico y también nuevas y viejas llegadas de población de España, el Caribe, Centroamérica y Suramérica. “Hispano” no se considera una raza por la razón de que, lógicamente, millones de personas procedentes

Pese a que ‘hispano’ es una categoría étnica, a menudo se trata como categoría racial, en función de cierta distancia de la ‘blancura’

de todo el mundo no se parecen entre sí físicamente. En la actualidad, los hispano-americanos se identifican a sí mismos como blanco, negro, *native* y, a menudo, como “mixto”. Lo que los une como una categoría étnica es que comparten su ascendencia de población hispano-hablante, una distinción suficientemente significativa como para que el

censo los clasifique como una categoría específica.

Pero pese a que “hispano” es oficialmente una categoría étnica, a menudo se trata como categoría racial, lo que sitúa a los hispanos frente a la discriminación en función de una cierta distancia de la “blancura”. En 1935, por ejemplo, un juez federal dictaminó que tres inmigrantes mexicanos no eran elegibles para la nacionalidad ya que no eran blancos, según lo requería la ley federal. Cuando México protestó, el presidente Franklin D. Roosevelt –que en ese momento trataba de mantener buenas relaciones con México– decretó que todas las agencias estatales, incluyendo el censo, clasificarían a partir de ese momento a los mexicanos como blancos, independientemente de su color de piel real. “Blanco” era una categoría que denotaba privilegios y derechos y, a mediados del siglo XX, los grupos cívicos hispanos como la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos adoptaron esa definición.

Pero a medida que el tiempo pasó y aumentó el número de inmigrantes hispanos de Centroamérica y Suramérica –sobre todo en las últimas dos décadas– la percepción de los mexicanos y otros grupos étnicos hispanos como blancos ha cambiado, debido tanto al modo en que ellos eligen identificarse (a menudo haciendo gala de su ascendencia no blanca) como al aumento de la intolerancia contra los hispanos. Entre 2000 y 2007, el



Un hombre borra una pintada racista (Washington, marzo de 1969) KEYSTONE / GETTY

número de hispanos aumentó un 28,7%, y hoy suponen más del 16% de la población de EEUU. Según las previsiones, podrían ser el 30% en 2050. Este rápido cambio demográfico ha convertido en particular a los mexicanos en chivo expiatorio para muchos que los culpan de la crisis económica. En junio de 2015, Donald Trump lanzó su campaña proclamando que los mexicanos eran “violadores” y “asesinos”, que roban puestos de trabajo y cometen delitos. Los partidarios de Trump han llegado incluso a negar que la demonización de los mexicanos por parte del candidato republicano sea racista, alegando que “mexicano” no es una raza. Intentan borrar la difamación con una cuestión técnica, pero el hecho es que las palabras dirigidas a los hispanos se asemejan a las difamaciones racistas dirigidas a los negros. Incluso los hispanos identificados como blancos son objeto de discriminación en razón de sus apellidos o el uso del español como lengua.

La misma diversidad interna y complejidad histórica se da entre los estadounidenses considerados “blancos” en el censo actual, la mayoría de los cuales no fueron aceptados como tales a su llegada, sino con el paso de las décadas. La blancura de la piel siempre ha sido una vara de medir en EEUU. Los protestantes anglosajones que llegaron siglos atrás, por ejemplo, disfrutaban de mayores ventajas sociales que otros europeos llegados más

recientemente. En general, parece que cuanto más lejos de Europa occidental hayan nacido los ancestros del inmigrante, más propenso es a sufrir discriminación, razón por la que muchos grupos considerados hoy blancos en el censo –como los árabes– no son aceptados como tales por gran parte de la sociedad.

La “blancura” es un constructo social que procura ventajas específicas. En EEUU, los blancos optan a mejores empleos, gozan de más oportunidades y se libran de ser perseguidos por su aspecto físico o su cultura. Aunque se

Trump ha intentado por todos los medios aglutinar a los cristianos blancos en un único grupo opuesto a las minorías étnicas

mantienen estas ventajas estructurales, el blanco de la piel sigue siendo objeto de acalorados debates, como se ha visto durante la campaña electoral.

El hecho de que los estadounidenses con origen en los distintos grupos étnicos del continente europeo se identifiquen como “blancos” no significa que deje de tener impor-

tancia el lugar de nacimiento específico de sus ancestros. Esta es la lección que los estadounidenses han aprendido con Trump, el primer candidato a la presidencia abiertamente supremacista perteneciente a un partido mayoritario. Trump ha retuiteado a grupos supremacistas y cuenta con el respaldo del Ku Klux Klan. Otros destacados partidarios de Trump son adalides de la alt-right (una rama de supremacistas blancos más jóvenes y astutos) y del “poder blanco”.

En su campaña, Trump ha intentado por todos los medios aglutinar a los cristianos blancos en un único grupo que se oponga a las minorías étnicas y religiosas, como los musulmanes o los mexicanos, a los que se ha presentado como una amenaza para los “estadounidenses de verdad”. Como resultado, seguidores blancos de Trump han atacado a miembros de estos grupos creyendo que así defendían el honor del candidato republicano y de EEUU.

Se trata de una estrategia de campaña abocada al fracaso en un país demográficamente diverso como EEUU. En cualquier caso, no solo rechazan a Trump los estadounidenses no blancos. Algunos blancos lo desprecian por ser un candidato en absoluto preparado e insoportablemente intolerante, y otros por una razón novedosa: por su pertenencia a un grupo étnico, dentro de la categoría “blancos”.

La discriminación que soportaron los inmigrantes polacos

Los estadounidenses con raíces en Europa del Este han dado la espalda a Trump debido a los estrechos vínculos del candidato republicano con Rusia. Muchos de estos votantes fueron en su día republicanos leales que apoyaron a Ronald Reagan por su firme apoyo a los países eslavos, de los que ellos mismos o sus antepasados habían huido, a menudo debido a la opresión rusa.

Las raíces étnicas, ignoradas tanto por los censos como por Trump y su manera de entender la “blancura”, son aún importantes en EEUU. A este respecto, es preciso entender de qué modo los estadounidenses “se vuelven blancos”. La historia de los polaco-estadounidenses ofrece un ejemplo ilustrativo. Tras llegar en masa a EEUU a finales del siglo XIX y principios del XX, los polacos fueron discriminados por su aspecto físico, su religión y su cultura. En 1903, *The New England Magazine* censuraba los “inexpresivos rostros eslavos” y las “figuras raquíticas” de esos inmigrantes, así como su “ignorancia” inherente y su “propensión a la violencia”. Los obreros polacos trabajaban por sueldos deplorables y sus prejuiciosos jefes anglosajones, que se negaban a intentar pronunciar sus nombres y apellidos originales, les ponían mote como Thomas Jefferson.

Es decir, los polacos no eran considerados blancos. Bien al contrario, se veía en ellos una misteriosa amenaza que debía ser expulsada del país. Cuando el polaco-estadounidense Leon Czolgosz mató al presidente William McKinley, en 1901, se puso a todos los polacos el sambenito de potenciales anarquistas violentos. “Todo el país está consternado por culpa de un loco de nuestra misma nacionalidad”, escribía un periódico polaco-estadounidense, apresurándose a disculpar a su gente. La culpa colectiva que los polacos hubieron de cargar como presuntos terroristas guarda una gran similitud con la que aqueja hoy a los musulmanes, tanto en EEUU como en Europa.

... y cómo los polacos se convirtieron en ‘blancos’

Pero algo cambió en 1919. Ese año, bandas de irlandeses atacaron los vecindarios polacos de Chicago con las caras pintadas de negro, para intentar convencerlos de que ellos y otras nacionalidades de Europa del Este eran también ‘blancos’ y debían unírseles en la lucha contra los afroestadounidenses. Como recuerda el historiador David R. Roediger, “los polacos argumentaron que los tumultos se debían al conflicto entre blancos y negros, y

que ellos no debían intervenir porque no pertenecían a ninguno de esos dos grupos”. Sin embargo, las bandas irlandesas entendían lo blanco como lo opuesto a lo negro, como ocurre a menudo en EEUU. A principios del siglo XX, Chicago empezó a recibir a inmigrantes blancos de Europa y a negros del sur del país. Hubo grupos de los primeros que se sintieron amenazados por los segundos, y decidieron que ganarse a los polacos supondría una ventaja política.

Con el tiempo, la estrategia de posicionar a los polacos “blancos” contra los

El blanco de la piel siempre ha estado sujeto a una escala y ha sido utilizado políticamente

“otros”, de piel oscura, resultó exitosa. Aquellos empezaron a verse a sí mismos como blancos y, lo que es más importante, así empezaron a considerarlos sus conciudadanos italianos, griegos, judíos, rusos o de otros países de Europa oriental o meridional, todos los cuales mantenían una condición racial ambivalente en el

seno de la sociedad estadounidense. Además, los matrimonios interétnicos llevaron a algunos a abrazar una identidad blanca más amplia. Con esa nueva identidad llegó la capacidad para ejercer la discriminación que una vez ellos habían sufrido. Los polaco-estadounidenses se unieron al éxodo blanco que diezmó ciudades cada vez más negras, como Chicago o Detroit, en las décadas de los sesenta y setenta.

Así, a mediados del siglo XX, los polacos se habían convertido en blancos, pero no del todo aún. Se les llamaba “de etnia blanca” y se les relegó a una vulnerable posición: no estaban sujetos a una discriminación hostil como los negros, pero no disfrutaban de las mismas ventajas que los europeos con raíces en Europa occidental.

Esta tensión se vio reflejada en un discurso pronunciado en 1970 por Barbara Mikulski, entonces una joven política polaco-estadounidense que desde 1986 es senadora demócrata por Maryland: “EEUU no es un *melting pot* o ‘crisol de razas’ sino un caldero burbujeante para el estadounidense étnico que se siente cortejado políticamente y extorsionado legalmente tanto por el gobierno como por la empresa privada. [...] El estadounidense étnico siente asimismo que se minusvalora la aportación que hace a la sociedad. Se siente resentido por cómo se mira por encima del hombro a la clase trabajadora”.

Trump y la etnicidad blanca

El discurso de Mikulski y el concepto de los “blancos étnicos”, propio de la década de los setenta, se consideran reliquias del pasado, hoy reemplazadas por la ampliación en el censo de la categoría “blancos”. En la actualidad sería interesante reevaluar la etnicidad blanca teniendo en cuenta la forma en que Trump ha querido sacar provecho de ella, aunque no lo reconozca explícitamente. Trump no ofrece una visión coherente de la identidad blanca. Se limita a recalcar con vehemencia la amenaza que para EEUU suponen las personas no blancas. A los hombres de etnia mexicana se les tacha de “violadores” y a quienes profesan la fe islámica se les etiqueta como “terroristas”. Los grupos supremacistas blancos han asimilado ambas caracterizaciones. El hincapié de Trump en “el otro” permite a los blancos que no encajan en esas categorías crear lazos mutuos en torno a algo que perciben como un enemigo común.

Como hizo Mikulski en su discurso, Trump habla sobre la difícil posición que ocupa la clase obrera, “los trabajadores olvidados” a los que caracteriza siempre como blancos. Por su lado, Mikulski se dirigía a los “blancos étnicos”, cuyas condiciones económicas eran aún peores, en parte debido a la discriminación que sufrían de manos de los estadounidenses blancos ya asimilados. Estos trabajadores, en efecto, no eran discriminados por ser blancos de piel –absurdamente, los admiradores de Trump se quejan de que se les discrimina por tener ese color de piel–, sino por no ser lo suficientemente blancos. Los trabajadores a los que alude Trump tienen que batallar no debido a su raza, sino por culpa de la crisis económica.

Es evidente que Trump posee una idea de la raza y de la privación de derechos civiles muy distinta a la de Mikulski. Donde esta se ceñía a identificar el problema y buscar una solución, Trump recurre al concepto del “blanco de la piel” para crear conflicto. La mayor diferencia radica en la solución propuesta por Mikulski: “Por desgracia, debido a nuestros viejos prejuicios y nuevos miedos, la ira se dirige hacia otros grupos minoritarios en lugar de hacia quienes ostentan el poder. Lo que necesitamos es una alianza entre blancos y negros, y entre trabajadores cualificados y no cualificados, fundamentada en la interdependencia y el respeto mutuo. Una alianza que permita desarrollar estrategias para organizar la sociedad y participar en política de maneras novedosas”.

Reconociendo la ambigua condición social de los “blancos étnicos”, Mikulski alentó a unirse a los negros y a otros grupos desfavorecidos, a fin de mejorar la vida de todos ellos. El objetivo no era la persecución de la “blan-

cura” como aliciente social, sino el respeto por los orígenes étnicos propios y la colaboración con ciudadanos de todas las razas para mayor beneficio de la sociedad. Trump y sus partidarios desean lo contrario: que todos los blancos –o aquellos a quienes consideren blancos– se alineen únicamente con otros blancos en contra del resto de estadounidenses no blancos. Trump usa el blanco de la piel como un arma, como ya se hizo contra grupos no blancos en otros momentos del siglo XX.

Inmigrantes convertidos en supremacistas blancos

La experiencia polaca no es única. Los blancos provenientes de ese país eslavo fueron discriminados por razones concretas: por ser católicos, por no tener en un primer momento un alto nivel educativo, por las asociaciones con el anarquismo de Czolgosz. Sin embargo, compartieron experiencias negativas con otros grupos de inmigrantes llegados a finales del siglo XIX y principios del XX. Los italianos se llevaron la mala fama de la mafia; los judíos sufrieron (y siguen sufriendo) el antisemitismo y a menudo se les prohibía participar en la vida social y política. Los irlandeses, llegados décadas antes, se toparon con hostilidades debido a su religión y cultura, especialmente por parte de los estadounidenses de origen británico, que trajeron consigo algunos prejuicios imperantes en Inglaterra. En última instancia, sin embargo, todos estos grupos fueron etiquetados como “blancos” y hoy se les considera lo suficientemente blancos como para formar parte de la base supremacista de Trump.

Durante la campaña electoral, la opinión y los prejuicios de Trump han encontrado eco en muchos estadounidenses blancos, muchos de los cuales son descendientes de blancos étnicos inmigrantes que se enfrentaron al mismo tipo de discriminación que Trump y sus seguidores predicán para mexicanos, musulmanes y otros recién llegados a EEUU. La esposa de Trump, Melania, emigró desde Eslovenia. El exdirector de campaña de Trump, Corey Lewandowski, es polaco-estadounidense: que un polaco-estadounidense llegue hasta ese puesto es la perversa demostración de que, en efecto, en EEUU los polacos han alcanzado la “blancura”.

Un referéndum sobre el racismo

Como muestra la historia de los polacos en EEUU, el blanco de la piel siempre ha estado sujeto a opiniones y ha sido utilizado políticamente. Sin

embargo, la salida a la luz de los lazos de Trump con Rusia y el descarado racismo de sus opiniones –contrató como director de campaña a Steve Bannon, periodista defensor del supremacismo blanco– han llevado a muchos blancos a repudiar al candidato republicano. Su idea de lo que significa ser blanco no honra ni a la historia ni a su legado, sino que se basa en la exclusión y la persecución del otro. Trump opina que la sociedad estadounidense es reminiscente de aquellas burdas divisiones establecidas en el censo de 1790, que dividió a la población en dos vastas categorías: blancos en el poder y no blancos sin poder ni derechos. Como demuestra la reacción de los antiguos partidarios de Trump con raíces en Europa oriental, esa visión de las cosas puede volverse en su contra. El origen étnico, después de todo, sigue teniendo mucha importancia.

Las lecciones de la campaña de Trump son relevantes también para Europa. Ahora mismo, las personas de origen polaco en Reino Unido se enfrentan a lo que algunos de ellos califican de “racismo” (otros, no muy convencidos de que los polacos formen una raza, lo llaman prejuicio), debido a los episodios de violencia contra obreros polacos que se han registrado tras el Brexit. Al mismo tiempo, algunos polacos se han adherido en Polonia al nacionalismo blanco y a la persecución de los recién llegados musulmanes. La idea de la “blancura” polaca es ambigua en Europa, tanto como lo fue en su día en EEUU. Y a lo largo y ancho del Viejo Continente, los movimientos nacionalistas como el de Trump están al alza y se han hecho un hueco en la política tradicional. La mejor defensa contra esta amenaza es universalizar la compasión por el perseguido y vigilar a quienes intentan vestir la violencia racista con los ropajes del patriotismo. Las campañas de Trump y de otros supremacistas blancos son un referéndum sobre el racismo. De los ciudadanos depende que tenga o no éxito.



La política exterior de Obama ha estado marcada por las dificultades del giro al Pacífico, las relaciones con China, el deshielo con Cuba, el pacto nuclear con Irán y la observación distante de un Oriente Próximo en llamas. Su administración será recordada no tanto por lo que quizo como por lo que evitó

EE UU y China, extraña pareja en Asia-Pacífico

Jesús A. Núñez Villaverde

A estas alturas del guión, de un proceso que empezó hace tiempo, tenemos tantos elementos de juicio para concluir que Washington y Pekín están ya en inevitable rumbo de colisión, como para asegurar que terminarán convirtiéndose a corto plazo en compañeros de viaje. Si asumimos que las relaciones internacionales son cualquier cosa menos una ciencia exacta, que hay demasiadas variables en juego para que nadie sea capaz de controlarlas y que nuestra capacidad prospectiva es realmente limitada (sirvan la caída del muro de Berlín o el estallido de la actual crisis económica como ejemplos), no tendremos más remedio que concluir que todo es posible.

Quienes quieran apostar por el primer escenario empezarán argumentando que Estados Unidos, a pesar de ciertas señales de aparente declive, está decidido a mantener su condición de hegemón planetario. China, por su parte, aparece resuelta a cuestionar el statu quo actual, reclamando el control de las aguas circundantes hasta la “segunda cadena de islas”,¹ para lo que está ya empeñada en dotarse de unas capacidades militares que le garanticen al menos la paridad naval con EE UU.

En esa línea, y en lo que respecta a la región Asia-Pacífico, Washington insiste en definirse como una “potencia residente” (término acuñado en

Jesús A. Núñez Villaverde es codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (Iecah).

Al tiempo que China tensa sus relaciones vecinales sin demasiados resultados, EE UU pivota hacia Asia apoyado en su superioridad. Forzada a ocuparse de la gestión de su evolución interna, cabe esperar una China menos asertiva en la escena internacional.

marzo de 2008 por el entonces secretario de Defensa, Robert Gates, en una reunión sobre temas de seguridad celebrada en Singapur) en el Pacífico y ya ha indicado su voluntad de pivotar hacia ella su peso estratégico, con el objetivo de tener allí el 60 por cien de su fuerza naval desplegada de modo permanente hacia 2020.² Reconoce así la creciente importancia de esos mares, no solo en clave comercial, en la misma medida que otras regiones (como Europa) pierden relevancia. Consciente de que su actual superioridad naval y su papel de protector/disuasor regional no están garantizados sine die, necesita renovar el esfuerzo para consolidar la ventaja adquirida desde el final de la Segunda Guerra mundial y para actualizar la vigencia de los lazos (tanto económicos y políticos como estrictamente militares) con el amplio conjunto de países pro-occidentales de la zona.

En paralelo a ese tipo de argumentación –que suele presentarse como simple reflejo de un incontestable liderazgo histórico estadounidense que no debería molestar a nadie– surge de inmediato la indisimulada inquietud que genera el ascenso (por muy pacífico que quiera presentarlo el discurso

1. Los estrategas navales chinos definen una “primera cadena de islas” –desde Filipinas hasta el archipiélago japonés, pasando por Taiwán– y una “segunda cadena de islas” –desde Japón por las islas Marianas y Guam hasta Nueva Guinea–. Consideran imprescindible dominar las aguas que van desde la costa a la primera, para evitar peligros directos sobre la masa continental china, y aspiran a controlar las aguas al oeste de la segunda, como señal visible de su categoría de actor global.

2. Básicamente reforzando su tercera y séptima flotas, con base en San Diego (California) y Yokosuka (Japón), respectivamente.

oficial) de China. Un ascenso que se fundamenta en tres décadas ininterrumpidas de crecimiento económico, a una escala que no admite comparación, y que desemboca irremediablemente en sueños de potencia global. De ahí a suponer que la irrupción (o, más bien, regreso) del Imperio del Centro a la primera fila internacional va a crear situaciones de tensión (y hasta de choque frontal) con los países vecinos y con EE UU hay solo un paso, que para muchos ya se está dando. Ahí estaría, para confirmarlo, el rearme chino en todos los ámbitos (con un presupuesto de defensa estimado en unos 200.000 millones de dólares),³ sus crecientes reclamaciones de soberanía sobre islas e islotes –tanto en el mar de China Oriental como en el Meridional–, sus reiterados ataques cibernéticos y hasta la navegación de sus submarinos en plena zona económica exclusiva estadounidense.

China se muestra cada vez más asertiva en su papel de potencia emergente, tanto en las disputas que mantiene con buena parte de los países vecinos, como en su reclamación sobre la aplicación plena de su zona económica exclusiva. En paralelo, ya en septiembre de 2012 puso en servicio su primer portaaviones, al tiempo que reiteraba su voluntad de desarrollar ambiciosos planes de construcción de una flota oceánica y de consolidar el llamado “collar de perlas” a lo largo del océano Índico.⁴

Por el contrario, quienes prefieran imaginar que ambos actores encontrarán la manera de convivir sin mayores problemas, también tienen argumentos a su favor. Aunque ya ha desaparecido de la literatura sobre el tema, todavía hace muy poco que se aventuraba una especie de G-2 –introducido en el debate internacional por Fred Bergsten, en 2005, y defendido por significados analistas como el exconsejero de seguridad estadounidense, Zbigniew Brzezinski, llegó a formularse incluso como *Chimerica* por parte del historiador Niall Ferguson–, que iba más allá de la coexistencia pacífica para configurar un liderazgo compartido en el que las dos potencias estarían interesadas no solo en controlar la estabilidad en sus respectivas áreas de influencia, sino que incluso se encargarían de gestionar en común la respuesta a riesgos y amenazas globales. En función de sus especiales responsabilidades, y ante la falta de una organización que pueda atender de manera efectiva los asuntos mundiales (lo que implica seguir manteniendo a la ONU en el ostracismo),

3. Con todas las dudas que pueda plantear el opaco sistema estadístico chino, todas las estimaciones concluyen en todo caso que grosso modo solo sería un tercio del estadounidense.

4. Desde hace al menos una década China ha ampliado su radio de acción en el Índico, estableciendo bases y facilidades logísticas (además de terminales de suministro de hidrocarburos y otras infraestructuras) desde el estrecho de Malaca hasta el estrecho de Ormuz y el golfo de Adén, con las islas Seychelles, Pakistán, Sri Lanka, Bangladesh y hasta Myanmar como puntos de referencia principales.

cabe conjeturar que ambos estarán interesados en evitar choques directos (sea por las obligaciones contraídas con socios locales o motu proprio) y, del mismo modo, en promover soluciones compartidas a problemas que exceden sus capacidades individuales. Cabe suponer, a fin de cuentas, que es su notoria interdependencia lo que impulsó en 2009 la puesta en marcha del Diálogo Económico y Estratégico, que ya acumula cinco reuniones.

Apuntes de una tercera vía

Sin rebajar un ápice la importancia de los factores señalados hasta aquí para volcar la balanza en uno u otro sentido, puede ocurrir que el futuro de las relaciones sino-estadounidenses venga determinado mucho más por factores internos que externos. En lo que se refiere a EE UU, y en contra de quienes llevan tiempo profetizando su definitiva decadencia, interesa recordar que el poder es siempre un concepto relativo y que, por tanto, aunque hoy su preeminencia no sea tan incuestionable como a principios de la posguerra fría, sigue siendo aún el actor de referencia planetaria en el terreno militar, económico, científico y cultural. Aunque eso no le permita dominar a su antojo el mundo, ni resolver en solitario los problemas que le afectan, todavía hoy como ayer está varios escalones por encima de los demás aspirantes a convertirse en algún momento en actores de envergadura mundial (sea la Unión Europea o cualquiera de los denominados BRIC, China incluida). A pesar de todas sus deficiencias y errores acumulados, no parece hoy en peor posición que el resto de los países afectados por una crisis económica global sino que, por el contrario, parece salir del pozo a mayor ritmo que el resto de las economías desarrolladas. Si a esto se le suma la revolución energética que Barack Obama impulsa con el objetivo de convertir a EE UU en el primer productor y exportador mundial de hidrocarburos (gracias a sus ingentes reservas de gas de esquisto), no es aventurado vislumbrar un renovado liderazgo estadounidense, mucho menos hipotecado en escenarios como Oriente Próximo (aprovechando precisamente su independencia energética), con más activos para mantener a su vera a países europeos deficitarios en energía y, en definitiva, con mayor margen de maniobra para actuar como “nación imprescindible” en defensa de sus intereses.

China, por su parte, ha llegado al límite de las posibilidades que le ofrecía el modelo que la ha convertido en la segunda economía mundial. Su actual ritmo de crecimiento (7,8 por cien en 2012 y 7,5 en el segundo trimestre de 2013) no es un simple mal dato coyuntural para quien se había acostum-

brado a crecer por encima del nueve por cien durante mucho tiempo. Señala indefectiblemente el final de un modelo basado en salarios bajos, financiación pública de empresas ineficientes con el objetivo de garantizar empleo para todos y apuesta por la exportación de bienes baratos a toda costa. Hoy, China se enfrenta a una burbuja financiera e inmobiliaria de dimensiones gigantescas y a una caída de la demanda externa que en modo alguno puede ser compensada por un incremento similar de la demanda interna, en la medida que las pautas básicas de consumo de la gran mayoría de la población apenas se han modificado. Es cierto que 900 millones de personas han alcanzado ya una renta per cápita de unos 3.000-3.500 dólares, pero otros 500 millones se mueven por debajo de los 1.700; lo que determina que, en términos globales, la renta individual china es similar a la de República Dominicana.

La cuestión ya no es, por tanto, si China va a sobrepasar a EE UU antes de 2028 como primera economía mundial, sino si va a poder controlar unas dinámicas que ponen en peligro su propia estabilidad interna. Ahora, con la llegada al poder de Xi Jinping y el resto de los “príncipes” de la quinta generación, el reto es aún de mayores dimensiones.

Problemas caseros, globales y vecinales

En el ámbito interno, China se enfrenta a crecientes demandas de una población que aspira a mejorar sustancialmente su nivel de vida, algo especialmente acusado en las regiones del interior (que apenas se han beneficiado hasta ahora del *boom* vivido por las zonas costeras). A muy corto plazo los nuevos gobernantes se verán ante la necesidad de “pinchar la burbuja”, por simple incapacidad para financiar indefinidamente unas empresas que no son competitivas, lo que se traducirá en una imposibilidad inmediata de seguir garantizando el empleo a los que ya lo tienen y de incorporar a los nuevos demandantes. Tampoco podrá en estas condiciones incrementar los salarios para que sean los consumidores internos quienes tiren de la economía nacional, porque perdería su principal ventaja para competir en los mercados internacionales sin tener aún a mano un modelo alternativo.

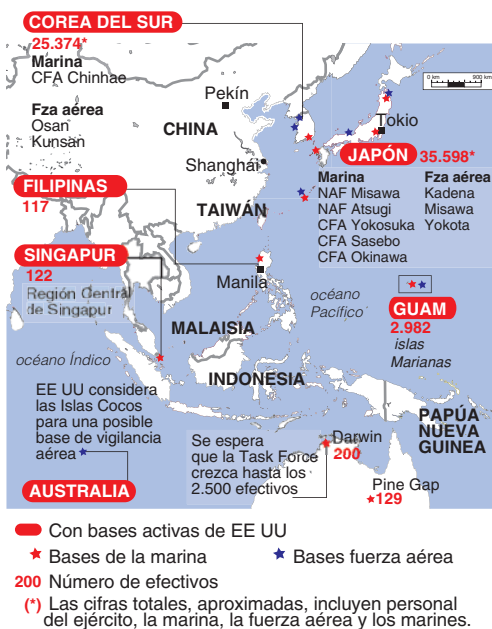
No es exagerado imaginar que esa situación va a generar tensiones sociales crecientes o, lo que es lo mismo, va a obligar a los actuales gobernantes a concentrar mucho más sus esfuerzos en la gestión de la situación interna. La necesidad de desarrollar un nuevo modelo económico, que tome el relevo al ideado en su día por Deng Xiaoping, es un experimento que lleva

aparejados riesgos no solo socioeconómicos, sino también políticos para un Partido Comunista que pretende seguir siendo el pilar fundamental de China.

Visto así, es igualmente previsible que en el ámbito externo China tenga que reconsiderar sus ambiciosos planes para convertirse en la gran potencia del siglo XXI. Hasta aquí nos habíamos acostumbrado ya al activismo internacional chino en todos los rincones del planeta, impulsado sobre todo por su poder financiero y sus necesidades energéticas y alimentarias. Si, por un lado, se han convertido ya en habituales las noticias sobre la adquisición de compañías occidentales con capital chino, por otro, también es frecuente el anuncio de la firma de acuerdos de largo plazo en África o en América Latina, que le proporcionan a China el uso de tierras para actividades agrícolas o productos energéticos o minerales para sustentar su alto ritmo de actividad. Esa ampliación de su radio de acción a escala global puede verse como un símbolo de ambición y capacidad; pero también cabe contemplarla como una absoluta necesidad y como un incremento de la vulnerabilidad, aunque solo sea por el hecho de que para garantizar la llegada de esos productos a cualquier punto de los más de 14.000 kilómetros de costa china es necesario atravesar aguas oceánicas que no están bajo control de su armada.

De hecho, es precisamente esa doble percepción de necesidad y vulnerabilidad lo que explica, junto a un punto de ambición nada desdeñable, el comportamiento de Pekín con sus vecinos (y con EE UU) en sus mares próximos, teniendo en cuenta que el 50 por cien del tonelaje mundial y el 30 por cien del valor de todas las mercancías mundiales atraviesan los mares de China Oriental y Meridional. En términos de necesidad, China busca desesperadamente mejorar su seguridad alimentaria y energética y los mares adyacentes le ofrecen una buena oportunidad de aprovechar sus ricos

DESPLIEGUE MILITAR DE EE UU EN ASIA-PACÍFICO



Fuente: Reuters.

bancos de pesca y sus reservas de petróleo y gas. Eso explica por sí solo la intensidad de sus acciones, tanto políticas como militares, explorando los límites de la paciencia de prácticamente todos sus vecinos con reclamaciones cada vez más exigentes de zonas marítimas y terrestres que le permitirían reducir su enorme dependencia de hidrocarburos (contando con que ya, desde diciembre de 2012, ha desplazado a EE UU como primer importador mundial). En cuanto a la vulnerabilidad, basta con señalar que toda su capacidad naval no le alcanza para garantizar el control de unas rutas marítimas vitales para sostener su esfuerzo.⁵

Contenciosos territoriales

El rosario de contenciosos que mantiene con sus vecinos arranca con las islas Spratly –compuestas por un centenar de islotes y arrecifes, que apenas suman cinco kilómetros cuadrados, esparcidos en una extensión de algo más de 400.000 en el mar de China Meridional–, sobre las que confluyen las reclamaciones de Brunéi, China, Filipinas, Malaisia, Taiwán y Vietnam (en clave bilateral también China y Vietnam pugnan por el control de las islas Paracelso, ubicadas igualmente en el mar de China Meridional). China toma como referencia inamovible su propia demarcación de ese mar –basada en la llamada “línea punteada nueve veces” (*9-dash line*), definida en 1947 por Pekín aduciendo una histórica presencia en lo que denomina Nansha Qundao–, aplicando una pauta de comportamiento que se repite en lo que se ha llamado “incidentes de libertad de navegación”. Habitualmente China utiliza los buques de sus agencias marítimas civiles para realizar incursiones en aguas en disputa, mostrando de ese modo la vigencia de su reclamación y chequeando el nivel de la respuesta de los países afectados. Evita en general desplegar abiertamente sus buques de guerra, lo que le concede un amplio grado de maniobra para escalar o desactivar la tensión sin mayores consecuencias a corto plazo; aunque también en ocasiones ha optado por esa vía, junto al sobrevuelo de sus aviones en las zonas conflictivas. Incluso ha llegado a la acción armada como en 1974 y en 1988 contra Vietnam, por

5. Su armada está hoy estructurada en tres flotas: la del Norte –con base en Qingdao y centrada en el mar Amarillo–, la del Este –con base en Shanghai y mirando hacia Taiwán y el mar de China Oriental– y la del Sur –con base en Zhanjiang, frente al mar de China Meridional–. Aunque no tiene guardia costera, dispone de un total de cuatro agencias marítimas civiles, con unos 40.000 efectivos, agrupadas desde el pasado 10 de marzo en la Administración Oceánica Estatal (dependiente del ministerio de Seguridad Pública), a la que todavía hay que añadir la Administración de Seguridad Marítima China (dependiente operativamente del ministerio de Transportes). Se trata, en cualquier caso, de una capacidad naval eminentemente costera.

diferencias en las Paracelso y en las Spratly, respectivamente, y al hostigamiento, en 2009, al buque estadounidense de vigilancia naval *Impeccable*. Todo ello sin abandonar la actividad diplomática y el intento por lograr apoyos en la ONU, interpretando a su manera la Convención sobre el Derecho del Mar, al tiempo que ofrece a esos mismos vecinos la puesta en marcha de proyectos conjuntos de explotación de las riquezas pesqueras o la exploración de hidrocarburos, contando con que ninguno de ellos dispone de la tecnología necesaria para hacerlo individualmente.

Un segundo frente de problemas se localiza en el mar de China Oriental, en torno a las islas Diaoyu/Senkaku –ubicadas en un corredor estratégico a unos 400 kilómetros de Okinawa y a unos 350 de la costa china, su control fue traspasado por Washington a Tokio en 1972–, en este caso con China, Japón y Taiwán como partes interesadas. En ese punto se solapan las zonas económicas exclusivas y el contencioso ha ido adquiriendo un tono cada vez más problemático en la medida que Pekín y Tokio han jugado a exacerbar el nacionalismo casero, lo que reduce su margen de maniobra para reconducir pacíficamente sus diferencias. A título de ejemplo cabe recordar la crisis que se produjo en septiembre de 2012, cuando Japón decidió retener al capitán de un buque pesquero chino que faenaba en esas aguas, lo que desembocó en la aplicación mutua de represalias económicas y comerciales. Desde entonces el problema no ha hecho más que agravarse con el intercambio de mensajes de abierto tono inamistoso. Japón, además, ha dado el paso de adquirir a su propietario privado tres de las disputadas islas⁶ –lo que ha provocado una crítica frontal china– y ha anunciado su intención de nacionalizar las aproximadamente 400 islas e islotes que todavía están sin reclamar en sus aguas.

Mención aparte merece el problema que representan Taiwán y Corea del Norte. En el primer caso, y con los vaivenes que ha tenido a lo largo de estas

**China utiliza buques
civiles para realizar
incursiones en aguas en
disputa y comprobar
el nivel de respuesta
de los países afectados**

6. Su propietario, el empresario japonés Kunioki Kurihara, las tenía alquiladas al ministerio de Defensa por un contrato que venció el pasado mes de marzo, por un importe anual de 321.000 dólares. Ahora el gobierno nipón se plantea la compra de tres islas por un total de 26 millones de dólares, dejando una cuarta isla (Kuba) en régimen de alquiler; y sin adoptar decisión alguna sobre una quinta isla y tres formaciones rocosas que completan el archipiélago.

últimas décadas, es obvio entender que la cuestión no se circunscribe al plano bilateral sino que también afecta directamente a EE UU. Washington mantiene una ambigüedad estratégica que le permite no desairar completamente a Pekín, sin dejar de apoyar militarmente a Taipéi (aunque no satisfaga todas sus peticiones para dotarse de los misiles y cazas más avanzados). Lo que está en juego aquí, dando por hecho que no cabe descartar (aunque sea hoy improbable) una medida de fuerza por parte de Pekín para lograr la unificación del país, es el grado de credibilidad que Washington transmite a todos los países de la región que perciben a China como una amenaza directa a sus intereses.

En el segundo caso, es China –en su calidad de primer socio comercial y financiero– quien debe mostrar su capacidad para evitar el descarrilamiento total de un proceso que Pyongyang tensa constantemente. Pero también EE UU se juega buena parte de su reputación como garante último de la seguridad de Corea del Sur. Una vez más, dependiendo de las señales que emita Washington en relación con su compromiso de seguridad con Seúl, los demás países de la región evaluarán sus opciones para acogerse bajo el manto estadounidense, unirse entre ellos para resistir la presión china o acomodarse a las pretensiones de Pekín.

Aunque se suele enfatizar que EE UU se enfrenta a no pocos problemas en diferentes partes del planeta –como los derivados de su empantanamiento en Oriente Próximo y los errores cometidos en su nefasta “guerra contra el terror”–, que lastran su capacidad para atender asuntos en los que están en juego sus verdaderos intereses vitales, no puede decirse que China los tenga de menor entidad. Por si fueran pocos los esfuerzos que Pekín debe realizar para gestionar los contenciosos ya mencionados, todavía hay que considerar la creciente dificultad que tiene en sus relaciones con países como Rusia e India. Con el primero, con quien comparte 4.300 kilómetros de frontera, el propio Xi ha declarado que se trata del “socio estratégico más importante”. Sin embargo, más allá del interés común por impedir la prolongación de la hegemonía estadounidense, son más los puntos de divergencia que los de convergencia,⁷ de ahí que no quepa esperar a corto plazo una consolidación estratégica operativa entre ambos. Menos aún cabe prever algo similar en relación con India. Por el contrario, las últimas noticias de la zona hacen referencia a la decisión de Nueva Delhi de crear un cuarto Cuerpo de

7. Moscú, en pleno declive demográfico, siente la creciente presión china sobre sus lejanas (y prácticamente deshabitadas) tierras orientales, ricas en materias primas. Asimismo, sus posiciones en Asia Central o en el sureste asiático difieren considerablemente.

Ejército orientado hacia la frontera común, para hacer frente a lo que considera un creciente intrusismo chino más allá de la Línea de Control, establecida como frontera informal (cuestionada) desde 1959. Aún así, la balanza militar es claramente favorable a Pekín, no solo por la superioridad de las fuerzas en presencia, sino también por la constante apuesta china para crear infraestructuras viarias que le permiten incrementar con mucha mayor rapidez que a sus vecinos indios la presencia de sus tropas a lo largo de los 4.000 kilómetros de frontera.

EE UU no se duerme

Además de los enormes retos que la mera gestión de ese entorno vecinal le plantea a China, EE UU no permanece pasivo a la espera de verse superado en una región de creciente importancia para sus intereses geopolíticos y geoeconómicos. Para empezar, parte de una situación de superioridad militar incuestionable en cualquier categoría de armas que se considere. Por si eso no bastara, está implicado en un proceso de largo alcance para neutralizar los efectos de la estrategia china de antiacceso/denegación de área (A2/AD, en el argot de la defensa), basado en el concepto de la estrategia de batalla aeronaval (*Air Sea Battle Strategy*, en su concepción original). En esa línea ya se ha producido el relevo del portaaviones *Kitty Hawk* por el más avanzado *George Washington* y el grupo de destructores de la VII Flota ya está dotado con el sistema *Aegis*. Con la misma idea de contener la pujanza china y estar en condiciones de golpear desde más allá del alcance de sus sistemas aeronavales, planea la entrada en servicio de 260 cazas F-35C (invisibles al radar), la ampliación del radio de acción de los F-18 (con depósitos adicionales) y dotarse de más aviones de guerra electrónica EA-18G, todo ello tras haber probado con éxito el aterrizaje autónomo en un portaaviones del *dron* X-47B.

Cuenta, además, con un conjunto de alianzas bilaterales con la mayoría de los países que rodean a China, incluyendo no solo a sus tradicionales aliados en Australia (con un acuerdo para desplegar en su suelo una unidad expedicionaria de marines), Japón (con quien ha acordado la instalación de un nuevo escudo antimisiles) y Corea del Sur (donde mantiene en torno a unos 28.000 efectivos), sino incluso acelerando el proceso de normalización de relaciones con países como Myanmar (adonde Obama realizó su primera visita al exterior, tras su reelección en noviembre de 2012). En el mismo sentido hay que interpretar el refuerzo militar que prácticamente todos

estos países están realizando. Aunque se puede entender que, en parte, ese rearme es una señal de las dudas que genera Washington en cuanto a sus garantías de seguridad frente a una China que tiende a ver con manifiesta inquietud; también es cierto que en un hipotético escenario de confrontación armada es más fácil suponer que se sumarían a las fuerzas estadounidenses antes que a las chinas (sobre todo si afecta a sus intereses directos).

Y todo ello sin olvidar la intensificación de las relaciones políticas, económicas y comerciales de Washington con quien es, en definitiva, el país que mayor volumen de bonos del Tesoro estadounidenses posee. A ambos les interesa estrechar aún más sus lazos comerciales, contando con que son respectivamente el segundo socio en sus relaciones planetarias (con un volumen de intercambios que superó los 484.000 millones de dólares en 2012). La intensificación de sus relaciones es, como ocurre en cualquier otro caso, uno de los mejores elementos de prevención de conflictos y un poderoso elemento de disuasión, al considerar que las ventajas obtenidas por cualquier medida de fuerza no compensan las pérdidas provocadas por la ruptura de relaciones.

Coda final (provisional)

En resumen, China se enfrenta ya a la imperiosa necesidad de modificar su modelo económico, sin garantías de que su modelo político soporte sin resquebrajarse las tensiones que ese cambio va a producir. Al mismo tiempo, ha tensado sus relaciones vecinales hasta un punto en el que, sin haber logrado sus propósitos, ha despertado el rearme de muchos de los países de la zona y apenas ha logrado alinear en su bando a ninguno de ellos. En paralelo, EE UU ha reavivado su interés por Asia-Pacífico, impulsando tanto su propio esfuerzo militar como las alianzas que ha ido estableciendo con muchos de los gobiernos locales.

Asumiendo que a ninguno de ellos les interesa una confrontación abierta, la relación de fuerzas es (y seguirá siendo por décadas) favorable a Washington. Si además de eso, tomamos en consideración que China debe ahora preocuparse mucho más de gestionar su propio proceso interno, plagado de “minas” para el liderazgo del Partido Comunista, cabe esperar que se vea obligada a atemperar sus impulsos de domino regional y mundial. En todo caso, conviene que sigamos aconsejando a nuestros hijos que estudien chino.

Estados Unidos, China y la lógica del conflicto en Asia

La escalada de los focos de tensión en los mares del Sur de China y de China Oriental está socavando las bases de la seguridad en Asia y pone en riesgo el desarrollo de la política exterior de Pekín.

David García Cantalapiedra

El Wei Qi es un juego milenario creado en China (paradójicamente conocido en el mundo por su denominación japonesa, Go). Su objetivo es rodear con tus piedras un área mayor en el tablero que el oponente. La estrategia es extremadamente compleja e involucra equilibrar muchos requisitos, algunos contradictorios. Los jugadores luchan tanto de manera ofensiva como defensiva y deben elegir entre tácticas de urgencia y planes a largo plazo.

Parece que la República Popular China está jugando una compleja partida de Wei Qi global, una estrategia indirecta, evitando el conflicto directo, moviéndose para

mejorar sus posiciones globalmente, permitiéndole vencer al adversario por inferioridad e incapacidad de ofrecer movimientos alternativos, que no entrañen costes altísimos o que lleven a la derrota total. Como dice la máxima de *El Arte de la guerra* de Sun Tzu: “Conseguir cien victorias en cien batallas no es la medida de la habilidad: someter al enemigo sin luchar es la suprema excelencia”.

En ese complejo juego, el mar del Sur de China es un área esencial, tanto desde el punto de vista táctico como estratégico, global y regional. Primero, es el lugar de paso del comercio marítimo clave para el Indo-Pacífico: el estrecho de Malaca es la principal ruta del comercio de mercancías y energía que viene desde

David García Cantalapiedra es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.



Fuente: Reuters, Military Balance 2015.

el canal de Suez, el cabo de Buena Esperanza y el estrecho de Ormuz y se dirige hacia el noreste de Asia. También los estrechos de Lombok y Macasar empiezan a ser tan importantes como Malaca, y estas

rutas pasan por Borneo y necesariamente por Filipinas. La zona alberga, además, importantes yacimientos de petróleo y gas, lo que la ha convertido, entre otras razones, en objetivo de disputas desde hace

décadas, sobre todo en las islas Spratly y, en menor medida, en las Paracel (denominadas por China Nansha y Xisha, respectivamente).

Segundo, porque es parte de un área que Pekín considera bajo su soberanía. No solo desde la creación de la República Popular en 1949, sino desde la República de China en 1911, se ha tenido muy presente la humillación y la pérdida territorial de las guerras del opio y del Tratado de Shimonoseki de 1895 ante Japón. Ya la primera política exterior de Mao Zedong establecía como uno de los objetivos irrenunciables la recuperación de la “unidad territorial” china.

Finalmente, pero unido a estos dos aspectos, está la importancia estratégica del área, en términos de la llamada “primera línea de islas”: desde mitad de los años ochenta se establecieron las áreas donde la armada debía tener capacidad de actuación en diferentes fases. En la primera, ya completa, China debía ser capaz de llevar a cabo operaciones defensivas en la primera cadena de islas; esto es, el mar Amarillo, los mares del Sur y el Este de China, el estrecho de Taiwán y las islas Ryukyu. En una segunda fase, la armada y la fuerza aérea deberían realizar operaciones en la segunda cadena de islas y más allá; las islas Kuriles, Japón, Australia, Guam, las Marianas y las Carolinas.

En este sentido, un objetivo clave es conseguir operar en esta segunda cadena de islas, ya que es en el Pacífico occidental donde reside el mayor despliegue naval de la marina de Estados Unidos (Séptima y Tercera Flotas). A la vez, crearía un anillo de protección de su flota de submarinos basada en la parte sur de la isla de Hainan y permitiría establecer un área de identificación de defensa aérea, tal como la que se estableció en el mar de China oriental. China podría así iniciar sus patrullas con submarinos estratégicos en el océano Pacífico. Por ello –sin contar con el giro en las relaciones con Taiwán tras la vuelta al gobierno del Partido Demócrata Progresista, proindependencia– Pekín ha tenido en los últimos años problemas sobre la soberanía de territorios en el mar del Este de China (declaración de una zona de identificación de defensa aérea), las islas Ryukyu, dentro de la prefectura japonesa de Okinawa (islas Senkaku) y en el mar del Sur de China (sobre todo, islas Paracel y Spratly) en la llamada *Nine-Dash Line*.

En este sentido, el fallo de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) contra la República Popular China de 12 de julio significa un importante revés para la política de “comunidad de destino común o compartido” impulsada por Pekín. Adoptada oficialmente en el XVII Congreso del Partido Comunista de China (PCCh)

de 2007, esa política pretendía describir, en concreto, la relación con Taiwán, y se ha extendido a las relaciones con otros países importantes, pero en particular los vecinos. Este concepto fue reiteradamente utilizado tanto por el expresidente Hu Jintao como por el actual, Xi Jinping, en sus reuniones con los países de la Asociación de Países del Sureste Asiático (Asean). Configura la parte central de una nueva estrategia diplomática bien diseñada y cuidadosamente construida: el “sueño chino” de mantener la unidad nacional y la estabilidad con “un nuevo tipo de relaciones con las grandes potencias”, en el sentido de encontrar formas alternativas de convivencia pacífica, y con la “comunidad de destino común” para garantizar un entorno vecino pacífico y estable, esencial para el continuo ascenso de China.

Probablemente este proceso de ascenso y transición hegemónica se lleva a cabo gracias a una política deliberada, aunque ambigua, y no a consecuencia de un declive de EEUU. Sin embargo, no parece que Pekín aspire a una hegemonía militar, política y económica en un sistema multipolar como el actual, sino más bien a una influencia más o menos determinante en un sistema heredado del antiguo sistema sínico de relaciones interestatales. Los roces con Washington, por tanto, estarían

provocados por la necesidad de iniciar una fase de deslegitimación y descrédito del sistema actual, y serían propios no de una fase de enfrentamiento militar, sino de la previa, consistente en desautorizar la autoridad global y el orden internacional establecido, a través de una narrativa-discurso de resistencia así como de estrategias generadoras de costes. Estaríamos en un momento en que un actor revisionista manifiesta su insatisfacción con el orden actual y empieza a establecer un nuevo propósito social, que llegará a ser el fundamento de la demanda de un nuevo orden. Esto explicaría el progresivo posicionamiento chino en el área, con la construcción de islas artificiales que significa, sobre todo, un socavamiento progresivo del orden jurídico internacional mediante una serie de medidas de hecho que lo deslegitimen.

China, no obstante, sigue enfocando sus denuncias en la desestabilización de la zona que supone la presencia de las fuerzas de EEUU, sobre todo su estrategia *Pivot to Asia*, pero no en el dilema de seguridad que ella misma está provocando en sus vecinos. Muchos de los países de la región han tomado la senda de reforzar sus alianzas no solo con EEUU, sino entre ellos.

En este sentido, se han reforzado los tratados y acuerdos de Japón, Australia, Corea del Sur, Filipinas,

Singapur, India y el acercamiento cada vez mayor de Vietnam. También ha habido un apreciable incremento del gasto en defensa, y Japón, Australia e India mantienen desde 2015 un marco de cooperación y diálogo multilateral, heredado de una iniciativa más amplia con EEUU que se abandonó en 2008. A la vez, existe un acuerdo de cooperación entre Australia y Filipinas, y entre Japón y Filipinas para el uso de las bases filipinas por parte japonesa, ambos de 2015. En el caso de Corea del Sur, se ha acordado la instalación de un sistema de defensa antimisiles (Thaad) con EEUU.

Pese a que Malasia, Vietnam, Filipinas y Brunéi tienen reclamaciones sobre la zona, e Indonesia mantiene graves diferencias con China por la pesca, Asean sigue profundamente dividida por el caso del mar del Sur de China, y hasta la fecha ha sido incapaz de emitir una resolución conjunta, dado el alineamiento de algunos de sus miembros con Pekín: la declaración de la última reunión en Laos no contiene ninguna mención al fallo de la CPA.

En este sentido, la asimetría entre la situación política, económica y militar empieza a plantear la necesidad de moderación y autocontrol por parte de todas las partes involucradas. Prueba de ello son las conversaciones entre el jefe

de operaciones navales de EEUU, almirante John Richardson, y el jefe de la armada china, almirante Wu Shengli, junto con la visita de la consejera de Seguridad Nacional, Susan Rice, a Pekín, o las declaraciones del nuevo gobierno filipino ante el fallo de la CPA.

Actores como la Unión Europea y Rusia han reaccionado de manera diferente: la UE emitió un comunicado refiriéndose más al derecho de libre navegación, sin pronunciarse sobre el contenido del fallo de la CPA; Rusia se opone a la internacionalización de disputas territoriales y llevará a cabo maniobras con China en el mar del Sur de China en septiembre. Así, la teoría de la amenaza china, (*Zhongguo weixie lun*), parece especialmente en boga a pesar de los esfuerzos y las crecientes estrategias de China por minusvalorar su importancia.

El giro hacia la creación de un área de influencia y control “exclusivo” por parte de China y los planteamientos del profesor John Mearsheimer sobre la búsqueda de la hegemonía regional parecen confirmados de forma creciente. La expansión y modernización de las fuerzas convencionales y nucleares chinas, junto con los últimos acontecimientos en el mar del Sur de China, suscitan además una serie de percepciones que alimentan y

confirman estos temores y las conductas consecuentes. Esta dinámica sugiere un nivel menor de tolerancia en lo que Pekín establece como injerencia occidental y una mayor confianza en consolidar el control de sus intereses fundamentales y demandas de reforma del orden internacional. Por otra parte, confirma cada vez más un escenario construido alrededor de la idea del antiguo sistema tributario, establecido en círculos de importancia alrededor de China.

Analizar las percepciones ayuda también a entender las estrategias de Pekín para consolidar su influencia y debilitar las potenciales amenazas, como el sistema de alianzas de EEUU, que compensa la creciente dependencia económica de los Estados del área con una mayor seguridad. Resulta necesario evaluar las expectativas de futuro de la estrategia *Pivot to Asia* de EEUU, que Washington puede intensificar para fomentar un comportamiento chino acorde a los principales postulados del actual orden internacional.

Hay que comprender que la estrategia de reequilibrio (y reaseguramiento) norteamericana es la culminación de una revisión estratégica de la política de EEUU hacia Asia, que tiene sus orígenes y desarrollo en las administraciones de Bill Clinton y George Bush, sobre todo tras los informes “Armitage-

Nye” de 2000 y 2007 y el “2004 Global Defense Posture Review”. Esta política tomó carta de naturaleza tras el artículo en *Foreign Policy* de la exsecretaria de Estado Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, con la reforma de la política de seguridad de Japón, el U.S.-Australian Force Posture Agreement de junio de 2014, el acuerdo de cooperación de defensa con Filipinas (también en 2014), y la renovación de los acuerdos con India y Singapur de 2015.

Asimismo, profundizar en las percepciones de los Estados vecinos y en el esfuerzo de Pekín por mostrar una imagen más benigna, haciendo hincapié en una “comunidad” y un “destino compartido” (a través de la nueva Ruta de la Seda y la iniciativa One Belt, One Road) permite entender mejor si la preocupación en la región por el componente militar añadido al crecimiento económico chino tiene perspectivas de cumplirse en un futuro.

La persistencia de los conflictos y los focos de tensión en los mares del este y el sur de China puede poner en riesgo real el desarrollo de la nueva política de la República Popular. El desequilibrio entre la seguridad política y el desarrollo económico de Asia se ha convertido en la cuestión central, ya que China podría quedar enrocada en una esquina del tablero de Wei Qi. El aumento de la

incertidumbre, la interdependencia y el conflicto así como la divergencia de intereses en el sistema internacional obligaría a reconocer todo sistema complejo como algo que supera la suma de escenarios regionales o locales. De este modo, los efectos de las estrategias llevadas a cabo en estos niveles producirán unos patrones globales que no necesariamente serán lineales. En este sentido, movimientos realizados en primer lugar pueden tener repercusiones posteriores no previstas o no deseadas.

Cuba, EE UU y el continente americano

Peter Hakim

El 17 de diciembre de 2014, Barack Obama y Raúl Castro anunciaron que habían llegado a un acuerdo para poner fin a más de 50 años de hostilidades entre los gobiernos cubano y estadounidense y normalizar las relaciones bilaterales. El anuncio televisado que simultáneamente hicieron ambos presidentes ha sido uno de los momentos álgidos en la historia reciente del continente americano, comparable quizá a la victoria de la revolución en Cuba en 1959 o a la decisión de Washington de devolver a Panamá el canal homónimo en 1979. La noticia fue recibida con gran sorpresa.

Tras más o menos año y medio de negociaciones secretas, en las que se contó con la asistencia del papa Francisco, ambos gobiernos acordaron intercambiar cierto número de destacados presos y restablecer relaciones diplomáticas. Las autoridades cubanas se comprometieron a liberar a una cincuenta de disidentes políticos, mientras que las estadounidenses accedieron a ir desenredando la telaraña de restricciones al comercio y otros intercambios entre ambas naciones. La propuesta de reconciliación recibió el aplauso unánime de los países de América Latina y el Caribe y se celebró en todo el mundo. Contó con el apoyo de la mayoría de la población de EE UU y de Cuba.

Peter Hakim es presidente emérito de Inter-American Dialogue (Washington D.C.). Traducción de Miguel Marqués.

Pese a su influencia decreciente en América Latina, son muchos los asuntos económicos y de seguridad para los que Estados Unidos necesita una relación hemisférica efectiva. El acercamiento entre Washington y La Habana debería facilitar la elaboración de una política continental.

A lo largo de 2015, los dos gobiernos han realizado avances sustanciales en el trazado de un nuevo rumbo diplomático. Ambos parecen haberse instalado en el respeto y confianza mutuos. Aun así, son muchas las cuestiones relativas al proceso de reconciliación que siguen sin respuesta. Entre ellas destacan las siguientes: ¿Hasta dónde puede llegar la normalización entre dos países vecinos con profundas diferencias políticas, económicas e ideológicas, a las que se suma un largo historial de conflictos? ¿Qué impacto tendrá ese nuevo tipo de relación sobre cada uno de ellos? ¿Cómo afectará la mejora de las relaciones entre Washington y La Habana a las relaciones entre los países del continente?

El avance hacia la normalización de las relaciones

Los servicios diplomáticos estadounidense y cubano han mantenido reuniones formales en cuatro ocasiones (dos en Washington y dos en La Habana), cuyo objetivo ha sido avanzar en el restablecimiento de relaciones diplomáticas plenas. Una quinta reunión en Washington permitió inaugurar el debate sobre el delicado asunto de los derechos humanos. Y el 1 de julio se anunció la sustitución de las respectivas oficinas de intereses en Washington y La Habana por embajadas, aunque todavía no hay embajadores formalmente nombrados. Aunque el embargo comercial de EE UU

limita radicalmente las transacciones económicas entre ambos países, Obama ha aumentado más de cuatro veces la cantidad de remesas que individuos y familias pueden enviar a Cuba y ha hecho que viajar a la isla sea más fácil que nunca. Sigue estando prohibido el turismo, pero Washington permite ya a miembros de ciertos grupos (profesores, periodistas, artistas o deportistas) viajar libremente a Cuba sin autorización. Las conexiones aéreas con Cuba se han multiplicado y las oportunidades comerciales, siendo aún modestas, empiezan a renovarse. El gobierno estadounidense, además, ha autorizado una conexión de trasbordador entre Florida y la isla caribeña, que ahora deberá aprobar La Habana.

Por su parte, Raúl Castro ha dejado claro que para que las relaciones se regularicen plenamente será necesario levantar el embargo comercial y devolver la bahía de Guantánamo a manos cubanas. No obstante, también ha asegurado que estos asuntos clave, que exigirán la aprobación del Congreso estadounidense, no entorpecerán el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y el estudio de otras cuestiones.

En la Cumbre de las Américas, celebrada en Panamá en abril, los presidentes de EE UU y Cuba se reunían por primera vez desde 1958. El encuentro, que se celebró en privado y duró casi una hora, marcó el clímax de la cumbre, mostrando la buena voluntad entre ambos líderes. En su discurso oficial en Panamá, Castro presentó un minucioso historial de violaciones de la soberanía cubana por parte del gobierno estadounidense y de los perjuicios infligidos a la economía de la isla a lo largo del tiempo, describiendo asimismo los diversos intentos de sabotaje del régimen marxista. A continuación, pidió disculpas a Obama por su franqueza y elogió tanto la sinceridad del presidente estadounidense como su decisión de romper con el pasado. En su discurso, Obama admitió muchas de las críticas de Castro y dijo que EE UU se comprometía a aplicar políticas más positivas respecto a América Latina.

No todo fue como la seda en la reunión. Los propios cubanos fueron responsables de la más visible de las perturbaciones. El gobierno cubano invitó a un grupo de ciudadanos que, una vez llegados a Panamá, se transformaron en acólitos beligerantes. Como era de prever, se enfrentaron abiertamente a los oponentes del gobierno cubano y entorpecieron la buena marcha del foro social de la cumbre para impedir la participación de disidentes cubanos y otros adversarios del régimen. Para muchos, el enfrentamiento sirvió para demostrar que la libertad de expresión y de asociación siguen estando duramente reprimidas en Cuba. Presionada por la representación estadounidense, la delegación cubana hizo que las acciones de

protesta terminasen. No obstante, sigue siendo un misterio por qué las autoridades cubanas permitieron que dichas acciones llegaran a producirse.

Con la retirada de Cuba de la lista de Estados que fomentan el terrorismo, el presidente Obama despejaba el que, quizá, fuera principal obstáculo para la normalización diplomática.

Progresos y dificultades a la vista

A la luz de los impresionantes progresos hechos en los últimos seis meses, hay muchas probabilidades de que los dos países tiendan relaciones diplomáticas en breve. El camino hasta la regularización completa, no obstante, probablemente se haga más cuesta arriba de ahora en adelante. Quedan por superar algunos obstáculos clave, de los que el más importante es el levantamiento del embargo estadounidense. Estos exigirán la aprobación por parte del Congreso, dominado por los republicanos, poco amigos de la nueva política de Obama hacia Cuba. Por su parte, las autoridades cubanas deberán posicionarse sobre la apertura de su sistema político y económico, algo a lo que se han resistido largamente.

Es destacable y causa sorpresa la escasa resistencia ofrecida tanto en Washington como en La Habana a los empeños por la reconciliación entre el gigante norteamericano y el país caribeño. Obviamente, los tres influyentes senadores estadounidenses de origen cubano, dos de los cuales se presentan a las primarias republicanas (Marco Rubio y Ted Cruz), reaccionaron airadamente a la iniciativa de Obama y pidieron su cancelación. Pero fueron pocas las voces que se les sumaron abiertamente en el Congreso, y la decisión de Obama de eliminar a Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo no halló objeción alguna. La comunidad cubano-americana, antaño acérrimamente anticastrista, se ve hoy dividida al 50 por cien respecto a la nueva política de la Casa Blanca sobre Cuba. Esto quiere decir que los avances obtenidos hasta ahora son probablemente irreversibles. Sí, el siguiente presidente estadounidense podría, en principio, deshacer lo hecho. Varios opositores republicanos se han pronunciado ya en ese sentido. En la práctica, sin embargo, es poco probable que ocurra, pues supondría un grave trastorno para las familias y empresas cubanoestadounidenses, dividiría abruptamente a la población con raíces en la isla y decepcionaría a la mayoría de ciudadanos. Además, supondría un varapalo para la confianza que el resto del mundo profesa hacia EE UU, considerado un socio responsable y cumplidor. En Cuba, pese a la dura oposición de algunos, no

han emergido aún fuerzas que puedan hacer zozobrar visiblemente los esfuerzos por la reconciliación. La mayoría de cubanos se dice optimista y opina que el restablecimiento de las relaciones mejorará la vida en la isla.

Aun así, es difícil saber si el avance hacia la normalización podrá sostenerse en el tiempo. Tanto en la Casa Blanca como en el Congreso, si bien en diferente grado, la nueva política cubana será evaluada según los progresos en materia de derechos humanos y libertad política y de expresión. La relación de las restricciones impuestas por EE UU a Cuba dependerá en gran

Está por ver si EE UU calibra correctamente el alcance de su influencia en Cuba y es capaz de refrenar su tradicional impaciencia en el trato

parte de la voluntad del gobierno cubano de abrir su política y su economía, que ha mostrado a lo largo de los últimos meses su enorme interés en mejorar las relaciones con Washington. Ha reconocido que hay poco que ganar con la continuación de las hostilidades y admite que un nuevo marco de relación ofrecería un futuro más esperanzador

para su temblorosa economía, que podría perder muy pronto el apoyo financiero de Venezuela. En cualquier caso, desde que se hiciera el anuncio en diciembre, Raúl Castro y otros altos cargos cubanos han repetido que, si bien puede y debe modernizarse, el sistema político y económico de Cuba no se verá alterado en lo fundamental. La mortificante lentitud de las reformas económicas puestas en marcha en los últimos ocho años es prueba suficiente del terco rechazo por parte de los líderes cubanos a hacer cambios sistémicos y a ceder el control.

Otras cuestiones cruciales son si Washington calibra correctamente el alcance de su influencia en la política de la isla y si será capaz de refrenar su característica impaciencia en el trato con el gobierno cubano. EE UU seguirá instando a Cuba a que imponga el Estado de Derecho y respete tanto los derechos humanos como los principios democráticos. Sin embargo, con ello, Washington tendrá que atenerse a su palabra y cumplir con plazos ajustados y duras exigencias, lo cual podría resultar contraproducente y reforzar la resistencia al cambio por parte de La Habana. La normalización, en resumidas cuentas, no será rápida ni fácil. Será un proceso exigente para ambos gobiernos, que durante un determinado periodo de tiempo deberán acomodarse el uno al otro y hacer concesiones en una pléyade de contenciosos.

Las consecuencias de una nueva relación

Aparte de mejorar potencialmente las relaciones de EE UU con el resto de países del continente, aquellos no se verán demasiado afectados por el acercamiento a Cuba. Las consecuencias se sentirán fundamentalmente en la isla caribeña. Para esta, una mejor relación con EE UU ayudaría a atajar una crisis humanitaria (o al menos a aliviarla), caso de que su maltrecha economía siguiera deteriorándose. Con el tiempo, los vínculos con EE UU podrían contribuir de forma importante al desarrollo de una economía más sólida y sostenible en Cuba, y podría ayudar incluso a traer cierta prosperidad a la isla. Esto, sin embargo, obligaría a levantar el embargo, lo que daría a Cuba, tras medio siglo de aislamiento, acceso al inmenso mercado estadounidense, un abundante caladero de turistas y también de recursos financieros, tanto en forma de inversiones como de remesas. La isla se convertiría en un lugar mucho más atractivo para los inversores de países terceros, y el gobierno cubano tendría la posibilidad de firmar préstamos multilaterales con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Lo que aún no es seguro es si las autoridades cubanas acometerán las reformas necesarias para explotar estas nuevas oportunidades. El futuro de la economía cubana y las perspectivas que puede ofrecer a sus ciudadanos y demás habitantes de la isla dependerán de lo eficazmente que Cuba sepa aplicar una agenda seria para el cambio económico. A este respecto, los hechos de la historia reciente no resultan tranquilizadores. Pese a la apertura política de los últimos años, existen pocas razones para encarar con confianza los desafíos, muchos de ellos muy complicados, que Cuba habrá de superar para convertirse en una sociedad abierta y democrática en la que se respeten los derechos individuales.

Cuba y los otros países americanos

Excluida de anteriores cumbres y de las actividades de muchas otras instituciones en esa parte del mundo, a Cuba no se la ha reintegrado de golpe y porrazo en los círculos regionales. Tras el regreso de los gobiernos democráticos a América Latina en la década de 1980 y el fin de la guerra fría en 1990, todos los gobiernos latinoamericanos restablecieron relaciones diplomáticas con Cuba. Los presidentes Fidel y Raúl Castro han viajado a muchos países de América Latina y el Caribe y han sido invitados a varias investiduras presidenciales. Empezando por la de Hugo Chávez en 1998, la llegada

al poder de gobiernos de izquierdas en América Latina supuso que muchos presidentes y altos cargos viajasen a Cuba, algunos de los cuales se hicieron habituales en la isla. Además, Cuba también fue uno de los miembros fundadores en 1991 de la Cumbre Iberoamericana de Naciones, que reúne a los líderes de España, Portugal y los países de América Latina.

En 2009 la institución más importante del continente, la Organización de Estados Americanos (OEA), canceló oficialmente el veto a Cuba. Tras 47 años, todos los países de América Latina y el Caribe aprobaron su readmisión. Visiblemente irritado, el gobierno estadounidense aceptó con reticencias el cambio e impuso la condición, relativamente vaga, de que Cuba “se ciñese a los principios de la OEA”. Raúl Castro, para quien la OEA sigue siendo un instrumento de Washington, ha mostrado desde entonces escaso interés en reintegrar a Cuba en esa institución. Hasta ahora, las autoridades cubanas no han dado indicios de que el país vaya a reconsiderar su postura y solicitar la membresía de pleno derecho a la OEA.

En 2010, Cuba participó junto a EE UU y otros países latinoamericanos en las labores de reconstrucción de Haití tras el devastador terremoto. La aportación cubana fue grande (sobre todo teniendo en cuenta el tamaño del país) y muchos la consideraron una de las más eficaces. En 2012, Cuba asumió otro papel importante al albergar las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Asimismo, negoció un acuerdo comercial especial con los países caribeños de habla inglesa. También Cuba hizo gala de nuevo de su peso en la región cuando Raúl Castro fue elegido tercer presidente de la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), cuyos miembros se reunieron en La Habana en 2014. Una de las principales razones por las que se creó la Celac fue precisamente dar mayor prominencia a Cuba en la región.

No obstante, la pequeña población de la isla y su economía, relativamente débil, hacen bastante improbable que el país sea capaz de influir demasiado en las relaciones interregionales, aunque participe regularmente en las distintas cumbres continentales o incluso en la OEA. Cuba siempre ha gozado de cierto predicamento en América Latina como símbolo de resistencia ante el poder y riqueza de EE UU, pero no es probable que ese simbolismo dé al país caribeño mucho peso específico en la política continental. Las relaciones de Washington con América Latina ya han recibido el impulso que supone la apertura de Obama a Cuba. El acercamiento entre ambos países ha sido felizmente recibido por el resto de gobiernos del continente y fue alabado en la cumbre de Panamá. Otras recientes iniciativas de la Casa Blanca han sabido

asimismo alinear las políticas estadounidense y latinoamericana. No obstante, es demasiado pronto para prever cambios de calado en las relaciones con otros países de América, ya sea en el tono o en la sustancia.

Aludiendo a la historia reciente, muchos latinoamericanos se preguntan hasta qué punto el próximo gobierno estadounidense aplicará las propuestas de Obama sobre Cuba y si las mantendrá en el tiempo. Saben que el cambio político en Washington podría traer abruptos reveses. Con independencia de sus muestras de buena voluntad en la nueva política hacia Cuba, la mayoría de países latinoamericanos siguen mostrándose recelosos y alerta ante EE UU, aunque no abandonan el pragmatismo: todos mantienen la cordialidad en las relaciones con Washington y buscan guardar la solidez de los vínculos económicos.

Además, los lazos entre EE UU y América Latina se han visto sacudidos por problemas y tendencias políticas nuevas. Con independencia de la visión que pueda tenerse de las políticas y puntos de vista de Washington, las naciones de América Latina son más independientes de EE UU que nunca. Se sienten más seguras y se muestran más asertivas, y han expandido y diversificado las relaciones que mantienen con otros países del planeta. China, los países de la Unión Europea y muchos otros, como India, Rusia o Japón, tienen una importante presencia en la región, que no deja de crecer. No es de extrañar, por tanto, que las relaciones bilaterales de Washington con muchos de esos gobiernos se hayan hecho más variadas y complejas, lo que ha traído una intensa cooperación en algunos campos y conflictos graves en otros. Las economías e instituciones de América Latina, aunque a menudo adolecen de problemas importantes, han ganado fuerza, autonomía y alcance. La influencia estadounidense en la región mengua desde hace años y su perfil ha perdido peso. Además, si bien EE UU contó en su día con una considerable autoridad en las instituciones multilaterales del continente, su importancia en los asuntos regionales también está en declive. La normalización de las relaciones cubanoestadounidenses eliminará un rocoso obstáculo a la política de Washington en el continente. En cualquier caso, son muchas las fuerzas que moldean la siempre cambiante relación entre EE UU y América Latina.

El peso de EE UU en América Latina mengua desde hace años y su perfil en la región se difumina frente a China, India o Japón

Asuntos continentales

Los países latinoamericanos dudan cada vez más sobre cuál debería ser el papel desempeñado por EE UU en la región. Muchos cuestionan si el hemisferio occidental (a saber, el continente americano en su totalidad) es el marco apropiado para la gestión de los asuntos regionales, y consideran que ni la OEA ni las Cumbres Iberoamericanas –las instituciones que articulan la relación entre el norte y el sur del continente– son especialmente relevantes para sus intereses. A lo largo de la última década, la OEA ha perdido su influencia. Por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ha tomado la iniciativa en la resolución de conflictos internos y disputas regionales, lo que deja a la OEA al margen.

Pese a ello, la mayoría de países latinoamericanos reconoce lo ventajoso de mantener estrechas relaciones económicas y de cooperación con EE UU, incluidos algunos generalmente hostiles hacia el gigante norteamericano. Desde hace 10 o 12 años, la mayoría de naciones latinoamericanas han acertado al diversificar sus relaciones comerciales globales, lo cual ha beneficiado enormemente a sus economías. No obstante, siguen manteniendo importantes vínculos económicos con EE UU, que han ido creciendo en términos absolutos y podrían hacerse aún más importantes en los próximos años, ahora que el crecimiento de la región se está ralentizando. El avance hacia acuerdos comerciales continentales podría marcar el camino hacia la mejora de las perspectivas económicas tanto de América del Norte como del Sur.

El gobierno de Obama ha remozado otras políticas claves en el ámbito latinoamericano, que son hoy día más coherentes que nunca con los intereses y planteamientos del resto de naciones del continente. El más radical de estos cambios ha sido la decisión de normalizar las relaciones con Cuba. El establecimiento de un marco de negociación continental permitirá incluir a Cuba en los circuitos e instituciones regionales: se elimina así por fin esa barrera a la cooperación entre EE UU y América Latina. Pero esta no ha sido una acción aislada. Aunque los medios no estén haciéndose eco de ello, las políticas antidroga estadounidenses, por ejemplo, también están siendo revisadas. Obama ha declarado el fin de la guerra contra el narcotráfico, y alienta ya al resto de naciones a que desarrollen sus propias estrategias e iniciativas para resolver este problema. Aunque las nuevas propuestas tardan en salir a la luz, Washington ha dejado de ser el árbitro en lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico en esa parte del mundo. En este sentido, América Latina tiene varias razones para hallar formas de cooperación con EE UU.

Los gobiernos latinoamericanos saben, asimismo, que EE UU puede a veces prestar gran ayuda en la resolución de desafíos regionales complicados. Por esta razón, el gobierno colombiano y los rebeldes de las FARC vieron con buenos ojos que Washington enviara un delegado a las negociaciones de paz de La Habana. Hasta hoy, los gobiernos latinoamericanos no han sabido enfrentarse de manera eficaz a la explosiva situación en Venezuela, pese al compromiso adoptado hace más de un año para buscar una solución. No puede afirmarse que EE UU pueda contribuir de manera efectiva a ese respecto, aunque la mejora de las comunicaciones y las cada vez más frecuentes consultas con los gobiernos del resto del continente podrían evitar los pasos en falso por ambas partes.

Por otro lado, Unasur y otras instituciones subregionales no cuentan con los recursos ni tienen la capacidad para llevar a cabo el trabajo de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el relator especial para la Libertad de Expresión de la OEA o los equipos de observadores electorales de esta institución. Sin una propuesta continental que implique a EE UU, se verían menoscabados los esfuerzos por salvaguardar los derechos humanos, los procedimientos electorales y el imperio de la ley.

A la hora de atajar crisis, conflictos u otros problemas, los gobiernos latinoamericanos no tienen por qué elegir entre un enfoque continental o subregional. Unasur ha abordado muchos problemas graves en Suramérica, y hay buenas razones para resolver algunos conflictos en foros subregionales sin la participación de EE UU. No obstante, hay otros en los que su participación puede resultar útil. Ahora que Cuba parece reintegrarse en la política del continente, podría ser hora de invitar a EE UU a algunos de esos foros y quizá también en las Cumbres Iberoamericanas. Después de todo, EE UU cuenta con la tercera mayor comunidad del mundo de raíces hispano-lusas.

Son muchas las razones que llevan a pensar que las naciones latinoamericanas –quizá la mayoría, pese a su cada vez mayor autonomía y diversificación económica– querrán mantener vínculos de cooperación con EE UU y retener el enfoque continental en varios asuntos críticos. El acercamiento entre La Habana y Washington debería hacerlo más fácil.

Largo camino a la normalidad entre EE UU y Cuba

William M. LeoGrande

Como el hielo ártico, la política estadounidense hacia Cuba se ha mantenido congelada durante medio siglo, incluso una vez terminada la guerra fría. Cuando por fin las relaciones comenzaron a entibiarse, corrieron ríos de iniciativas. El 17 de diciembre de 2014, Barack Obama y Raúl Castro hicieron historia al anunciar su intención de normalizar las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. En cuestión de semanas, altos cargos diplomáticos de ambos países acordaron negociar el restablecimiento de relaciones. Los grupos de trabajo comenzaron a desentrañar multitud de asuntos, desde la recuperación del servicio postal entre ambos países hasta la expansión de las conexiones aéreas, pasando por la cooperación en materia de derechos humanos.

En abril Cuba ha asistido por primera vez a la Cumbre de las Américas; Obama y Castro se reunieron en privado durante más de una hora. Ha sido el primer encuentro cara a cara entre los presidentes de EE UU y de Cuba desde la revolución de 1959. Apenas tres días después de encontrarse con Castro, Obama anunció su decisión de sacar a Cuba del listado del departamento de Estado de países que auspician el terrorismo internacional. El

William M. LeoGrande es profesor de Gobierno en la American University (Washington, DC). Su libro más reciente es, junto con Peter Kornbluh, *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana* (University of North Carolina Press, 2014). Traducción de Miguel Marqués.

La de Raúl Castro y Barack Obama el 11 de abril de 2015 es la única fotografía del encuentro entre los presidentes de Estados Unidos y Cuba desde 1959. Ahora viene lo difícil: hablar sobre el embargo, las indemnizaciones, Guantánamo, los presos y los exiliados.

restablecimiento de las relaciones diplomáticas plenas parece inminente. Los acontecimientos se precipitaron gracias al cambio instigado por Obama en la tradicional política de aislamiento diplomático y bloqueo económico, diseñada para subvertir la revolución cubana. “Introduciremos en esta política los cambios más importantes de los últimos 50 años”, declaró en el discurso que dirigió a la nación el 17 de diciembre. “Pondremos fin a la obsoleta postura que hemos mantenido durante décadas sin que haya servido para fomentar nuestros intereses. En su lugar, empezaremos a normalizar las relaciones entre nuestros dos países”. La respuesta global al esperado anuncio fue extraordinariamente positiva. La Unión Europea dio pronto su beneplácito a la nueva postura, la cual sumaba a EE UU al proceso de acercamiento a Cuba emprendido ya por Europa. “Hoy ha empezado a caer otro muro”, declaró Federica Mogherini, la alta representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, “este paso representa una victoria del diálogo sobre el enfrentamiento”.

En América Latina, donde la oposición a las políticas hostiles de EE UU es más pertinaz, las alabanzas al paso dado por Obama han sido tan unánimes como efusivas. La apertura hacia Cuba es un balón de oxígeno para la política estadounidense en el hemisferio americano –en horas bajas– y ha evitado indeseables conflictos en la reciente Cumbre de las Américas. En su discurso, Obama afirmó que el cambio en las relaciones con Cuba “llega en

un momento de liderazgos renovados a lo largo y ancho del continente americano”. De hecho, el cambio en las relaciones con Cuba ha hecho posible la renovación del liderazgo en el propio EE UU.

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas

Cuando amainó la euforia por las novedades de diciembre, las diplomacias estadounidense y cubana emprendieron la complicada tarea de llevar a la práctica los compromisos adoptados por sus líderes. En el lado estadounidense, la tarea quedó en manos de la secretaria de Estado adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roberta S. Jacobson; en el cubano, le correspondió a la directora general de EE UU del ministerio de Relaciones Exteriores, Josefina Vidal. Los equipos de ambos gobiernos se reunieron tres veces entre el 17 de diciembre de 2014 y la cumbre de Panamá, celebrada el 10 y 11 de abril. El punto prioritario del orden del día era despejar obstáculos y restablecer las relaciones diplomáticas, rotas desde enero de 1961.

La agenda cubana se centró en dos asuntos: el hecho de estar incluida en la lista de Estados terroristas del departamento de Estado y la imposibilidad de que los cargos diplomáticos cubanos puedan disfrutar de servicios financieros convencionales en EE UU debido a las sanciones. Para Cuba las acusaciones de terrorismo son una injusticia y también un insulto. Desde el país caribeño no se ha lanzado jamás un atentado terrorista contra EE UU, mientras EE UU organizó cientos de ataques contra Cuba en la década de los sesenta, a través de exiliados y con el apoyo de la CIA. Como señaló Raúl Castro en el discurso pronunciado en la Cumbre, dichos ataques dejaron 3.478 cubanos muertos y 2.099 heridos.

El presidente Ronald Reagan incluyó Cuba en la lista de Estados terroristas en 1982 debido al apoyo prestado por La Habana a las insurgencias revolucionarias de América Latina. Con los años, el apoyo cubano a las revoluciones en otros países menguó, de modo que la presencia de este país en la consabida lista perdió razón de ser. Las diferencias con otros países que sí propugnaban el terrorismo de forma activa eran evidentes. El 14 de abril, Obama notificó al Congreso que retiraría a Cuba de la lista porque “no es un Estado que patrocine el terrorismo”. Con la exclusión de Cuba de la lista, el gobierno confiaba en que algún banco estuviera dispuesto a proporcionar servicios financieros a la embajada cubana. “Ciertamente, es más sencillo que una institución financiera quiera hacer negocios con un país cuando sobre este no pesan tantas sanciones”, explicaba un alto cargo esta-



Las manos de Castro y Obama en su saludo en la Cumbre de Panamá (11 de abril de 2015). GETTY

dounidense, “somos optimistas. Creemos que la embajada cubana podrá satisfacer las necesidades bancarias de su personal”.

Para Washington, la principal barrera a la hora de restablecer plenamente las relaciones diplomáticas tenía que ver con el funcionamiento de las embajadas: de qué grado de libertad disfrutarían los diplomáticos estadounidenses al viajar por Cuba; qué cosas podrían llevar a la isla en valija diplomática; cuántos empleados podría tener la embajada; si la policía cubana franquearía el acceso incondicional a la misión estadounidense. Pueden parecer cuestiones menores relativas al funcionamiento cotidiano de una embajada, pero no lo son. En el pasado, Cuba objetó que los diplomáticos estadounidenses viajaran por la isla para reunirse con disidentes, a los que ofrecían su apoyo. El 70 por cien del material introducido en Cuba por valija diplomática estaba destinado a programas de fomento de la democracia, según la Government Accountability Office del gobierno estadounidense. En 2003, las relaciones se tensaron debido a la conducta de los diplomáticos estadounidenses, por lo que Washington limitó sus viajes, confinando a los miembros de la Sección de Intereses de la República de Cuba al Distrito de Columbia, de donde solo podían salir con autorización del departamento de Estado. Cuba respondió prohibiendo a los diplomáticos estadounidenses abandonar La Habana y limitando lo que podía entrar en el país en valija diplomática.

Aunque fue Washington quien aplicó en primer lugar las restricciones al desplazamiento, en 2014 no dudó en exigir que a sus funcionarios se les permitiese viajar. La Habana quería garantías de que los viajes de dichos funcionarios no tendrían como fin agitar a la oposición. “El asunto de la libertad total de movimiento, que es lo que plantea la parte estadounidense, está asociado a un cambio en el comportamiento de su misión diplomática y de sus funcionarios aquí en La Habana”, afirmó Josefina Vidal en declaraciones a *Granma*. Los diplomáticos estadounidenses, deberían dejar de “estimular, organizar, entrenar, abastecer y financiar” a los opositores del régimen. La secretaria adjunta Jacobson insistió en que tales condiciones eran inaceptables. “Queremos poder interactuar con quien sea, en cualquier parte de la isla, incluidos los activistas por la democracia. Ese es el motivo por el que queremos que se levanten todas las restricciones a la movilidad geográfica”, declaró ante el Congreso, “no veo cómo seguir avanzando en nuestras relaciones diplomáticas si aceptamos no visitar a ningún activista por la democracia”. La solución era regresar al statu quo anterior a 2003, cuando los diplomáticos tanto estadounidenses como cubanos disfrutaban de total libertad de movimiento. Entonces, los diplomáticos estadounidenses se reunían con la disidencia cubana en sus viajes por la isla, pero no interferían en los asuntos internos de Cuba ni proporcionaban –al menos no abiertamente– ayuda material a los opositores. A La Habana nunca le gustaron esos encuentros, pero los toleraba.

Mirar adelante, terminar el embargo

Una vez restablecidas las relaciones diplomáticas entre Cuba y EE UU, la agenda política se centrará en los muchos asuntos que aún dividen a ambos países y en otros tantos en los que comparten intereses. Se progresará más rápidamente en las cuestiones en que los dos gobiernos ya cooperan, como la migración, la lucha contra el narcotráfico, las actuaciones policiales y tareas de rescate en alta mar o la prevención de desastres naturales y medioambientales (especialmente, la prevención y lucha contra los vertidos de crudo en el golfo de México). El progreso, por el contrario, será más lento en los asuntos en que Cuba y EE UU siempre han discrepado, no solo porque las dos partes deben comprometerse a encontrar un espacio de encuentro, sino porque en muchos de esos asuntos el presidente Obama está atado de manos. Entre ellos, figuran los flecos de algunas políticas hostiles: la principal, el embargo económico, y también la prohibición de las visitas turís-

ticas, los programas de “fomento de la democracia” –ideados para estimular a la oposición– y la ocupación estadounidense de Guantánamo.

Cuando Obama anunció esta nueva etapa de apertura, pidió al Congreso que levantara las sanciones económicas impuestas por John F. Kennedy en 1962. Aunque Obama ha abierto grietas en el embargo recurriendo a su autoridad ejecutiva, el núcleo del mismo sigue intacto. Las empresas estadounidenses no pueden invertir en Cuba ni hacer negocios con las empresas estatales cubanas; solo pueden vender alimentos, medicinas y equipos y servicios de telecomunicaciones. Las empresas estatales cubanas, por su lado, no pueden vender nada en EE UU. Obama ha relajado los reglamentos en lo referente a los viajes con propósito educativo, pero el turismo sigue prohibido.

El completo levantamiento del embargo requerirá cambios en la ley para la Democracia en Cuba –que prohíbe las ventas de bienes al país caribeño por parte de las filiales de empresas estadounidenses en el extranjero– y en otras leyes, como la de Ampliación de la Exportación de Reformas de la Sanciones Comerciales –que prohíbe los viajes turísticos– o la ley de Solidaridad con la Democracia y la Libertad de Cuba, también conocida como Ley Helms-Burton, por los congresistas que la propugnaron, y que supuso la reglamentación de todo el embargo y la prohibición de levantarlo hasta que Cuba no se convierta en una democracia multipartidista con economía de libre mercado. El presidente se enfrenta a una oposición espartana en su política internacional por parte de los republicanos del Congreso y los aspirantes a la presidencia, quienes presentan a Obama como un presidente débil que se contenta con aplacar a los enemigos de EE UU, desde Rusia a Irán, pasando por Cuba. En el actual clima político, es poco probable que el embargo se cancele antes de 2017, pese al hecho de que gran parte del empresariado está a favor de la apertura para poder acceder al mercado cubano.

En conexión con el embargo está, por un lado, el problema de las propiedades nacionalizadas por el gobierno revolucionario y reclamadas por EE UU; por otro, la reivindicación cubana de que se reparen los daños infligidos por el embargo y la guerra secreta de la CIA. La Comisión de Resolución de

**Es poco probable que
el embargo se cancele
antes de 2017, pese a
que gran parte del
empresariado de EE UU
desea la apertura**

Reclamaciones en el Extranjero del gobierno estadounidense ha ratificado 59.111 reclamaciones de propiedad por parte de empresas y ciudadanos de ese país por un valor de 1.850 millones de dólares. Con el interés acumulado, se reclaman a Cuba más de 7.000 millones de dólares. En virtud de la Ley Helms-Burton, los exiliados cubanos que se nacionalicen estadounidenses también pueden optar a esas compensaciones. El departamento de Estado estima que podrían contabilizarse hasta 200.000 reclamaciones de este tipo, que en total sumarían “decenas de miles de millones de dólares”. Cuba, por su lado, reconoce la legitimidad de las aspiraciones estadounidenses, pero se niega a compensar a los cubanos que abandonaron la isla y alega que el gobierno tenía el derecho soberano de expropiarles. Por su parte, el gobierno cubano reclama más de 100.000 millones de dólares a EE UU por los perjuicios derivados del embargo.

En cualquier caso, Cuba no cuenta con recursos para pagar siquiera una fracción de lo que EE UU reclama, eso sin contar lo reivindicado por los cubano-estadounidenses. Por su parte, Washington jamás aceptará las enormes compensaciones que Cuba solicita. Parece concebible un compromiso en torno a la conversión de deuda en inversión, al que se sumaría el trato de favor a los reclamantes a la hora de invertir, soluciones a las que ha recurrido Cuba para saldar cuentas con otros países. En cualquier caso, el asunto de las reclamaciones es complejo y no tiene solución fácil ni rápida.

En el frente político, EE UU continúa gastando entre 15 y 20 millones de dólares anuales en programas bajo cuerda para el fomento de la democracia, cuyo fin es fortalecer la sociedad civil cubana y prestar apoyo a los disidentes. Puestos en marcha en 1995, estos programas han sido una continua fuente de tensiones en las relaciones bilaterales y condujeron en 2009 a la detención de Alan Gross, subcontratista de la Agencia de Desarrollo Internacional de EE UU (Usaid), lo que produjo el congelamiento de las relaciones cubano-americanas durante los siguientes cinco años. Los negociadores cubanos quisieron poner fin a esos programas durante las negociaciones secretas anteriores al 17 de diciembre pasado, pero Washington se negó, y altos cargos estadounidenses insisten en que los programas de fomento de la democracia no van a desaparecer, pese a los acercamientos. Así pues, seguirán siendo una fuente de problemas y una amenaza para la mejora de las relaciones. Raúl Castro ya lo advirtió en enero pasado: “Las contrapartes estadounidenses no deberían proponerse relacionarse con la sociedad cubana como si en Cuba no hubiera un gobierno soberano”.

Los programas de fomento de la democracia podrían reconvertirse para promover un verdadero intercambio cultural y educativo, y funcionar así abiertamente. Tales reformas fueron tenidas en consideración poco después de la detención de Gross en 2009, pero la Casa Blanca se echó atrás por la oposición del Congreso. Tras el anuncio del 17 de diciembre, ambos gobiernos han creado un grupo de trabajo sobre derechos humanos y democracia en el seno del cual podrían debatirse la reestructuración de los programas de fomento de la democracia, de modo que sigan fortaleciendo la sociedad civil sin interferir en los asuntos internos cubanos.

Desde los primeros días de la revolución, Fidel Castro exigió la devolución de la base de la bahía de Guantánamo y rechazó cobrar los cheques anuales que Washington enviaba para pagar la renta. EE UU insistía en la validez del contrato de arrendamiento firmado en 1934, que le cedía la base a perpetuidad.

Durante las primeras décadas de la revolución, Guantánamo fue una de las principales causas de conflicto, pero desde la década de los noventa, las fuerzas militares estadounidenses de la base y el ejército cubano han desarrollado una relación de cooperación que Raúl Castro en una ocasión usó como referente para las relaciones futuras entre los dos gobiernos. No obstante, la devolución de ese territorio a Cuba no ha abandonado la agenda de negociaciones de La Habana, mientras que Washington insiste en que la base aún posee “valor operativo” y reitera que su devolución está fuera de todo debate, al menos hasta que no se cierre el centro de prisioneros talibanes y de Al Qaeda.

Uno de los principales puntos de la agenda estadounidense se refiere a la repatriación de unos 70 fugitivos refugiados en Cuba. La Habana y Washington han acordado recientemente crear un grupo de trabajo sobre cooperación en el ámbito de la actuación policial, en el que se habla también sobre extradición. No obstante, Cuba está dispuesta a devolver a los delincuentes comunes, pero se ha negado a hacer lo propio con los asilados políticos. Además, como ha señalado Josefina Vidal, EE UU se ha negado a extraditar “a decenas y decenas de ciudadanos cubanos, algunos de ellos acusados de crímenes horribles, algunos acusados de terrorismo, asesinato

Los precedentes en la normalización de relaciones entre antiguos rivales muestran que el camino de Washington a La Habana será largo

y secuestro”. En el asunto de los exiliados políticos, ninguno de los dos bandos parece dispuesto a mover pieza.

Un primer paso de acercamiento

Aunque el proceso de reparación de las relaciones entre Cuba y EE UU ha arrancado a un ritmo que sorprendió a todos tras 50 años de estancamiento, no es previsible que las relaciones se normalicen completamente a corto plazo. Existen obstáculos formidables que superar y las discrepancias son profundas. Como Castro afirmó durante su reunión con Obama en Panamá: “Nadie debería hacerse ilusiones. Es verdad que tenemos muchas diferencias. Nuestros países tienen una historia larga y complicada [...] estamos dispuestos a hablar de todo, pero debemos tener paciencia. Mucha paciencia”.

Los precedentes históricos de los intentos de EE UU por normalizar las relaciones con antiguos rivales hacen pensar que el camino a la normalidad en las relaciones con Cuba será largo. El presidente Richard Nixon viajó a China en 1972, pero los gobiernos chino y estadounidense no recuperaron la plena normalidad diplomática hasta 1979. EE UU y Vietnam acordaron en principio normalizar sus relaciones en 1978, pero no fue hasta 1994 cuando se levantó el embargo estadounidense y hasta 1995 no se retomaron las relaciones diplomáticas. No obstante, Obama y Castro han abierto la primera grieta en el “telón de azúcar de caña” que separa a los dos países desde 1959. Y ambos líderes se han comprometido claramente a consolidar la nueva relación bilateral antes de dejar sus cargos: Obama en 2017, Castro en 2018.

Al anunciar el primer tratado de prohibición de pruebas nucleares, en 1963 –que marcó el inicio de la distensión entre EE UU y la URSS–, el presidente Kennedy dijo: “Un viaje de mil millas comienza con un solo paso”. Cuba y EE UU ya han dado ese primer paso en el largo viaje de acercamiento.

El nuevo pacto

Jessica T. Mathews

Durante los meses de negociaciones para alcanzar un acuerdo nuclear con Irán, los enemigos del pacto habían anticipado sonoramente un fracaso, ya fuese porque no se lograría, porque no sería lo bastante bueno, o porque no estaría respaldado por Teherán. Ante la inminencia de la finalización del plazo, el presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, John Boehner, declaró que su país estaba ansioso por conseguir un pacto, y aumentó inexplicablemente la presión anunciando que, de no llegar pronto, el Congreso impondría de inmediato nuevas sanciones a Irán: una acción que destruiría de antemano cualquier esperanza de acuerdo final.

Entre los candidatos republicanos a la presidencia para las elecciones de 2016 se produjo una escalada en la contundencia con que expresaban su desaprobación hacia las negociaciones. Scott Walker prometió revocar el pacto en su “primer día” en la Casa Blanca. Ted Cruz dijo que todo el que no rechazara el acuerdo “no tenía madera de presidente”. El presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, Bob Corker, promovió una primera votación de un proyecto de ley que aparentemente daría al Congreso la posibilidad de opinar sobre el pacto, pero que en realidad estaba

Jessica T. Mathews ha sido presidenta del Carnegie Endowment for International Peace entre 1997 y febrero de 2015. Previamente trabajó en el departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca. Traducción de Newsclips.

A la espera de lo que se firme el 30 de junio, el pacto con Irán alcanzado el 2 de abril no es solo histórico, sino la mejor opción para la seguridad mundial. Quienes lo critican –en Israel, en Arabia Saudí y en el propio Estados Unidos– no desean en realidad ningún acuerdo.

envenenado, pues podía destruir la negociación. Así las cosas, mientras la mayoría de estadounidenses confiaba en que se alcanzase un acuerdo, el Congreso se preparaba para retomar un debate feroz de una cuestión primordial para la seguridad nacional sobre algo que aún no existía.

El pacto al que por fin se llegó el 2 de abril fue una sorpresa. Aunque el anuncio solo hacía referencia a “parámetros”, resumidos en comunicados de prensa individuales por parte de los países involucrados, en su conjunto los elementos que se han hecho públicos son más poderosos de lo que se esperaba en el exterior (y, al parecer, también entre algunos de los implicados). Irán acepta recortar el número de centrifugadoras de 19.000 a 6.100 (hay 5.060 operativas). En lugar de exportar sus reservas de 10.000 kilos de uranio enriquecido, Irán se compromete a reducir esa cantidad a 300 kilos. Como se esperaba, no se destruirá ninguna instalación, pero la planta subterránea de enriquecimiento de Fordo, particular fuente de inquietud dada su invulnerabilidad a la mayoría de bombardeos, se convertirá en un centro de investigación y no volverá a enriquecer uranio durante al menos 15 años. El reactor de producción de plutonio de Arak se reconfigurará para siempre, e Irán también se ha comprometido “de manera indefinida” a no volver a tratar el combustible gastado, proceso mediante el que se separa el plutonio puro necesario para fabricar una bomba. Varios de los compromisos suscritos van de los 10 a los 25 años.

Aunque todavía faltan muchos detalles, las inspecciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) cubrirán toda la cadena de suministro de material fisible, desde las minas de uranio hasta las trituradoras donde se procesa el mineral, pasando por las plantas donde se transforma químicamente antes de ser enriquecido y las instalaciones donde se fabrican los rotores de las centrifugadoras. Asimismo, se creará un nuevo mecanismo para controlar las importaciones delicadas. La relevancia de estas inspecciones minuciosas es que, si se llevan a la práctica por completo, harán harto difícil que Irán desarrolle un programa de armas nucleares en secreto.

A cambio, las sanciones impuestas por EE UU y sus aliados se “suspenderán” una vez que el OIEA certifique que Irán, en palabras del comunicado estadounidense, “haya tomado todas las medidas nucleares fundamentales”. Como eso llevaría mucho tiempo y el lenguaje es particularmente ambiguo, cabe sospechar que el plazo para el alivio de las sanciones –un escollo clave durante todo el proceso– sigue en el aire. Otras cuestiones importantes, como la inspección de las plantas donde podría haberse realizado el trabajo relacionado con las armas, no están contempladas o se describen de forma tan vaga que no quedan claras.

La emisión de comunicados paralelos por parte de los países negociadores, en lugar de publicar un documento conjunto, da pie a ulteriores discrepancias sobre las decisiones tomadas. Ya en las primeras horas surgió el debate de si Irán había aceptado o no el protocolo adicional del OIEA, que ofrece, entre otras cosas, más información al organismo y un mayor acceso a sus inspectores, elementos fundamentales para un acuerdo verificable. Podemos llegar a la conclusión de que en las negociaciones venideras, antes del plazo tope del 30 de junio, no solo se completarán los detalles técnicos y se buscará un lenguaje más conciso –tarea ingente de por sí–, sino que habrán de resolverse varias cuestiones, particularmente divisivas, sobre las que no hubo acuerdo en Lausana. Dicho esto, si recordamos el punto de partida de este proceso, hace casi dos años, y todos los años de intentos fallidos que lo precedieron, Barack Obama está en su derecho de describir lo que se ha logrado hasta ahora como un “entendimiento histórico”. Tres días después (el 5 de abril), en una larga conversación con *The New York Times* sobre los pros y los contras del pacto, Obama volvía a estar en lo cierto al afirmar que, aun cuando Irán fuese tan “implacablemente” maligno como dicen sus mayores detractores, este pacto “seguiría siendo la mejor opción” para la seguridad estadounidense e israelí.

El miedo al error

Ahora, EE UU e Irán tienen que vender el pacto en casa, una tarea más compleja de lo habitual dado que aún hay mucho que negociar. En Teherán, durante los rezos del viernes, un día después del acuerdo, los clérigos que hablaban en nombre del líder supremo expresaron un apoyo cauteloso al acuerdo. Cabría desear que sucediese lo mismo en Washington. En la capital estadounidense, los detractores más críticos, aunque hablen de un menor número de centrifugadoras, un mayor periodo de tiempo antes de que Irán pueda producir y acumular el suficiente uranio para un arma, o de su convicción de que Irán hará trampas, en realidad desean, aunque pocos lo admitan, que no se firme el pacto.

Los motivos son muy distintos. Hay quien quiere infligir una derrota aplastante al presidente Obama (en este grupo podemos incluir a los 47 senadores que pusieron sus intereses partidistas por encima de la seguridad nacional y –por qué no añadirlo– por encima del respeto a sí mismos, al firmar la infame carta del senador Tom Cotton que advertía a los líderes iraníes sobre la alta probabilidad de que su acuerdo con Obama fuese tumbado por los miembros del Congreso o el próximo presidente). Otros albergan auténtico miedo a que cualquier pacto sea un primer paso hacia el final de 35 años de hostilidades entre EE UU e Irán, que quizá propicie un cambio determinante en el equilibrio de poderes en Oriente Próximo. En esta categoría podemos incluir al primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, al Aipac (el Comité Americano-Israelí de Asuntos Públicos), el poderoso *lobby* proisraelí que dirige, y al gobierno de Arabia Saudí, entre otros.

Entre una oportunidad histórica y un error desastroso, ¿qué deberían pensar los estadounidenses? Un pacto negociado es imperfecto por definición. Este en particular implica riesgos, costes, el aumento de la vigilancia y la posibilidad significativa de un fracaso futuro. Juzgarlo pasa por preguntarnos qué posibilidades reales tenemos ante nosotros. La respuesta es sencilla: solo hay dos alternativas a un pacto negociado.

Una es volver a la situación que prevaleció durante una década antes de que comenzaran las negociaciones y de que se alcanzase un acuerdo provisional a finales de 2013. En el mejor de los casos (donde Irán se ve como causa del fracaso de las negociaciones), las estrictas sanciones multilaterales continuarían. Los líderes iraníes responderían como han hecho hasta ahora, enfrentándose a la presión internacional siguiendo con su programa nuclear: añadiendo más centrifugadoras avanzadas, almacenando uranio

enriquecido, completando un reactor que produjese plutonio y llevando a Irán al borde de conseguir un arma nuclear, si no más allá. Puede que aún quedaran algunos inspectores internacionales en el país, pero con un acceso mucho más restringido que ahora.

Sabemos adónde conduce esa opción, pues ya se ha comprobado: en 2003, EE UU rechazó una propuesta iraní para limitar a 3.000 su número de centrifugadoras. Cuando comenzaron las negociaciones actuales, una década más tarde, el alejamiento provocado por el aumento de sanciones y centrifugadoras equivalió a unos costes de casi 100.000 millones de dólares en sanciones para Irán y a la producción de 19.000 centrifugadoras. La lección que nos enseñan las sanciones –desde Cuba a Rusia– es que pueden imponer un coste por las infracciones, pero si el país sancionado opta por pagar dicho precio, las sanciones no podrán evitar que siga realizando las actividades sancionadas.

La segunda alternativa es bombardear las instalaciones nucleares iraníes, pero incluso quienes apoyan esa opción creen que lo único que haría sería retrasar el progreso de Irán entre dos y cuatro años. Sin duda, pondría a todos los iraníes de acuerdo sobre la necesidad imperiosa de hacerse con una fuerza nuclear disuasoria. Reforzaría el ala dura del país, radicalizando sus políticas y, probablemente, prolongando el poder de la jerarquía religiosa. Mientras las instalaciones bombardeadas se reconstruyesen, con un mayor número a resguardo bajo tierra, no habría inspectores ni cámaras. El mundo exterior sabría mucho menos de lo que sabe ahora sobre lo que se fabrica y sobre la distancia que separa a Irán de lograr una bomba. Pronto se haría necesaria una nueva ronda de bombardeos.

¿Existe una tercera alternativa, un pacto más duro que exija a Irán que deje de enriquecer uranio y destruya sus infraestructuras nucleares? El primer ministro Netanyahu aseguró en su discurso ante el Congreso que EE UU podría lograr dicho pacto “lanzando un farol”. Con solo levantarse de la mesa, “volverán, porque necesitan el pacto mucho más que vosotros”. El argumento es que, si las sanciones son lo que hizo que Irán se sentara a la mesa, más sanciones y más presión nos darán todo lo que queremos. Suena razonable, pero la propuesta flaquea al examinarla de cerca.

En primer lugar, es evidente, el argumento ignora la esencia de una negociación: que ninguna de las partes logre todo lo que quiere. Además, si bien es cierto que las sanciones están castigando con dureza la economía iraní, hay muchos en la élite del poder, sobre todo entre la Guardia Revolucionaria, que se beneficia del aislamiento de Irán y recibiría de buena gana las nuevas

sanciones. Otros se oponen al pacto por motivos ideológicos. El equilibrio en la política iraní que propició que los negociadores se sentasen a hablar seriamente por primera vez tardó mucho en llegar, y sigue siendo precario. Si EE UU diese marcha atrás, abandonando las negociaciones con la esperanza de ganarlo todo, Irán haría lo propio. Y lo que es más: si los otros países vieran injustificados los motivos por los que EE UU rechazase un pacto, el apoyo a las sanciones multilaterales pronto se vería mermado, y no tardaríamos en volver a las ineficaces sanciones unilaterales.

Así las cosas, la cuestión es si quienes proponen este enfoque ven flaquezas fundamentales en el pacto alcanzado y creen firmemente que una nueva negociación podría reforzarlo, o si en realidad confían en que ambas partes se levanten de la mesa y no vuelvan. Que tantos de ellos –entre los que se incluye Netanyahu– desestimarán el pacto antes incluso de que existiese, y ahora hagan demandas que saben de sobra imposibles, claramente da a entender que su insistencia para que EE UU “negocie un pacto mejor” es una farsa. Habría que exigir a sus partidarios que describieran exactamente lo que creen que podría sacársele a Irán. Las respuestas deberían cotejarse con la realidad, sin olvidar que Irán no se sienta a la mesa como una nación derrotada en el campo de batalla, sino como un país con enormes recursos naturales que, tras muchos años, ha llegado a las puertas de alcanzar la condición de potencia nuclear.

El argumento para incluir en las negociaciones cuestiones que no tienen nada que ver con la energía nuclear –como exigir a Irán que primero acepte poner fin al apoyo del terrorismo– es igual de insostenible: la decisión de limitar las negociaciones al programa nuclear de Irán se tomó, hace más de dos años, por un buen motivo. El número de reclamaciones que cada una de las partes le hacía a la otra, y las reservas de desconfianza acumuladas durante décadas, implicaba que un orden del día más amplio reduciría a casi cero las ya exiguas posibilidades de éxito. Si a eso añadimos los diferentes puntos de vista de los miembros del G5+1 (China, Francia, Rusia, Reino Unido, EE UU y Alemania), la conclusión sale reforzada. En estos momentos

El equilibrio de la política iraní que permitió que los negociadores se sentaran a la mesa tardó mucho en llegar y sigue siendo precario

no hay razones sensatas para variar los objetivos a fin de que incluyan otros aspectos de las políticas iraníes, por inaceptables que sean.

¿El futuro o el pasado?

Es demasiado pronto para comentar al detalle los elementos del acuerdo, sobre todo las importantísimas cláusulas relativas a la inspección, el control y la verificación de los suministros, pero hay dos cuestiones particularmente irritantes que merecen atención. El tiempo necesario para fabricar uranio de grado militar suele ser el baremo para un acuerdo aceptable. No es, como a menudo se ha retratado, el tiempo necesario para fabricar una bomba. Solo se define como el tiempo necesario para acumular el suficiente uranio altamente enriquecido para fabricar una bomba nuclear, y es un cálculo basado en una serie de suposiciones. Eso explica, en parte, las diferencias en los números sobre los que se discrepa. La diferencia entre los dos y tres meses que Irán necesitaría hoy, y los 12 meses que necesitaría con el acuerdo, es harto significativa. La diferencia entre 10 y 12 meses es irrelevante.

Pero más importante es lo que viene a continuación. Tras acumular el uranio, el país tiene que fabricar la bomba propiamente dicha y, en teoría, probarla. Eso claro, implica enriquecer suficiente uranio para dos armas, no una. Sin embargo, el valor militar de un único arma nuclear es casi nulo. De hecho, si ese arma provoca que un adversario más débil –Arabia Saudí, en el caso de Irán– se haga con sus propias armas nucleares, el resultado neto no es una ventaja, sino un tremendo lastre.

Para adquirir un arsenal nuclear que fuese útil contra Israel, Irán necesitaría realizar durante años un trabajo enorme, muy evidente y muy fácil de detectar. La única excepción sería optar por llevar a cabo un suicidio nacional, para lo que bastaría una sola bomba.

El tiempo necesario para fabricar uranio de grado militar, en resumen, es una medida útil, pero está muy lejos de ser la única importante. Con las adecuadas restricciones en la producción de plutonio y uranio altamente enriquecido, y unas inspecciones y seguimientos férreos, haría falta mucho menos de 12 meses para detectar y responder a un intento de Irán para fabricar un arma.

La segunda cuestión es cuándo y hasta qué punto Irán revelará lo que realmente hizo en el pasado en su búsqueda de un arma nuclear. El OIEA tiene una larga lista de preguntas sobre esas actividades, que Irán lleva años negándose a responder. El resumen estadounidense sobre el acuerdo se

limita a decir que Irán “aplicará una serie de medidas pactadas” para atajar las preocupaciones sobre su pasado, lo que indica que tampoco en este asunto se ha alcanzado aún un acuerdo.

Sobre esta cuestión se plantearán preguntas legítimas y muy sensibles. En mi opinión, resultará un escollo continuo para las negociaciones. Para aclarar las preguntas, Irán tendría que admitir que ha violado los compromisos adquiridos en el Tratado de No Proliferación (TNP) que firmó en 1970. Los países –todos– odian admitir ese error, y el caso de Irán será particularmente difícil a causa de la fetua emitida por el líder supremo, donde se declara que las armas nucleares violan los principios de la república islámica.

Quizá haga falta sortear la cuestión de alguna manera, acaso posponiendo la resolución unos años, hasta que la atención pública mengüe. Las demandas para que Irán “confiese” son naturales, pero saber lo que el país hizo exactamente solo tendrá un modesto valor técnico. Algunos de los que piden esa información no quieren más que avergonzar a Teherán o crear una situación que bloquearía el acuerdo. Al final, puede que tengamos que decidir si nos preocupa más el futuro o el pasado. Llegado el caso, debería ser una elección fácil.

Un Irán ‘normal’

La objeción más significativa, no a este acuerdo sino a cualquiera, es la que desde el principio impulsa a Israel para evitar un pacto: el miedo a que un acuerdo propicie que Irán vuelva a unirse a la comunidad internacional, que caliente las relaciones entre Teherán y Washington y que cambie la alineación familiar de los países en Oriente Próximo. Todos son miedos válidos.

Para la mayoría de países del mundo, resolver la cuestión nuclear significaría volver a tener pronto unas relaciones normales con Irán. Eso era inevitable: Irán no iba a ser una nación paria eternamente. Y mientras que unas relaciones más normales con la comunidad internacional podrían o no derivar en unas políticas menos agresivas y en un menor apoyo del terrorismo por parte de Teherán, la continuidad de una situación de marginación difícilmente cambiaría dicho comportamiento. Cuando se levanten las sanciones, Irán tendrá mucho más dinero para gastar (una parte con fines destructivos). Ese también es un precio a pagar por el acuerdo.

Por otro lado, la preocupación de que EE UU vuelva a los días del *sah* y se alinee con Irán es exagerada. A medida que la posibilidad del acuerdo se acercaba, sus detractores han fomentado ese miedo hasta el punto de

afirmar que el cambio que tanto temen ya se ha producido. Según el analista republicano Michael Gerson, “las pruebas de un cambio de actitud del gobierno con respecto a Irán se han observado” tanto en Siria como en Irak. Los republicanos “perciben un gran cambio en las políticas estadounidenses, una voluntad de estrechar lazos con Irán”. Pero la convergencia temporal de los intereses estadounidenses e iraníes para derrotar al Estado Islámico en Irak existiría tanto si hubiese negociaciones sobre el asunto nuclear como si no. De igual manera, la prolongada indecisión de Washington y su rechazo a intervenir militarmente en el conflicto sirio, que ya se alarga cuatro años sin una solución política a la vista, precede, con mucho, al acercamiento a Irán. Lo mismo ocurre con la guerra en Yemen, donde Washington decide no intervenir militarmente por motivos locales de peso, no porque Irán esté respaldando la insurrección huzí.

Es imposible predecir si un acuerdo nuclear supondría una mejora de las relaciones entre EE UU e Irán a corto plazo. El ala política más dura de ambos países podría responder aumentando la tensión sobre otros muchos problemas. Pero, a la larga, eliminar el bloqueo absoluto de las relaciones normales, provocado por el programa nuclear iraní, abriría la posibilidad de abordar las otras muchas cuestiones que dividen a Washington y Teherán. De ocurrir algo así, solo tendría repercusiones positivas, pero no hay motivos para creer que EE UU abandonará a la ligera sus numerosas objeciones a las políticas iraníes.

El nerviosismo por parte de las naciones suníes, en particular de los Estados del Golfo, es inevitable. Algunos apenas pueden decidir qué temen más, si un pacto nuclear o un Irán nuclear. Hasta ahora, el gobierno ha mostrado tacto a la hora de abordar sus preocupaciones. La fecha del anuncio de que EE UU volvería a vender armas a Egipto estaba vinculada a las conversaciones nucleares. Además, al anunciar el pacto, Obama también lanzó una invitación a Arabia Saudí y los otros Estados del Golfo para reunirse en Camp David y debatir medidas de cooperación para reforzar la seguridad.

Una política exterior coherente

Lo que ocurra de aquí al 30 de junio tendrá una enorme repercusión para la seguridad nacional de EE UU, no solo con respecto a Irán, sino a la capacidad de diseñar y ejecutar una política exterior coherente a largo plazo, que no esté determinada únicamente por intereses partidistas. Si el Congreso toma medidas para tumbar el pacto nuclear antes de que se complete, o si

torpedea a los negociadores estadounidenses, sembrando más dudas en Teherán sobre si Washington cumplirá sus compromisos para levantar las sanciones, provocará un daño al poder de EE UU a largo plazo que ninguna fuerza militar podrá compensar. La capacidad estadounidense para dirigir y configurar las relaciones internacionales, y para influir en las decisiones de otros países, depende de su talla política. Un país que sigue una misma línea a lo largo de varias presidencias, con apoyo de los dos partidos, y de repente cambia de rumbo a mitad de camino se verá mermado. Un país que no puede hablar al mundo con una sola voz no inspirará el respeto que EE UU espera y necesita.

Si en última instancia se consigue negociar un pacto final, el Congreso tendrá un papel fundamental a la hora de decidir si la actitud de Irán merece el levantamiento de las sanciones legislativas. Mucho antes, el Congreso debería tener la posibilidad de valorar el acuerdo, algo que solo puede hacerse una vez que las negociaciones hayan concluido. Corker debería acentuar la posición de liderazgo que asumió al no suscribir la carta de Cotton, posponiendo la votación de ese proyecto de ley hasta principios de julio y adecuando su lenguaje al efecto. Luego la supervisión del Congreso sobre el cumplimiento del pacto debería ser férrea. Lo ideal sería crear una comisión especial que recibiese informes frecuentes y clasificados y pudiese viajar a Irán para juzgar por sí misma si los términos del acuerdo se están respetando plenamente.

Quienes se preocupan de que un pacto con Irán pueda entrañar un cierto riesgo, deberían recordar que prevenir la proliferación nuclear casi nunca se logra con un solo paso. Los países cambian de rumbo lentamente; las leyes y normas internacionales se construyen ladrillo a ladrillo, a lo largo de los años; la capacidad técnica de supervisión y las expectativas políticas se refuerzan de manera gradual, pero constante. El acuerdo con Irán, si a la postre se consigue, no será el final, sino un principio. Deberá ser resistente, estar encuadrado al detalle y vigilado minuciosamente, pero no necesita ser hermético para despejar el camino y que, en última instancia, Irán abandone para siempre la senda nuclear.

Obama y el futuro del mundo árabe

El rechazo de los grupos extremistas al discurso del presidente americano da a entender que su estrategia enfocada a cambios a largo plazo podría ser correcta.

Randa Achmawi

Cuando supe de la decisión del presidente Barack Obama de venir a pronunciar un discurso dirigiéndose al mundo musulmán desde El Cairo, la ciudad donde vivo, reconozco que sentí una pizca de decepción. Al fin y al cabo, Egipto no puede realmente considerarse un modelo de ejercicio de la democracia ni de respeto incondicional de los derechos humanos. El presidente Hosni Mubarak ostenta el poder desde hace 28 años, habiendo sido confirmado dos ocasiones en la presidencia egipcia por medios bastante cuestionables. ¿Cómo es que Obama no optó por dirigirse a esos interlocutores musulmanes desde un país como Indonesia, por ejemplo? Ésa es la pregunta que se hicieron muchos observadores de mi región al anunciarse su decisión de venir a Egipto. Indonesia ya ha dado pruebas de su capacidad de avanzar con determinación en pos de la democracia. Con ello, el presidente americano hubiera enviado sin duda un mensaje inequívoco a los dirigentes y dictadores árabes, diciéndoles que es hora de introducir reformas y cambios importantes en la escena política de esta región, empezando con la adopción de medidas claras y serias, encaminadas a una mayor apertura y democratización de esos países. En cambio, Obama no sólo escogió dirigirse al mundo árabe desde El Cairo, sino que, además, las partes de su discurso dedicadas a la defensa de los principios de la democracia y de los derechos humanos se abreviaron visiblemente.

De hecho, confieso que, en cierto modo, mi escepticismo con respecto a un posible cambio de la política exterior de la Casa Blanca hacia Oriente Próximo y el mundo árabe se había visto confirmado poco después de la elección de Obama. La razón era su silencio frente a las prácticas israelíes en Gaza, antes de su investidura el 20 de enero, cuando esgrimió como pretexto que "Estados Unidos debía tener un solo presidente a la vez", a pesar de haberse ya pronunciado sobre muchos otros temas relacionados con la política interior e internacional americana.

Es verdad que la elección de un presidente negro y de origen musulmán representaba, sin lugar a du-

das, una evolución positiva en la escena política de EE UU e incluso mundial. Sin embargo, ¿cómo imaginar que semejante cambio pudiera también reflejarse con claridad y decisión en la política exterior de Washington, sobre todo en lo que respecta al conflicto israelo-palestino y sus relaciones con los países árabes? Dicho conflicto se había visto históricamente marcado por el apoyo incondicional de la Casa Blanca a Israel y la aplicación del doble rasero. En cuanto a la relación entre EE UU y los regímenes árabes, es bien sabido que se ha caracterizado por el apoyo, también incondicional, a un gran número de dictadores árabes, como el propio Mubarak. Así que no había mucho que esperar ni intuir grandes cambios en la política exterior del país con respecto a las relaciones con Oriente Próximo y el mundo árabe. Sin perder de vista que la política exterior estaba claramente dictada por una maquinaria compleja y poderosa cuyo fin es preservar, a su manera, los intereses de ese país. Aquellos primeros indicios ya lo mostraban a las claras.

¿Por qué Egipto?

Mediante la elección por parte del presidente Obama de El Cairo como tribuna desde la que hablar al mundo árabe, los responsables políticos americanos parecían expresar unas inquietudes que no respondían al deseo de fomentar inmediatamente la democratización de la región. En un primer momento, la opción de la capital egipcia parecía reflejar otras preocupaciones más inmediatas de la Casa Blanca, como preservar la estabilidad en una zona explosiva. Egipto, un gigante de la región con cerca de 80 millones de habitantes, desempeña, evidentemente, un papel fundamental en el conflicto israelo-palestino, gracias a las relaciones diplomáticas con el Estado hebreo desde 1979. Además, su gobierno invierte esfuerzos muy importantes en la promoción del diálogo entre las distintas facciones palestinas. Sin duda, esos factores pesaron en la decisión de Obama.

Randa Achmawi es corresponsal diplomática senior de *Al Ahram Hebdo*. Egipto.

No obstante, más allá de los cálculos políticos y estratégicos inmediatos de la administración americana, también había que leer entre líneas en el discurso de El Cairo. Se podía percibir que las palabras de Obama llevaban implícito un importante mensaje de esperanza y reflejaban claramente el vigor y el entusiasmo del nuevo inquilino de la Casa Blanca. De todos modos, el mundo ya lo había visto, la noche en que fue elegido, cuando pronunció su célebre discurso en Chicago, utilizando la poderosa fórmula “Yes we can”. Con ello, mostraba que los cambios (hasta los más difíciles) eran posibles, y que alguien como él podía llegar al cargo más importante del planeta.

La estrategia de Obama

Lo cierto es que, dejando aparte simplismos y lecturas rápidas, el discurso de Obama también parece contener una dimensión muy elaborada y sofisticada, que presenta una estrategia para los cambios en esa región, pero a largo plazo.

Quienes conocen el mundo árabe saben bien que la democratización de esa región puede fácilmente chocar con muchos obstáculos, en particular la creciente popularidad, en los 30 últimos años, de los movimientos extremistas islámicos que muy a menudo exhiben programas bastante retrógrados, sobre todo en temas relativos a los derechos de las mujeres y las minorías. De hecho, al querer acceder al poder por vías democráticas, estos grupos representan igualmente una amenaza y un peligro para las libertades fundamentales. Lo hemos comprobado claramente en Irán, donde el gobierno intenta mantener una democracia de cara a la galería, pero comete entre bastidores las peores atrocidades y atentados contra los derechos del hombre (y de la mujer).

Los movimientos extremistas del mundo árabe encuentran en el régimen iraní la mayor fuente de inspiración para poner en práctica su ideología. Así, durante las tres últimas décadas, dichos movimientos han servido de pretexto a los regímenes totalitarios árabes para mantener el *statu quo* y poner trabas a cualquier reforma o democratización de esa parte del mundo. Con suma habilidad, los jefes de Estado árabes han presentado a Occidente sus políticas como la única alternativa posible a su ejercicio del poder en los países árabes. Así, han convencido a los dirigentes de los países del mundo de que era preferible tratar con sus regímenes despóticos, con gran frecuencia totalmente corruptos, que aventurarse con los grupos islamistas, que podrían resultarles una verdadera caja de Pandora.

Obama, gran conocedor del Islam y los musulmanes, no ha caído en la trampa de la disyuntiva extremistas o gobiernos corruptos. Y todo ello gracias a su propia trayectoria personal y a su capacidad para comprender los matices de la realidad de la región. El pre-

sidente americano sabía muy bien que entre los dos grupos (extremistas y gobiernos) hay una importante masa, compuesta por cientos de millones de musulmanes moderados. Éstos tienen aspiraciones sencillas, por ejemplo, tener una familia, que ésta goce de mayor calidad de vida y garantizar una mejor educación a sus hijos. Unas aspiraciones no muy distintas, además, de las de la mayoría de ciudadanos occidentales. Fue, pues, a esta enorme masa de musulmanes del mundo a quien Obama quiso dirigirse el 4 de junio en El Cairo, en un lenguaje que, como bien sabía, sería escuchado por la gran mayoría de esas gentes. El presidente americano hizo bien apoyándose en su carisma y su capacidad de cautivar a los musulmanes, pues estaban todos ahí, sentados frente a sus televisores. Más de mil millones de seguidores del Islam escucharon con atención las palabras que pronunció en la universidad de El Cairo.

Su objetivo estaba claro: no sólo pretendía tratar de mejorar la imagen de Estados Unidos en el mundo tras unos años marcados por la política desastrosa de la administración Bush en esa región; también quiso ganarse la confianza de los musulmanes y acercarlos a América, encarnada por su propia imagen. Así, Obama habló de los importantes roles de los americanos musulmanes en su país, donde recordó que sumaban hasta siete millones. Con ello, invitó a los musulmanes a volverse hacia sus hermanos del otro lado del Atlántico. Con ello, estaba a todas luces tendiendo la mano a la mayoría de la comunidad islámica, pidiéndole que diera una oportunidad a EE UU, teniéndolo a él como presidente. ¿Habrá logrado sus objetivos? En parte, quizás. Los musulmanes, traumatizados por años de exclusión y marginación, no han permanecido insensibles a las palabras y la actitud del nuevo inquilino de la Casa Blanca. Durante una hora de discurso en la universidad de El Cairo, fue aplaudido 23 veces por los presentes. Y en las calles, los taxistas o los comerciantes se decían que tal vez habría que combatir el escepticismo y plantearse la posibilidad de darle, a lo mejor, un voto de confianza.

Los grupos extremistas, por su parte, dirigieron inmediatamente su maquinaria ofensiva contra Obama. Tacharon su discurso de simple operación o ejercicio de relaciones públicas, con el fin de ocultar oscuros propósitos de Washington, decidido a apoyar las prácticas del Estado hebreo y proseguir la ocupación en Irak. En cuanto acabó la alocución, Hezbolá corrió a perpetrar ataques en Líbano, al igual que el gobierno iraní y los representantes de Al Qaeda, con el objeto de sembrar la desconfianza entre los musulmanes.

Una reacción perfectamente previsible por parte de los grupos que, de repente, han visto su popularidad amenazada, con la posibilidad, de la noche a la mañana, de que Obama pueda ganar la guerra mediática contra figuras como Hassan Nasralá y Osama Bin Laden.



Televisiones de todo el mundo retransmitieron en directo el discurso de Obama en El Cairo. En la foto un palestino escucha al presidente dirigirse al mundo musulmán. Cisjordania, 4 de junio de 2009. / SAIF DAHLAH/AFP/GETTY IMAGES

¿Cómo analizar semejante apuesta y cuál sería su verdadero significado? Estas reacciones de aprensión y el rechazo al discurso de Obama significan probablemente que el presidente americano va, cuando menos, por buen camino. Asimismo, dan a entender que su estrategia enfocada a cambios a largo plazo podría ser correcta.

La táctica de la administración americana puede resumirse en varias medidas. Para empezar, intentar debilitar las corrientes musulmanas extremistas, primero mediante la aplicación de una buena estrategia de comunicación con los ciudadanos de esos países. En segundo lugar, proseguir los esfuerzos por la promoción del diálogo y el entendimiento entre Occidente y el mundo arabo-musulmán. Y se haría a través de la Alianza de Civilizaciones de Naciones Unidas, iniciativa a la que el presidente americano se adhirió en abril en Estambul. Por último, el elemento más importante para ayudar a Obama a ganarse definitivamente la confianza de árabes y musulmanes consistiría en actuar de modo que sus promesas públicas se vean siempre acompañadas de acciones y medidas concretas. Por ejemplo, las medidas para resolver el conflicto de Oriente Próximo partiendo de los principios de la justicia y la legalidad internacional, y la retirada de Irak en el plazo previsto. En definitiva, que haya coherencia en la política de Washington con respecto a Oriente Próximo y todo el mundo árabe, para que puedan evitarse las situaciones creadas en los últimos años, bajo el mandato de George W. Bush. Si lo lograra, la excusa esgrimida por los déspotas árabes, esto es, la amenaza de los radicales, ya no tendría razón de ser. En paralelo a ese proceso, debería poder entablarse cualquier debate sobre la emergencia de la democracia, seguido por la instauración de una estructura de gobierno democrática. Sin embargo, todo eso exigirá tiempo, para que la transición y los cambios puedan completarse de modo apacible y organizado. Las transformaciones acontecidas en la mayoría de países de Sudamérica, en España tras la muerte de Franco o en Portugal son experiencias que podrían convertirse en referencias interesantes e importantes. El conjunto de militantes por la democracia del mundo árabe debería tenerlas en cuenta. ■

Libros en politicaexterior.com

Queremos que leas lo mejor los 365 días al año

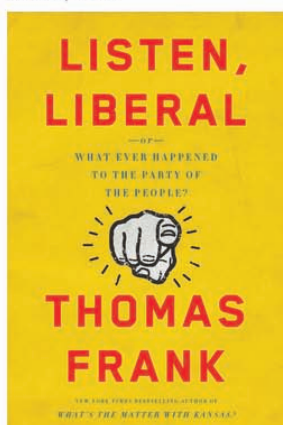


ESTUDIOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

A usted le interesa qué pasa en el mundo. Nosotros le proporcionamos el cómo y el porqué

PORTADA ACTUALIDAD ▾ POLÍTICA EXTERIOR ECONOMÍA EXTERIOR AFKAR / IDEAS INFORME SEMANAL LIBROS

Portada | Libros



08 / MAY / 2018

¿Qué fue del Partido Demócrata?

JORGE TAMAMES

Nueva York, octubre de 1936. Franklin Roosevelt afronta su reelección sabiendo que tiene a los poderes fácticos alineados en su contra. "Son unánimes en su odio..."

Metropolitan Books

Nueva York, 2016.

305 págs.

LIBROS Y RESEÑAS



26 / ABR / 2018

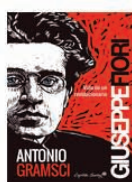
La explosión de miles de mundos interiores

DAVID BLÁZQUEZ

El Nobel de Literatura 2015 a Svetlana Alexiévich tiene mucho de especial, al ser uno de los pocos entregados a un a...

Debolsillo, Barcelona, 2015, 408 págs.

Leer Más



22 / ABR / 2018

Gramsci redux

JORGE TAMAMES

Eric Hobsbawm escribió en algún lugar que España, a pesar de haber producido poca teoría política a lo largo de su h...

Capitán Swing, Madrid, 2016, 392 págs.

Leer Más



15 / ABR / 2018

Del cambio interior al proyecto internacional

ÁUREA MOLTÓ

Las cuatro décadas de la España democrática proporcionan inagotables fenómenos de estudio, casi todos ellos satisfac...

Marcial Pons, Madrid, 2016, 272 págs.

politicaexterior.com

El 'lobby' pro israelí en la era Obama

Frente a la vertiente tradicional, surge una nueva, con una visión diferente sobre la postura que debe mantener la comunidad judía americana respecto a Israel.

Ricard González

Durante la campaña electoral de las últimas presidenciales norteamericanas, Barack Obama se comprometió a actuar de forma urgente y decidida para estimular la reanudación del proceso de paz entre palestinos e israelíes. A los 10 meses de su investidura, el presidente de Estados Unidos ya ha hecho buena su promesa, asignando a este conflicto a un mediador experimentado como George Mitchell, e incluso implicándose personalmente en las negociaciones.

A juicio de la mayoría de los analistas, la actuación de Obama en este contencioso será decisiva, pues existe la convicción de que sin una presión fuerte de Washington a todas las partes, será imposible alcanzar un acuerdo de paz. Dada la enorme influencia que ha tenido tradicionalmente el *lobby* pro israelí –considerado uno de los más poderosos del país– en la política exterior de EE UU, su relación con la actual administración será un elemento a tener muy en cuenta en las futuras negociaciones.

A menudo, se utiliza en los medios de comunicación la expresión “*lobby* judío” para referirse al *lobby* pro israelí. Sin embargo, es factualmente incorrecta, y además es percibida con una carga de antisemitismo por muchos judíos norteamericanos. Forman parte del *lobby* numerosas organizaciones pro israelíes de otras confesiones religiosas, sobre todo evangélicas y además, miles de judíos americanos no participan, ni apoyan estas entidades.

Si bien la más conocida y poderosa es la American Israeli Political Affairs Committee (AIPAC), creada a principios de los años cincuenta, existen más de 70 entidades que forman parte del *lobby* pro israelí. Más allá de sus recursos, con un presupuesto de más de 40 millones de dólares y más de 100.000 miembros, la importancia de AIPAC radica en que integra en su junta directiva a otras organizaciones menores, lo que permite canalizar y coordinar agenda, mensajes y estrategias de los defensores de Israel en EE UU. Las entidades representadas son de diferente naturaleza, incluyendo a *think tanks*, comités de recaudación de fondos para financiar campañas electorales (PAC, por sus siglas en inglés), y “media watchdogs”, dedicados a denunciar informaciones falsas o tendenciosas contra Israel, e influir en la opinión pública.

El *lobby* pro israelí incluye sensibilidades políticas diferentes. La mayoría muestra en sus acciones y mensajes un apoyo incondicional al gobierno de Israel, independientemente de la coalición de partidos que lo integren. No obstante, existe un numeroso grupo de organizaciones con unas posiciones políticas de cariz conservador, y en las cuestiones relacionadas con el conflicto árabe-israelí más cercanas a las tesis del Likud. Entre ellas, por ejemplo, el influyente *think tank* Washington Institute for Near East Policy. En cambio, las que tienen una agenda marcadamente progresista son una pequeña minoría, como el Israel Policy Forum.

El asunto más controvertido al estudiar el *lobby* pro israelí es determinar su grado de influencia sobre la política exterior norteamericana. El alineamiento de EE UU con Israel es evidente desde mediados de los años sesenta, y se ha ido consolidando desde entonces, hasta alcanzar su mayor cota durante la administración de George W. Bush. Según algunos especialistas, como John Mearsheimer y Stephen Walt, autores del controvertido libro *The Israel Lobby and the US Foreign Policy*, esto es consecuencia de la enorme capacidad de presión sobre los políticos norteamericanos del *lobby* pro israelí y de su influencia sobre la opinión pública.

Además de situar en posiciones de poder a personas comprometidas con el Estado judío, Walt y Mearsheimer sostienen que el *lobby* ha sido capaz de limitar los márgenes del debate sobre la política exterior en Oriente Próximo silenciando a las voces críticas con Israel. Una de sus herramientas, denuncian, es la acusación de antisemitismo a aquellos que disienten de sus opiniones.

Existen múltiples ejemplos del poder del *lobby*, sobre todo en el Congreso. AIPAC ha ayudado a derrotar a políticos que consideró detractores de Israel, como Cynthia McKinney, Paul Findley, o los senadores William Fulbright y Charles Percy. Asimismo, también se le atribuye parte de culpa en la derrota de la candidatura de Adlai Stevenson al cargo de gobernador de Illinois en 1985.

Muchas de estas batallas sucedieron en los años ochenta, y desde entonces pocos congresistas se han atrevido a echarle un pulso, lo que demuestra su enorme poder.

Ricard González es periodista y politólogo.



El consejero de Seguridad Nacional de EE UU, James Jones, durante su intervención en la Conferencia nacional de J Street. Washington 25-28 de octubre de 2009. / SAUL LOEB/AFP/GETTY IMAGES

Quien sí protagonizó un sonado enfrentamiento con el *lobby* fue el presidente George Bush *senior* en 1991. Cerca del final de su mandato, Bush se enfrentó al primer ministro israelí, Isaac Shamir, al desoír su petición de congelar la construcción de asentamientos en Cisjordania, una medida de creación de confianza previa al lanzamiento del proceso de paz con los palestinos. Indignado por tal desaire, Bush quiso condicionar la garantía de un préstamo por valor de 10.000 millones de dólares a Israel a la congelación de los asentamientos. Puesto que el movimiento requería la aprobación del Congreso, AIPAC echó mano de todas sus influencias en la institución para evitarlo. Finalmente, tras una dura batalla, se llegó a un compromiso entre ambas partes. Aunque Bush no salió derrotado, tuvo que gastar un enorme capital político en este contencioso, y la conclusión fue para muchos que la ayuda económica a Israel es incondicional, intocable.

A pesar de estos ejemplos, varias personas que han estado directamente implicadas en el diseño de la política exterior norteamericana en la región, como el diplomático Dennis Ross, o el ex secretario de Estado, George Schultz, sugieren que el alineamiento de EE UU con Israel no responde a la influencia del *lobby*, sino a la percepción de la clase política de que los valores e intereses nacionales de su país coinciden plenamente con los del Estado hebreo.

Para intentar medir la influencia del *lobby* de forma más científica, en su artículo *The Israeli and Arab Lobbies*, Mitchell Bard analiza 782 decisiones políticas relacionadas con Israel en el Congreso durante el periodo de 1945 a 1984, y concluye que el *lobby* pro israelí se salió con la suya en un 60% de las ocasiones. Sin embargo, la cifra desciende al 27% cuando el *lobby* y la Casa Blanca mantuvieron posiciones encontradas, mientras que se eleva al 95% cuando estaban del mismo lado.

Es imposible medir de forma exacta hasta qué punto la política exterior americana está moldeada por el *lobby*. Sin embargo, parece obvio que su influencia es muy importante. Si no, sería difícil explicar por qué Israel es cada año, y con diferencia, el primer receptor de ayuda americana con más 3.000 millones de dólares –una asignación per cápita de cerca 500 –, cuando es un país desarrollado y con uno de los ejércitos más poderosos del mundo.

J Street, el nuevo ‘lobby’

Si bien existen desde hace tiempo organizaciones judías progresistas cuyo objetivo es promover la paz en Oriente Próximo, ninguna de ellas ha ejercido el rol de *lobby*. Ante este vacío, un grupo de judíos norteamericanos de izquierdas decidió crear en la primavera de 2007 J Street, un *lobby* con una visión diferente de la tradicional sobre la postura que debe mantener la comunidad judía americana respecto a Israel.

Su presidente, Jeremy Ben-Ami, sostiene que es necesario “redefinir qué significa ser pro Israel”, de forma que sea legítimo criticar a este Estado cuando se equivoca y toma decisiones que perjudican la búsqueda de la paz. La organización se muestra comprometida con una resolución del conflicto árabe-israelí basada en la creación de dos Estados viables a partir de las fronteras de 1967, con pequeños cambios acordados por ambas partes, y con Jerusalén como capital compartida. Además, J Street se posiciona en otros asuntos regionales clave. Por ejemplo, apoya decididamente la negociación como vía para resolver la cuestión nuclear iraní.

A los pocos meses de su creación, J Street tuvo que pasar una prueba de fuego a causa de la guerra de Gaza. A pesar de estar bajo una enorme presión, fue fiel a sus principios, y se opuso a la guerra porque “suponía un

castigo al millón y medio de habitantes de Gaza” por las acciones de sólo “unos extremistas”. Esta posición le reportó duras críticas de prominentes judíos norteamericanos, incluso algunos que habían apoyado su creación.

Sin embargo, 18 meses después de su nacimiento, la iniciativa podría calificarse de éxito. No sólo ha conseguido una amplia cobertura mediática, sino que para su segundo año de vida, J Street doblará su presupuesto –tres millones de dólares. A su primera conferencia nacional, celebrada los días 25 y 28 de octubre, asistieron más de 1.500 personas venidas de todo el país, e incluso de Israel. Tan importante como el número de asistentes es el nivel de los ponentes que apoyaron la iniciativa con su presencia, como el consejero de Seguridad Nacional, James Jones, en representación del presidente Obama, más de una decena de congresistas, y conspicuos políticos de los partidos israelíes New Movement-Meretz, el Partido Laborista y Kadima.

La presencia de Jones fue una muestra más de la sintonía política entre el nuevo *lobby*, la Casa Blanca, y los sectores progresistas que auparon a Obama a la Casa Blanca. Este alineamiento se puso de manifiesto unos días antes, cuando la fundación política de izquierdas Media Matters, cercana a la administración, realizó una encendida defensa de J Street contra varias instituciones pro israelíes conservadoras que intentaron promover un boicot a su conferencia nacional. Estos mismos grupos de extrema derecha, que consiguieron que una decena de congresistas retirara su apoyo a la conferencia, acusaron al asesor presidencial, David Axelrod, y su jefe de gabinete, Rahm Emmanuel, de ser “judíos con autoodio”.

El objetivo de J Street es crear una red de apoyo a los políticos americanos que pretendan desviarse de las tesis del *lobby* pro israelí tradicional cuando éstas perjudiquen al proceso de paz. Para conseguirlo, deberá aumentar su influencia en dos ámbitos diferentes: la opinión pública y la clase política americana.

J Street pretende romper con la visión extendida entre una parte de la opinión pública de que todo político que confronte al *lobby* tradicional le da la espalda a la comunidad judía. No debemos olvidar que esta comunidad tiene un importante peso electoral en algunos Estados clave como Florida o Nueva Jersey, por lo que tiene un coste en términos políticos oponerse al *lobby*. En contra de una opinión bastante generalizada, una mayoría de los seis millones de judíos norteamericanos mantiene posiciones moderadas sobre el conflicto árabe-israelí. Según una encuesta de julio de 2009, un 60% se opone a la construcción de nuevos asentamientos, y cerca de un 80% es favorable a que Washington presione al gobierno de Israel si es necesario para conseguir la paz. Además, sólo un 8% situó Israel como uno de los dos factores prioritarios que deciden su voto en las elecciones. Ahora bien, esta minoría está muy movilizada, es ruidosa e influyente.

El otro gran ámbito de actuación de J Street es la financiación política, la mayor herramienta para influir en la clase política del país. Para las elecciones al Congreso de

2008, J Street logró recaudar cerca de 500.000 dólares, lo que le permitió apoyar económicamente las campañas de 41 congresistas. La cifra es elevada, sobre todo teniendo en cuenta que sólo dispusieron de seis meses, pero se queda corta frente a los 2,5 millones del *lobby* pro israelí tradicional. Será interesante realizar la misma comparación después de las legislativas de 2010. Además, en la conferencia nacional, se acordó que unas 20 organizaciones pacifistas se integraran orgánicamente en J Street, lo que puede multiplicar sus conexiones y recursos financieros.

Perspectivas de futuro

Hasta el momento, a pesar de sus esfuerzos, la actual administración no ha obtenido apenas resultado alguno en su labor de mediación entre palestinos e israelíes. George Mitchell ha viajado en numerosas ocasiones a la región para intentar arrancar concesiones a todas las partes implicadas, y ha presionado al gobierno israelí para que decreta una congelación total de la construcción de los asentamientos. No obstante, sólo ha obtenido una congelación parcial, considerada insuficiente por palestinos y Estados árabes.

Tras varias semanas de *impasse*, Washington optó por retirar la condición de que Israel congele totalmente la construcción de asentamientos para retomar el proceso. En su reunión a tres bandas con Mahmud Abbas y Benjamín Netanyahu, Obama declaró que lo más importante era comenzar cuanto antes las negociaciones sobre el estatuto final, cediendo ante las tesis israelíes.

Esta negativa de la Casa Blanca a echar un pulso a Israel fue interpretada por algunos como una renuncia a gastar parte de su capital político para buscar un enfoque del conflicto equilibrado. No obstante, a estas alturas, extraer esta conclusión resulta precipitado. La cesión de la Casa Blanca llegó en un momento en el que el presidente tenía un índice de popularidad menguante y varios frentes abiertos, entre ellos la reforma sanitaria. Por tanto, en un momento tan delicado, es lógico que no quisiera gastar una buena dosis de su capital político en los simples prolegómenos del proceso de paz. Sobre todo, cuando ni los Estados árabes, ni los principales actores palestinos habían asumido ningún riesgo político moviéndose de sus posiciones de partida.

Si el presidente Obama fuera capaz en los próximos meses de cosechar éxitos en cuestiones domésticas de gran relevancia, como la recuperación de la economía o la reforma del sistema sanitario, vería aumentar de nuevo su popularidad, y estaría en condiciones de echar un verdadero pulso al gobierno de Netanyahu, y al *lobby* pro israelí tradicional. En este escenario, y llegado el caso que las dos partes aceptaran el inicio de una nueva ronda negociadora, se vería realmente hasta qué punto Obama está dispuesto a invertir su capital político en la búsqueda de la paz en este intrincado conflicto, y cuál es realmente el equilibrio de fuerzas entre los dos alas del *lobby* pro israelí, la tradicional y la nueva. ■

La mediación imposible de Estados Unidos en el conflicto palestino-israelí

Poderoso, débil y parcial, Washington ha perdido capacidad y legitimidad para resolver los conflictos que asolan la región.

Mariano Aguirre

Es un lugar común afirmar que sin el liderazgo de Estados Unidos no será posible alcanzar la paz entre israelíes y palestinos. Tanto israelíes favorables a la solución de los dos Estados, como miembros de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), sionistas liberales en EE UU o europeos bien intencionados, todos repiten que sin Washington no se puede lograr una negociación.

La historia y las razones de la actuación de EE UU en este conflicto, la autonomía que ha alcanzado Israel, junto con el apoyo irrestricto que Washington le provee, la inhibición política europea y las divisiones e intereses en el mundo árabe van en contra de esa verdad aparente. Mientras se espera que EE UU sea un mediador imparcial, el conflicto se torna más difícil de resolver, y la diplomacia internacional queda atrapada en una inercia que beneficia a la ocupación israelí.

Recientemente el nuevo gobierno sueco prometió reconocer el Estado palestino, el Parlamento británico votó en favor de ese reconocimiento y el gobierno francés ha insinuado que podría ir en la misma dirección. También hay rumores de que antes de dejar la Casa Blanca, el presidente Barack Obama haría un último intento de presentar un marco de negociación ante las Naciones Unidas. Pese a la importancia simbólica de estas reales o posibles iniciativas, ninguna de ellas afectará a la ocupación del territorio palestino. La reciente guerra de Gaza y las manifestaciones de miembros del gobierno israelí, incluyendo el primer ministro Benjamin Netanyahu, indican que no tienen ningún interés en negociar una solución de dos Estados. Israel se siente suficientemente seguro económica, política y militarmente como para no ceder a presiones.

Parte de la seguridad israelí proviene del contexto internacional. Pese a que más de 100 países han reconocido al Estado palestino, las resistencias en el Consejo de Seguridad de la ONU impiden que esos reconocimientos conduzcan al nacimiento del Estado. Rusia y China tienen políticas exteriores conservadoras en lo que se refiere a apoyar nuevos Estados y no quieren precedentes que puedan afectar a sus territorios. Al mismo tiempo, ambos

tienen crecientes acuerdos económicos y militares con Israel. Los europeos han asumido una posición secundaria, financiando parte de los costes de la ocupación, rebajando su papel político y presionando levemente a Israel pero manteniendo ventajas comerciales y diplomáticas. EE UU continúa presentándose como el único mediador posible entre ambas partes pero en realidad actúa, en palabras del exdiplomático estadounidense Aaron David Miller, más como un “abogado de Israel”.

Negociar como excusa

Los colonialismos francés y británico crearon en gran medida la situación actual en Oriente Medio. El abandono de Palestina por parte de Londres y su apoyo al sionismo sentaron los pilares de la situación actual. EE UU tomó el reemplazo poscolonial a partir del final de la Segunda Guerra mundial y edificó una estrategia regional con Arabia Saudí e Israel (e Irán hasta 1979). Esta alianza se basó en intereses económicos (estabilidad regional para que EE UU y sus aliados accediesen a los recursos energéticos), financieros (reciclaje de los fondos que obtenían los saudíes y las monarquías del Golfo hacia bancos e inversiones occidentales), estratégicos (hegemonía egipcia en la región y dotar a Israel con disuasión nuclear), políticos (dominación israelí sobre los palestinos y de los gobiernos autoritarios egipcios sobre su propia sociedad) y geopolíticos (apoyo de Washington a Israel para contener a la antigua URSS y apoyo a gobiernos árabes).

Durante décadas los sucesivos gobiernos de EE UU han mantenido que la única vía para la creación de un Estado palestino son las negociaciones. Esta ha sido una excusa para no respetar las resoluciones de las Naciones Unidas y los Acuerdos de Oslo (1994), y proveer a Israel de protección contra las críticas y eventuales sanciones del sistema multilateral. A la vez, Israel bloquea de forma sistemática todo intento negociador y continúa la colonización de los territorios ocupados en 1967 creando una denominada “realidad basada en los hechos” que imposibilita la existencia de dos Estados. Israel se presenta como un negociador bien dispuesto pero, o bien da pasos



El presidente Obama y el primer ministro Netanyahu durante un encuentro bilateral en la Casa Blanca. Washington, 1 de octubre de 2014./OLIVIER DOULIERY/DPA/CORBIS

atrás o exige condiciones inaceptables, como indican diversos testigos y miembros de las negociaciones.

La política de colonización a través de asentamientos va acompañada de una compleja arquitectura institucional de ocupación (represión, controles administrativos y militares discriminatorios; marginación, desplazamientos de población, destrucción de viviendas y de estructuras laborales) y una elaboración de discursos y dictámenes que contravienen el Derecho Internacional y las resoluciones de las Naciones Unidas sobre este conflicto, pero que dan apariencia de legalidad.

Esta triple estrategia de progresiva ocupación de territorio, destrucción de los medios de vida de los palestinos y supuesta legitimación legal distorsiona la realidad y construye una paralela. Es cada vez más frecuente en medios israelíes (y de Estados Unidos) escuchar que los verdaderos ocupantes de Cisjordania, Jerusalén y Gaza, que gran parte de los israelíes consideran suyo por derecho divino y otra parte por haberlo conquistado a un pueblo que no tenía Estado, son los palestinos.

La política oficial de EE UU es vetar las iniciativas palestinas para crear el Estado –bien sea el reconocimiento o todo paso que le otorgue legitimidad para actuar como un Estado, por ejemplo, solicitar el acceso al Tratado

de Roma que rige la Corte Penal Internacional. Por otro lado, critica a Israel cuando crea nuevos asentamientos en los territorios palestinos. La diferencia es que sobre la Autoridad Palestina pende la amenaza de cortarles los fondos para su supervivencia (especialmente los salarios para funcionarios), mientras que Israel no recibe ninguna presión económica o política. De esta forma, en nombre del principio de alcanzar la paz únicamente a través de negociaciones se viola el principio de la Carta de Naciones Unidas de no poder adquirir territorio mediante el uso de la fuerza a la vez que se permite a Israel proseguir con su política de hechos consumados.

Una asentada tradición

Estados Unidos ha desarrollado una estrecha relación económica, diplomática y de asistencia militar con Israel. Washington transfiere más de 3.000 millones dólares de ayuda financiera y militar al año. Según el Congressional Research Service, Israel es el principal país receptor de ayuda extranjera de EE UU con una asistencia bilateral acumulada de 121.000 millones de dólares desde su creación en 1948. Esta ayuda ha ido acompañada de incondicionalidad política, con excep-

ciones durante la presidencia de James Carter (1977-81) y la primera presidencia de Obama (2009-2013).

En un reciente libro del historiador y exmilitar israelí Ahron Bregman (*Cursed Victory. A History of Israel and the Occupied Territories*, Allen Lane, London, 2014. Edición en español en Cátedra) basado en material desclasificado, se describe la estrecha interrelación entre EE UU e Israel. A modo de ejemplo, Bregman describe que en el contexto de las negociaciones entre Israel y Egipto entre 1973 y 1975, con la mediación de Washington, el gobierno israelí obtuvo extraordinarias garantías de defensa indefinidas en el tiempo por parte de EE UU además de una carta secreta negociada por el entonces secretario de Estado, Henry Kissinger. En esa carta EE UU se comprometió a no negociar con la OLP ninguna iniciativa “que Israel considerara insatisfactoria”.

El apoyo de EE UU permite a Israel una gran impunidad para violar las resoluciones de Naciones Unidas o el Derecho Internacional Humanitario sin temor a sanciones. Desde 1968, Israel ha violado 32 resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, según un estudio de Stephen Zunes, de la Universidad de San Francisco. La lógica de los gobiernos de EE UU es obviar el Derecho Internacional y las Naciones Unidas en favor de negociaciones políticas.

Por ejemplo, cuando en 2011 todos los miembros del Consejo de Seguridad votaron a favor de una congelación de la política israelí de asentamientos, la entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, explicó que EE UU se opone a los asentamientos pero que ha expresado “consistentemente durante muchos años que el Consejo de Seguridad, y las resoluciones que de él emanan, no constituyen el mejor instrumento para alcanzar ese objetivo”. Igualmente, durante la reciente guerra de Gaza, Estados Unidos bloqueó todas las iniciativas presentadas en Naciones Unidas relacionadas con las violaciones de Israel del Derecho Internacional Humanitario.

En *Broker of Deceit* (Beacon Press, Boston, 2013) Rashid Khalidi presenta numerosas evidencias sobre cómo Washington ha minado las posibilidades de alcanzar la paz entre israelíes y palestinos basadas en documentos hasta ahora clasificados. Este académico de la Universidad de Columbia presenta las líneas de continuidad, especialmente en las negociaciones de 1982 para implementar los artículos sobre palestinos del acuerdo de Camp David de 1978, en las negociaciones entre israelíes y palestinos que siguieron a la Conferencia de Paz de Madrid en 1991, y los intentos del presidente Obama. En todos los casos, los derechos de los palestinos, tanto a la autodeterminación, como los que les amparan bajo un régimen de ocupación militar, fueron ignorados.

Falta de legitimación

El intento de Obama en los dos primeros años de su presidencia terminó en fracaso, al igual que la reciente iniciativa del secretario de Estado, John Kerry. Obama propuso la creación de un Estado

palestino y tomar las fronteras de 1967 (con modificaciones para que Israel incluyese grandes asentamientos en su territorio) de acuerdo con la Resolución 242 de las Naciones Unidas. Su propuesta era moderada y limitada ya que dejaba fuera la discusión sobre el estatus de Jerusalén y el retorno de los refugiados palestinos de 1948 y 1967. Aun así, recibió una dura presión y desafíos por parte del gobierno israelí, el Partido Republicano, parte del Partido Demócrata, algunos miembros de su propio equipo (como el diplomático Dennis Ross que combatió al prestigioso senador George Mitchell, que era rechazado por Israel, hasta llevarlo a la renuncia), y el denominado *lobby* judío liderado por el Comité de Asuntos Públicos Israelí Americano (AIPAC).

Nathan Thrall, investigador del International Crisis Group, describió recientemente en *The New York Review of Books* las diferentes coaliciones políticas que dominan y construyen el pensamiento político sobre Israel y Palestina en EE UU, en una gama que va desde los neoconservadores que no se fían de los árabes hasta los que consideran que solo apoyando incondicionalmente a Israel se logrará la paz. Su acertada conclusión es que en Washington no existen los incentivos políticos para tomar ninguna medida de presión contra Israel o de apoyo a los palestinos en la ONU. “Los potenciales beneficios de crear un pobre, pequeño y estratégicamente fragmentado Estado palestino, dice, son escasos comparados con el coste de presionar fuertemente a un aliado cercano con peso en la política regional e interna de Estados Unidos”.

En la actualidad, el mundo árabe se encuentra dividido, con varias guerras en curso y diplomáticamente débil. Por su parte, la alianza entre Israel, EE UU y Egipto se está reconstruyendo después de tres años de incertidumbre debido a la denominada *Primavera Árabe*. Israel se ve en medio de una región con altísima inestabilidad y redobla su presión para que EE UU mantenga sus compromisos militares y políticos. Israel teme que Washington disminuya su compromiso con Oriente Medio por varias razones. En primer lugar, porque depende cada vez menos de los recursos energéticos de la región ya que está alcanzando la autosuficiencia y puede comprar petróleo y gas en otros mercados. Segundo, por su interés en contrarrestar el poder de China en la zona de Asia-Pacífico y, tercero, por sus fracasos diplomáticos en la zona (Siria, Irak, Israel-Palestina).

Pero es difícil que EE UU abandone Oriente Medio. Los recursos energéticos de la región y los que pasan por ella siguen siendo importantes y el apoyo a Israel no cesará. Evitar que Irán cuente con armas nucleares es también una prioridad y la nueva competencia con Rusia es creciente. A la vez, paradójicamente, Washington ha perdido capacidad y legitimidad para resolver ninguno de los numerosos conflictos que asolan la región. Poderoso, débil y parcial, Washington no es el actor adecuado para resolver el conflicto árabe-israelí. ■

EE UU en Oriente Medio: el factor militar

Existe el riesgo de que las intervenciones estadounidenses, motivadas por la lucha antiterrorista, estén determinadas por lo militarmente factible más que por lo políticamente deseable.

Marina Ottaway

Dada su actual condición de única superpotencia, Estados Unidos se siente autorizado a intervenir dónde y cuándo lo considere oportuno para salvaguardar sus intereses particulares, proteger a sus aliados y, al menos desde su punto de vista, reparar las injusticias y hacer del mundo un lugar mejor. Con frecuencia, la intervención es de carácter militar, bien en forma de guerras de larga duración, como en los casos de Corea, Vietnam, Afganistán e Irak, bien de expediciones breves y casi ridículas, como en Grenada. Las acciones bélicas se han convertido hasta tal punto en parte integrante de la política exterior estadounidense que el presidente, Barack Obama, fue acusado de “aislacionismo” cuando se negó a prestar apoyo militar a la oposición siria después de 2011. Una de las consecuencias de este intervencionismo es que, en algunos lugares del mundo, la acción política es obra del ingente, profesional, curtido y bien armado ejército estadounidense, al cual, a pesar de seguir estrictamente sometido a la supervisión civil, se le ha traspasado el papel de responsable político.

La función política cada vez mayor que desempeña el ejército queda de manifiesto sobre todo en Oriente Medio. Desde siempre, la cuestión de la seguridad ha ocupado un lugar central en la estrategia estadounidense en la región. No obstante, hasta hace poco, el ejército no participaba decisivamente en el proceso de definición de políticas. La proliferación del islamismo violento ha cambiado la situación. Existe el peligro de que en el futuro las actuaciones estén determinadas por lo militarmente factible más que por lo políticamente deseable. Puede que la intervención de este año en Siria e Irak, en la que la acción militar se ha desarrollado sin estrategia política, sea un presagio de los problemas que se avecinan.

Después de la Segunda Guerra mundial, la política estadounidense en Oriente Medio ha estado impulsada por tres preocupaciones fundamentales: limitar la influencia soviética, mantener el acceso al petróleo y salvaguardar la seguridad de Israel. Evidentemente, la primera ha dejado de ser uno de estos impulsores. A pesar de que la agresividad del presidente, Vladímir Putin, no deja de aumentar, en Oriente Medio Rusia ha repre-

sentado para EE UU una molestia más que una amenaza real. El acceso al petróleo y la seguridad de Israel, por su parte, siguen siendo motores de la acción política y, desde septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo se ha convertido en el indiscutible y probablemente duradero tercer pilar de las intervenciones estadounidenses en la zona.

El petróleo del Golfo y los cuellos de botella

Estados Unidos no depende de las importaciones directas de petróleo de los países del Golfo. Las exportaciones de hidrocarburos de Arabia Saudí y otros países de la región a EE UU no han dejado de disminuir con los años, y las revoluciones del petróleo y el gas de esquisto nacionales las reducirán todavía más. Pero el mercado del petróleo es un mercado integrado a escala mundial y cualquier amenaza a los principales productores de petróleo y gas del Golfo, incluidos Irán e Irak, podría tener repercusiones económicas en todo el mundo. El paso seguro de los petroleros y los barcos que transportan gas natural licuado (GNL) a través de los estrechos de Ormuz y Bab el Mandeb y del canal de Suez sigue siendo un imperativo, independientemente de si el cargamento va destinado a China, Japón, Europa o Estados Unidos. De ahí que este último siempre haya respondido con celeridad a las amenazas a los flujos de petróleo, por ejemplo tras la invasión iraquí de Kuwait en 1990, y que mantenga una fuerte presencia naval en el Golfo.

Para asegurarse el acceso al petróleo de esta región, EE UU ha dependido históricamente del mantenimiento de relaciones sólidas tanto con los países árabes del Golfo como con Irán. Pero con el derrocamiento del sha y el establecimiento de la República Islámica en 1979, los lazos con Irán se rompieron y el país pasó a ser la amenaza que había que frenar más que el aliado que contribuía a mantener la estabilidad. Desde la invasión estadounidense de Irak de 2003, la relación con los países árabes del Golfo también ha quedado menoscabada. Para Arabia Saudí y sus vecinos más pequeños, la decisión de EE UU de derrocar a Saddam Hussein sin con-

sultarles y sin tener en cuenta las repercusiones para el resto de la región minaron la seguridad en el Golfo al debilitar al único país de la zona suficientemente poderoso para actuar como contrapeso de Irán. Irak se convirtió en un país gravemente incapacitado, dividido e inestable, lo cual reforzó la influencia iraní y alimentó sus aspiraciones hegemónicas.

Para los países del Golfo, a los que ya irritaba la insistencia estadounidense en que se celebrasen elecciones democráticas en Irak –lo cual, en su opinión, desestabilizaría aun más el país al incrementar el poder chií y con ello la influencia iraní–, el respaldo de EE UU al derrocamiento de varios regímenes árabes durante la *Primavera Árabe* fue motivo de indignación. Según la retórica dominante en la región, en Egipto la administración Obama no tuvo problemas en dejar en la estacada a su aliado, el presidente Hosni Mubarak; en Bahrein estuvo peligrosamente al borde de tomar partido por la oposición chií en un momento en que los países del Golfo estaban enviando fuerzas de protección para apoyar a la monarquía; y, para colmo, cuando los sirios se levantaron contra el presidente Bashar al Assad, el único gobernante árabe del que querían librarse los países del Golfo, Obama no hizo nada.

Con todo, los países del Golfo siguen esperando que Estados Unidos los proteja y mantenga la seguridad en la región; no tienen a nadie más a quien dirigirse. Sin embargo, se han convertido en aliados huraños y recelosos que dudan de la sinceridad del compromiso estadounidense y se muestran reacios a secundar incondicionalmente el liderazgo de Washington.

El rompecabezas de Israel

El compromiso estadounidense de proteger al Estado de Israel es tan sólido como su determinación de mantener un acceso seguro al petróleo y el gas del Golfo. Pero mientras que detrás de este segundo principio está la necesidad económica, el primero tiene un fundamento político. Estados Unidos no necesita mantener una relación estrecha con Israel para preservar sus intereses en Oriente Medio. Antes bien, dicha cercanía complica todos los demás aspectos de su estrategia en la región.

Estados Unidos nunca ha intervenido militarmente para proteger al Estado de Israel porque nunca lo ha necesitado. Pero en diversas ocasiones se ha apresurado a facilitarle más armamento, junto con un incremento de la ayuda militar y del apoyo financiero, y se ha involucrado decididamente en negociaciones que han tenido como resultado el aumento de la seguridad para Israel. La diplomacia itinerante de Henry Kissinger en el periodo posterior a la guerra de 1973 y el compromiso personal del presidente Jimmy Carter en las negociaciones que desembocaron en los acuerdos de Camp David de 1979 son algunos ejemplos. Estados Unidos también ha defendido a Israel utilizando reiteradamente su poder



Vista de Kobane tras los bombardeos de la coalición dirigida por EE UU para luchar contra el EI. Octubre de 2014./RAUF MALTAS/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES

de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para bloquear resoluciones cruciales para ese Estado. Y mientras que en teoría condena muchas de las actuaciones del gobierno israelí, principalmente la expansión de los asentamientos en Cisjordania y Jerusalén Este, en la práctica las tolera. De hecho, al silenciar las críticas propias y ajenas, ha hecho posibles las acciones que reprobaba.

Las razones que en origen justificaron el intervencionismo estadounidense en apoyo a Israel –la afinidad con la joven nación que luchaba por subsistir y la certeza de que sería un aliado fiel en la guerra fría– hace tiempo que han dejado de ser válidas. Las dificultades de Israel han pasado. Con una renta per cápita de 36.000 dólares al año según el Fondo Monetario Internacional, es decididamente un país rico. La guerra fría ha terminado. El principal factor que empuja actualmente a EE UU a intervenir a favor de Israel es la política interior: Israel dispone

de grupos de presión infatigables y muy bien organizados que vigilan las posturas que adoptan los políticos en cuestiones importantes para el país y condenan a los que no respaldan su posición. También existen otros grupos de presión que intentan influir en la política exterior estadounidense para que actúe en representación de determinados países o colectivos víctimas de la diáspora. Por ejemplo, los armenios han logrado mantener vivo en el Congreso estadounidense el asunto de la masacre de compatriotas en Turquía entre 1915 y 1917. Pero el grupo de presión proisraelí es el de mayor alcance. En consecuencia, la posición con respecto a Israel es un asunto de política interior más que exterior.

El terrorismo como nuevo argumento para la intervención

El extremismo violento islámico y el terrorismo se han añadido a la lista de preocupaciones fundamentales que subyacen tras la actual política estadounidense y sus intervenciones en Oriente Medio. La lucha contra el terrorismo, que empezó en el norte de África con la cruenta guerra entre el gobierno argelino y la oposición islamista en la década de los noventa se ha extendido a todo Oriente Medio a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El terrorismo seguirá siendo durante mucho tiempo uno de los principales determinantes de las intervenciones de EE UU en la región entendida en sentido amplio, desde Malí a Irak y más allá, pasando por Afganistán y Pakistán.

El esfuerzo por frenar el extremismo islámico y el terrorismo ha llevado a Estados Unidos a centrar su atención en zonas antes consideradas marginales a sus intereses. Históricamente, la región del Golfo ha sido importante para EE UU debido al petróleo, y Egipto y el Levante, a causa de Israel y de diversas consideraciones estratégicas. La relevancia del Magreb era menor, y la de la región del Sahel quedaba incluso por detrás. Las cosas ya no son así. Ahora bien, como el interés de EE UU en estas zonas se centra en poner coto al terrorismo, la acción política se rige por principios militares. En 2002, Estados Unidos puso en marcha por primera vez una Iniciativa Pan Sahel que reunía a diversos países de la región bajo el control del Mando Central del Ejército estadounidense (CENTCOM, por sus siglas en inglés). En 2005, la iniciativa se amplió para abarcar más países y pasó a llamarse Asociación Transahariana Antiterrorista. Siguió estando bajo control militar, aunque en 2007 este fue transferido del CENTCOM al recién creado Mando Africano, o AFRICOM.

La necesidad de combatir el extremismo violento y la amenaza que supone para EE UU fue también el argumento para intervenir en Irak en Siria desde el verano de 2014. En junio, una organización denominada Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL, o EIIS, ya que en árabe Levante es *Al Shams*, lo cual dio lugar a las dos siglas) sa-

lió de su baluarte en el este de Siria y capturó la ciudad de Mosul en el norte de Irak. Acto seguido proclamó un califato islámico cuyo territorio, como declaraba explícitamente, seguiría expandiéndose. La toma de Mosul acabó con las reticencias de la administración Obama, que lanzó una nueva ofensiva militar en Oriente Medio. Pero los argumentos a favor de la intervención fueron extraordinariamente limitados y defensivos: Estados Unidos tenía que proteger sus intereses y, sobre todo, a su personal en Irak. Por ejemplo, Washington justificó su decisión de bombardear las posiciones del EIIL próximas a una importante presa alegando que si el EI la destruía, la inundación provocada amenazaría al personal de la embajada estadounidense en Bagdad, un argumento absurdo teniendo en cuenta la devastación que podría haber padecido el país en caso de rotura de la presa. La bajeza del argumento contrasta marcadamente con la grandilocuencia con que la administración Bush justificó la invasión de Irak en 2003, cuando adujo que el derrocamiento del régimen autoritario de Saddam Hussein pondría en marcha la transformación democrática no solo de Irak, sino de todo Oriente Medio.

La militarización de la política de Estados Unidos en Oriente Medio

La lucha antiterrorista seguirá siendo uno de los principales motores de la política de EE UU y de sus intervenciones en Oriente Medio. El extremismo islámico violento no desaparecerá de un día para otro. No se trata de una organización, sino de una mentalidad, de una respuesta a los agravios, de un refugio para los marginados y jóvenes sin trabajo, y, según algunos, de una aspiración a un mundo mejor. Tal vez las organizaciones concretas desaparezcan; hoy la Al Qaeda de Bin Laden es una sombra de lo que fue, mientras que el EI triunfa. Y aparecerán otros grupos. El problema subyacente seguirá ahí.

Esto significa que el ejército seguirá desempeñando un papel de primer orden en la acción política en Oriente Medio. Incluso cabe la posibilidad de que sea aun mayor, lo cual es un verdadero problema. Ciertamente, frenar un movimiento brutal como es Estado Islámico, equipado con armamento comprado o capturado y que ha dado pruebas de su capacidad de conquistar y conservar territorios, exige una intervención militar. No cabe hacerse la ilusión de que la batalla contra el EI pueda ganarse con reformas económicas y políticas y reeducando a los sirios e iraquíes, así como a los combatientes extranjeros que se unen a la lucha, en los auténticos valores del islam. El problema, como dejan bien claro Irak y Siria, reside en que es más fácil emprender una acción militar, sobre todo si no conlleva la presencia de tropas sobre el terreno, que definir una estrategia política viable. No obstante, sin esta última, el impacto de la intervención militar caerá en saco roto. ■



El lado oscuro

Son muchas las zonas de sombra que deja una presidencia decididamente idealista en su llegada. En la gestión del 'imperio', de puertas afuera pero también hacia adentro, Obama no ha dudado en utilizar todos los resortes del poder estadounidense.



Los peligros del nuevo militarismo de Estados Unidos

William Pfaff

Ha llegado la hora de hacer una pregunta fundamental que pocos responsables de la administración o políticos en Estados Unidos parecen dispuestos a formular: ¿ha cometido EE UU un terrible error al haber construido un sistema mundial casi irreversible consistente en un millar o más de bases, estaciones y puestos avanzados militares? Este sistema se creó para mejorar la seguridad nacional, pero ¿y si en realidad ha servido para lo contrario, y ha provocado conflictos y generado esa inseguridad nacional que debía evitar?

Los argumentos más convincentes para oponerse al sistema estadounidense de bases militares son políticos y prácticos. Las bases han provocado aprensión, hostilidad y miedo hacia EE UU, han facilitado guerras fútiles, innecesarias, infructuosas y contraproducentes en Afganistán e Irak, y ahora parecen propiciar una ampliación de las intervenciones estadounidenses en Pakistán, Yemen y el Cuerno de África. Los atentados del 11-S, según el propio Osama bin Laden, se debieron a la “blasfemia” de instalar bases militares en los territorios sagrados de Arabia Saudí. Parece que este

William Pfaff es escritor norteamericano, columnista del *International Herald Tribune* y miembro del consejo asesor de POLÍTICA EXTERIOR. Este artículo es una versión modificada y actualizada de “Manufacturing Insecurity, How Militarism Endangers America”, *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2010. © William Pfaff, 2010.

EE UU cuenta con una red mundial de más de 1.000 bases militares cuyo objetivo es fortalecer la seguridad nacional. Este sistema, sin embargo, ha servido para manufacturar inseguridad. Es hora de poner fin a la interferencia militar en los asuntos de otros países.

sistema tiende a producir e intensificar la misma inseguridad a la que se hace referencia para justificarlo.

Un imperio accidental

El despliegue militar mundial actual de EE UU no parece haber sido la consecuencia de un plan consciente, pero tampoco se montó distraídamente. En parte, es la consecuencia natural de una burocracia sin restricciones. Al final de la Segunda Guerra mundial, se produjo un desmantelamiento precipitado del despliegue estadounidense durante la guerra, exigido por la opinión pública, que no se revisó hasta el estallido de la guerra fría. La intervención en Vietnam impulsó una expansión de las bases estadounidenses en el sureste asiático, pero después del fracaso en esa guerra, el ejército estadounidense estaba decidido a no tener nada más que ver con insurrecciones, y rápidamente volvió a organizarse y entrenarse para lo que todavía consideraba su misión principal: la guerra tradicional en Europa en caso de producirse una invasión soviética. Esto terminó conduciendo a la brillante *Blitzkrieg* (guerra relámpago) contra Irak en la primera guerra del Golfo, en 1991, que se libró según la “doctrina Powell”, de apoyo popular, fuerza aplastante, objetivos concretos y retirada rápida.

El despliegue mundial y su racionalización intelectual fueron fenómenos propiciados por la confianza recuperada del ejército. Durante los años de Bill Clinton, EE UU evitó las intervenciones militares en el extranjero hasta que la guerra en la antigua Yugoslavia derivó en otra corta y triunfal operación conjunta con la OTAN. El Pentágono aprovechó la oportunidad para ampliar sus funciones y apoderarse de territorios burocráticos desocupados (así como de una importante nueva base en los Balcanes, en Kosovo).

Como escribe Dana Priest en su libro *The Mission*, la expansión de las bases se produjo en gran medida sin atraer la atención de los ciudadanos o la prensa. El sistemáticamente bien financiado ejército estuvo disponible para el presidente cuando los organismos diplomáticos infrafinanciados y la CIA ofrecieron respuestas poco imaginativas o inadecuadas en momentos de aparente emergencia internacional. Las soluciones militares presentadas eran positivas, inmediatas y unilaterales, y las fuerzas armadas estaban preparadas para ejecutar órdenes sin discutirlos. Al hacerlo, transmitieron tanto a los ciudadanos nacionales como a los internacionales la imagen de un EE UU con poder y liderazgo mundial.

Esto, lógicamente, condujo al refuerzo del papel del ejército en la política exterior estadounidense. Al Mando Central en Tampa (Florida), entonces dirigido por el persuasivo y ambicioso general Anthony Zinni, se le encomendó la responsabilidad militar de los problemas en Oriente Próximo. Partiendo de esta base, se desarrolló un sistema de mandos regionales en otras partes del mundo, con comandantes, personal de planificación y capacidades operativas independientes. Así surgieron los procónsules militares estadounidenses, “comandantes en jefe” regionales bien financiados, poderosos e independientes, que trataban directamente con las autoridades tanto políticas como militares de sus zonas de responsabilidad. Pronto llegaron a ser más influyentes que los embajadores de EE UU, y los gobiernos regionales los trataban como si fueran los auténticos representantes de Washington. La consecuencia fue un importante cambio en las operaciones de la política exterior estadounidense. El departamento de Estado y la diplomacia perdieron influencia y, dentro del sistema militar, los jefes de servicio individuales se vieron reducidos a las poco glamurosas funciones de administración, formación y aprovisionamiento, en vez de desempeñar su tradicional función de mando de las tropas.

Con la llegada de la administración de George W. Bush, la cultura militar estadounidense se vio desafiada por Donald Rumsfeld, decidido a salvar “el



Soldados estadounidenses en la operación Aquiles de Afganistán (Kandahar, marzo de 2007). CORBIS

control civil del ejército” de lo que consideraba el exagerado tamaño y la descomunal ineficiencia de la burocracia del Pentágono, tanto uniformada como civil. Además, veía otros enemigos internos de su nuevo régimen: los frenos del Congreso y la judicatura al poder ejecutivo; el departamento de Estado y la CIA, a los que consideraba débiles; y la junta de jefes del Estado Mayor, supuestamente reacios al riesgo.

La invasión de Afganistán en 2001, con unidades operativas especiales tecnológicamente avanzadas, potencia aérea y el apoyo de la Alianza del Norte, dominada por los tayicos, fue una demostración de lo que Rumsfeld imaginaba como el futuro de la guerra. El secretario de Defensa tenía en su despacho la famosa imagen de un oficial de las fuerzas especiales de EE UU galopando solo a través de la llanura afgana, dirigiendo supuestamente los ataques aéreos de los B-52 y conduciendo a sus ayudantes nativos hacia la victoria sobre los talibanes.

El caos del periodo posterior a la invasión de Irak, que siguió a la triunfal toma de Bagdad con “conmoción y sobrecogimiento”, dejó el país y su reconstrucción completamente en manos del departamento de Defensa. Finalmente, la versión del general David Petraeus de las prácticas clásicas contra las insurgencias –reescritas y proclamadas como una doctrina por el ejército–, junto con las ayudas a los grupos tribales para combatir a los insurrectos y el aumento del número de tropas en 2009, crearon las condiciones

adecuadas para las elecciones nacionales en marzo de 2010. Pero aún hoy el gobierno iraquí no es del todo estable.

El programa de Petraeus contra la insurgencia se ha probado ahora en Afganistán, con un éxito considerable. Aunque pretende “limpiar y retener” progresivamente el territorio bajo control talibán, las fuerzas internacionales han sido capaces de ejecutar la primera fase, pero no han podido retener el territorio conquistado y evitar, así, una nueva infiltración de los insurrectos que impidiera la vuelta al poder de los talibanes.

El sistema de bases mundiales de EE UU fue creado para defender los que se consideran intereses estadounidenses en el extranjero, y para dirigir intervenciones mundiales (o incluso, si se requiere, librar una guerra mundial). Es un sistema ideado para impedir la guerra pero, desde el principio, ha proporcionado los medios, la oportunidad y un incentivo para las intervenciones militares estadounidenses en países extranjeros.

El conflicto mítico

En 1993, el ya fallecido Samuel Huntington atrajo la atención internacional al escribir en *Foreign Affairs* que la “siguiente guerra mundial” no sería un enfrentamiento entre Estados sino entre civilizaciones. El ejemplo que mencionaba hipotéticamente era una guerra entre Occidente y las civilizaciones islámicas por el dominio mundial. Predecía que los árabes (la “civilización islámica”, según su terminología) combatiría contra EE UU (la civilización occidental) porque creían que este país representaba una amenaza fundamental para la religión y la sociedad islámicas. También afirmaba que los chinos (la “civilización confuciana”) serían aliados y colaboradores de los árabes, y les suministrarían armas y municiones.

Su predicción resultó errónea, como lo era el argumento similar utilizado por el presidente Bush en 2001 de que el odio hacia las libertades occidentales era lo que inspiraba a los islamistas radicales. De hecho, el auge del radicalismo y el aumento del apoyo al regreso de la *sharia*, con su estricta interpretación de las enseñanzas del Corán, eran en realidad las consecuencias de una grave crisis interna dentro del islam. Los objetivos del movimiento islamista son purificar el islam y las prácticas de los musulmanes, así como eliminar la influencia occidental (no conquistar Occidente).

La renovación islámica en las sociedades musulmanas modernas es, en muchos sentidos, similar al nacionalismo político, pero sin una base “nacional” única. Aunque el mundo islámico siempre se ha considerado a sí

mismo una comunidad espiritual bajo un liderazgo religioso, cuando esta comunidad se ve amenazada, genera resistencia política. El renacimiento islámico también es la consecuencia de una crisis cultural más generalizada en el islam, vinculada a la reconquista castellana de los territorios españoles ocupados por los árabes y la pérdida del liderazgo que disfrutó en la civilización mediterránea desde el principio de la Edad Media hasta el Renacimiento europeo. Esta pérdida no se debió a una derrota militar, sino más bien a las fuerzas históricas endógenas tanto en el mundo islámico como en el occidental: especialmente, a la separación de la autoridad religiosa y la política en Occidente –el papa y el emperador, cada uno legítimo dentro de su propio reino– y a la distinción entre teología y filosofía en el Occidente cristiano y aristotélico. Estos dos cambios hicieron posible el racionalismo laico y el pensamiento científico tras el Renacimiento y durante la Ilustración, así como el Estado laico occidental. El islam ortodoxo permaneció, y permanece, dentro de un universo intelectual enteramente religioso.

Al Qaeda es la consecuencia de una confluencia de factores: el renacimiento durante el siglo XX del pensamiento islámico fundamentalista; el fracaso de los esfuerzos de los Estados árabes por crear una “nación árabe” unificada y próspera durante el periodo de entreguerras, destinada a sustituir al destruido sistema otomano y a los califatos árabes que habían precedido a los otomanos; la consiguiente división del Mediterráneo oriental entre el Imperio Británico y Francia; así como la partición de Palestina y la creación de Israel.

La política estadounidense después de la Segunda Guerra mundial convirtió Arabia Saudí e Irán en clientes de EE UU, y dio por hecho que el islam era un modo de vida anticuado y destinado a ser sustituido por una versión de la modernización que existe ahora en Occidente. Esto se basa en la suposición errónea de que todas las civilizaciones avanzan hacia un fin común y de que EE UU y sus aliados son los más avanzados dentro de este proceso. Parte de la premisa de que, como la ciencia y la tecnología progresan, las culturas y los

**El aumento de la
influencia militar en el
gobierno de EE UU
parte de la creencia
de que el país está
destinado a instaurar la
democracia en el mundo**

sistemas políticos también lo hacen. Pero la burda Roma ascendió a expensas de la elevada civilización griega y ambas estuvieron precedidas por las complejas culturas de Egipto, Mesopotamia y Persia.

Fue la Biblia la que introdujo la noción de la historia como un proceso progresivo conducente a una conclusión redentora que daría significado a todo lo que la había precedido. Esto sentó las bases para la formación del milenarismo laico que se desarrolló durante y después de la Ilustración. Este llegaría finalmente a englobar los totalitarismos milenaristas, el marxismo-leninismo y el nacionalsocialismo. Una utopía de origen similar ha dominado la política exterior estadounidense, especialmente desde la época de Woodrow Wilson, que en última instancia se deriva de la visión puritana calvinista –y la de los peregrinos estadounidenses– del establecimiento en la tierra de una sociedad redimida por Dios, una idea que pervive hoy en día en determinados círculos políticos y religiosos protestantes estadounidenses.

La creencia de que EE UU está destinado a instaurar la democracia en el mundo y de que “tiene la misión de cambiar el mundo, a su imagen y semejanza” (como escribía Condoleezza Rice en *Foreign Affairs* en 2008) ha sido, en parte, responsable del extraordinario aumento de la influencia militar en el gobierno y la cultura política de EE UU. Sin embargo, no se puede construir una política exterior estadounidense inteligente basándose en la suposición de que el actual poder y el lugar que ocupa hoy el país en la sociedad internacional son la culminación natural del desarrollo social y político humano, destinado por naturaleza a ser imitado por el resto del mundo. Los griegos, que sabían un poquito de estas cosas, llamaban a eso *hubris* (orgullo desmedido).

El nuevo militarismo

El historiador Andrew Bacevich sostiene que esta arrogancia ha ido acompañada del desarrollo de un nuevo militarismo estadounidense. Durante la guerra fría, la ideología política estadounidense se convirtió en una imitación sentimental y excesivamente simplificada de la forma leninista del marxismo que EE UU combatía por entonces. Daba por sentado que las buenas intenciones de Washington y los ideales democráticos eran casi universalmente aceptados fuera del bloque comunista, lo cual no era cierto, como los estadounidenses acabarían descubriendo en Vietnam.

Tras la guerra de Vietnam, los estadounidenses “se convencieron a sí mismos de que su mejor opción para conseguir la seguridad y la salvación

[residía] en la espada”, escribe Bacevich. Convencidos de que “el mundo que habitan es hoy más peligroso que nunca y de que deben redoblar esos esfuerzos”, sostiene, “accedieron diligentemente”. Como consecuencia de ello, la idea de proyectar su poder a escala mundial se convirtió en “una práctica habitual, una situación normal, una para la que no parecen existir alternativas plausibles”. Actualmente, EE UU muestra características propias de un Estado militarista clásico, según ha sido descrito por el historiador moderno del militarismo Alfred Vagts: una sociedad en la cual las exigencias militares y de la seguridad interna son primordiales y cuya imaginación política está obsesionada con inmensas amenazas que todavía no se han materializado. Vagts escribía que el militarismo ha traído consigo “la imposición a un pueblo de pesadas cargas con fines militares, la negación del bienestar y la cultura...”. Existe, señala, como “un fenómeno tanto civil como militar”.

**La fuerza aérea de
EE UU está diseñada
para responder a unos
sistemas soviéticos que
nunca se construyeron
ni se construirán**

Aunque algunos aspectos del militarismo estaban presentes en los ejércitos profesionales europeos del periodo prewestfaliano, la palabra se incorporó al vocabulario político moderno como un insulto, al mismo tiempo que lo hizo “imperialismo” durante el segundo imperio de Francia (1852-70). Vagts sostiene que los Estados militaristas modernos, desde el segundo imperio hasta nuestros días, han sido siempre vulnerables al narcisismo (algo de lo que podría acusarse fácilmente a los servicios militares estado-unidenses actuales). La fuerza aérea de EE UU se centra obsesivamente en unos aviones tan tecnológicamente avanzados que tienen poco uso práctico en la guerra contemporánea, ya que están diseñados para responder a unos sistemas armamentísticos soviéticos que nunca se construyeron ni se construirán (por no hablar del futuro bombardero suborbital hipersónico que operará a lo largo del límite de la atmósfera y que está previsto para 2035).

La armada de EE UU, como señala el teórico militar William Lind, mantiene 11 grandes grupos de portaaviones de guerra cruzando los mares, “estructurados para combatir contra la armada imperial japonesa”, aun cuando los submarinos son los barcos esenciales en la actualidad: los que determinan el control en mar abierto. Se podría añadir que los mandos

castrenses estadounidenses, antes más bien puritanos en su atuendo, han adquirido actualmente un gusto por los adornos militares más propio de la opereta del siglo XIX (con sus uniformes cubiertos de condecoraciones, galones de campaña, insignias de logros personales, accesorios que representan sus obligaciones anteriores y otros ornamentos triviales). El general George C. Marshall, que dirigió todos los ejércitos estadounidenses durante la Segunda Guerra mundial, se negaba a llevar las condecoraciones que había recibido en la Primera Guerra mundial porque lo consideraba inapropiado para el oficial de despacho en el que se había convertido, mientras enviaba a hombres jóvenes a la muerte.

Las dobles crisis actuales

Cada vez más, EE UU se ve a sí mismo como el líder bienintencionado que confiere poder a personajes políticos extranjeros cuyos séquitos a menudo resultan desagradables y quienes desarrollan, tomando prestada una expresión del ex vicepresidente Dick Cheney, “otras prioridades”. Irak ha sido declarado, casi seguro que con un optimismo injustificado, una democracia de la cual EE UU retirará todas sus tropas uniformadas en 2011. El repliegue también parece ser, cada vez más, la preocupación de la administración de Barack Obama al abordar el problema de Afganistán, al mismo tiempo que el Pentágono está construyendo allí lo que podría ser un complejo “duradero” de bases, capaz de servir como centro estadounidense de poder estratégico en la región.

A pesar de las conversaciones de paz que supuestamente debían celebrarse en noviembre entre el presidente Hamid Karzai y algunos elementos de la cúpula talibán, y aunque el ejército estadounidense facilitó la organización de estas reuniones, en el momento de escribir estas líneas no se ha hecho pública ninguna conclusión. Destacados expertos estadounidenses en Afganistán sostienen que solo será posible un acuerdo si dicho pacto cuenta con el respaldo de Rusia, Irán, China, Pakistán y algunos otros Estados de la región, todos ellos molestos por la ampliación de las bases de EE UU cerca de sus fronteras. Los propios talibanes han afirmado que la retirada completa de todas las fuerzas estadounidenses y de la OTAN es una condición imprescindible para cualquier acuerdo de paz. Este es claramente un asunto clave para las próximas decisiones políticas de la administración Obama. La retirada probablemente tropezará con la obstrucción del Pentágono (ya que implica una derrota militar) y con la oposición populista

interna y republicana contraria al presidente Obama. El sistema de bases mundiales existente está resultando ser un obstáculo fundamental para cualquier posible acuerdo en la región.

División de poderes

EE UU, ahora en posesión de unas fuerzas militares superiores a las de todos sus rivales y aliados juntos, era inicialmente un país que detestaba los ejércitos permanentes. El problema de acuartelar las tropas británicas se convirtió en un grave estorbo para sus relaciones con Gran Bretaña a mediados del siglo XVIII, y los impuestos al comercio para sostener un ejército británico en las colonias americanas fue una de las principales fuentes de descontento prerrevolucionario durante el cuarto de siglo anterior a la Declaración de Independencia en 1776.

La Carta de Derechos de EE UU, añadida a la Constitución de 1787, estipulaba que “siendo necesaria una milicia bien regulada para la seguridad de un Estado libre, el derecho de las personas a guardar y portar armas no debe ser infringido”. Pero el ejército federal no se menciona hasta la sección 8 del artículo I de la Constitución. La cláusula en cuestión dice, exactamente, que el Congreso tiene el poder de “reclutar y mantener ejércitos, pero no se realizará ninguna apropiación de dinero con dicho fin durante un periodo superior a dos años”. Una cláusula posterior estipula la movilización de las milicias estatales para “ejecutar las leyes de la Unión, suprimir insurrecciones y repeler invasiones”, pero el poder de nombrar a las autoridades militares está reservado a los Estados, y las milicias deben ser entrenadas por estos “de acuerdo con la disciplina recomendada por el Congreso”. El artículo II de la Constitución, que trata sobre el poder ejecutivo, se limita a afirmar que el presidente “será comandante en jefe del ejército de tierra y la armada de EE UU y de las milicias de los diversos Estados, cuando se les llame a servir realmente a EE UU”.

A pesar de que la Unión movilizase durante el siglo XIX al primer gran ejército industrializado del mundo durante la guerra civil, para posteriormente desmovilizarlo rápidamente, la opinión pública estadounidense hasta mediados del siglo XX seguía mostrándose hostil a los ejércitos permanentes. Al estallar la Segunda Guerra mundial, el ejército de EE UU era una fuerza profesional de 175.000 hombres, de la que formaba parte el llamado Cuerpo de Aviación del Ejército. La rápida desmovilización tras la guerra se vio frenada por el estallido de la guerra fría y, a partir de entonces, el ejército

de EE UU se mantuvo como una fuerza compuesta por reclutas (algo sin precedentes en tiempos de paz) hasta después de la guerra de Vietnam. Por tanto, los servicios militares estadounidenses se mantuvieron como un ejército de ciudadanos cuyo cuerpo de oficiales estaba formado por una proporción grande e influyente de oficiales de la reserva movilizados y por oficiales de nuevo nombramiento, procedentes del ejército de reclutas.

La consecuencia más importante de haber sustituido un ejército de ciudadanos por el profesional actual es la de haber creado un instrumento de poder nacional que ya no es directamente responsable ante la ciudadanía. Durante los años de Bush, y hasta cierto punto durante la presidencia de Obama, ha sido utilizado de un modo, y ha empleado unos métodos, que se habrían considerado inaceptables en el pasado. De modo que existe un ejército profesional –complementado por un número casi equivalente de mercenarios civiles– que responde directamente ante el Pentágono y que sirve al “complejo militar-industrial” contra cuya influencia ya advertía Dwight Eisenhower hace muchas décadas. Los sectores de la defensa y la seguridad son actualmente los componentes más importantes de la economía industrial estadounidense y sus intereses empresariales están ahora en condiciones de dominar el Congreso, así como a una administración con poca experiencia. Sin exagerar demasiado, podríamos decir que EE UU es hoy lo que en su día era Prusia; es decir, un Estado del que es dueño su ejército.

La elección

Entre el comienzo de la guerra fría en Europa y la actual guerra en Afganistán ha transcurrido un periodo durante el cual han tenido lugar las guerras de Corea, Vietnam y la invasión de Camboya; las intervenciones estadounidenses en Líbano, Granada, Panamá, República Dominicana, El Salvador (indirectamente), Somalia (en relación con una operación de las Naciones Unidas, seguida del apoyo a una invasión de Somalia por parte de Etiopía); dos invasiones de Irak y una de Afganistán. Ninguna, salvo la guerra del Golfo, merece ser considerada una victoria.

Las ideas milenarias de EE UU acerca de un destino mundial y el militarismo que ha infectado a la sociedad estadounidense han sido responsables de una serie de guerras con las que Washington ha ganado poco o nada y ha sufrido mucho, al tiempo que ha contribuido enormemente a la desgracia de otros.

Dentro de sus fronteras, EE UU es invulnerable a la derrota militar convencional; pero no puede decirse lo mismo de sus fuerzas desplegadas en el resto del mundo. EE UU tiene muchas más probabilidades de encontrar su seguridad en una política exterior no intervencionista diseñada para facilitar una retirada militar negociada de Afganistán e Irak, sin dejar bases detrás, y una desvinculación general de la injerencia militar en los asuntos de otras sociedades, para permitirles que busquen sus propias soluciones a sus propios problemas. Un cambio tan drástico respecto a la política estadounidense actual y reciente no será posible sin grandes costes políticos, tanto en el país como en el extranjero. Sin embargo, ha llegado la hora de que la clase política y los dirigentes de EE UU cambien el rumbo del país.

¿Amenazan los ‘drones’ el Derecho Internacional?

Belén Lara

El presidente Barack Obama ha hecho del ataque con *drones* la pieza central de su estrategia contra el terrorismo de Al Qaeda, hasta convertir dichos ataques en rutinarios. Como sucede con otras muchas nuevas tecnologías, estos vehículos aéreos no tripulados –denominados *drones* (abejorros) por el zumbido que les caracteriza– pueden resultar increíblemente útiles, pero también muy peligrosos. Y es que sus posibilidades parecen ilimitadas y las misiones que pueden cumplir, poco menos que infinitas.

La mayoría de los *drones* se utilizan para vigilancia y para una gran variedad de actividades civiles. La policía los usa para luchar contra las redes de delincuentes, el narcotráfico o el contrabando. También se están utilizando para espiar y obtener información sobre las actividades privadas de las personas, que pueden ser grabadas sin tener conocimiento de ello. Algunos tipos de *drones* están dotados con misiles muy precisos que pueden alcanzar a individuos aislados, automóviles o partes de un gran edificio y se usan, como cualquier otro tipo de armamento, en caso de guerra. También se emplean para matar a personas previamente seleccionadas. Son los

Belén Lara, doctora en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales), es investigadora senior de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación (Unisci) de la Universidad Complutense de Madrid y colaboradora del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Ceseden).

La proliferación de ‘drones’ armados está asegurada. Un mundo sin ninguna o pocas restricciones a esta tecnología militar podría minar la protección de los derechos humanos, la prevención de conflictos bélicos y amenazar el sistema legal internacional.

targeted killing (asesinatos selectivos) que Naciones Unidas define como “actos premeditados de fuerza letal empleados por los Estados en tiempos de paz o durante conflictos armados para eliminar a individuos determinados”. Un concepto que ha sido aceptado de hecho por la comunidad internacional, aunque no está regulado en Derecho. Hasta ahora solo tres países han utilizado los *drones* para realizar ataques selectivos: Israel fue el primero y lo hizo para matar a los líderes de la resistencia palestina, método que Estados Unidos criticó y calificó de ilegítimo, aunque tras el 11-S los empleó masivamente. Reino Unido los ha utilizado en operaciones de combate en Afganistán. China e Irán parecen ser los otros países que poseen *drones* armados operativos, pero no los han utilizado.

La ONU, por primera vez en su historia, está utilizando *drones* espías para presionar a las milicias rebeldes en la República Democrática del Congo y para observar los movimientos de los civiles que están siendo desplazados. No se descarta su uso en otras misiones de paz y ya hay quien se pregunta si acabarán sustituyendo a los *cascos azules*. Por otro lado, la OTAN ha lanzado el programa AGS (Alliance Ground Surveillance), cuyo objetivo es vigilar grandes áreas y saber lo que ocurre antes, durante y después de una operación. También la Unión Europea quiere utilizar *drones* para vigilar sus fronteras y ha puesto en marcha el programa Eurosur para detectar antes las nuevas rutas de inmigración; mejorar la

cooperación en la lucha contra el crimen organizado transfronterizo, el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas; así como para evitar delitos medioambientales y la pesca incontrolada.

Siete países de la UE (Alemania, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia y Polonia) producirán conjuntamente *drones* para uso militar a partir de 2020, a través del programa MALE (Medium Altitude, Long Endurance), y otros seis (España, Francia, Grecia, Italia, Suecia y Suiza) están trabajando en el “Euro-UCAV”, un *dron* de combate que ya realizó un vuelo de prueba en diciembre de 2012. También Francia y Reino Unido están desarrollando el Telemos, un *dron* armado con misiles que proyectan tener operativo en 2018. Alemania e Italia sopesan la posibilidad de comprárselos a EE UU. Rusia posee *drones* para vigilancia y en 2015 los desplegará armados. India pronto equipará los suyos con munición de precisión y Pakistán –que no puede dejarse superar por su rival– también los tendrá con la ayuda de China. Argelia ha comprado a Rusia *drones* espía y negocia con China adquirir otros armados. Marruecos ha recibido *drones* de Francia y de EE UU que utiliza para fines militares.

¿Debilitan los ‘drones’ el sistema legal internacional?

La proliferación de *drones* armados está asegurada y es un problema que urge afrontar. Un mundo sin ninguna o pocas restricciones a estos mecanismos y sin transparencia podría minar la protección de los derechos humanos, la prevención de los conflictos armados y debilitar el régimen legal internacional. Además, la incertidumbre sobre qué Estados están desarrollando y adquiriendo *drones* de combate fomentará la desconfianza, la inseguridad y la inestabilidad, pues se podría llegar a una situación donde los *targeted killing* se utilizaran con total impunidad contra cualquiera que fuese considerado enemigo por un Estado o por otros actores internacionales no estatales. Podemos imaginar a China asesinando a separatistas tibetanos, que ellos consideran terroristas, o a Rusia atacando a los chechenos. También a regímenes tiránicos usándolos contra sus oponentes políticos y a los propios terroristas para realizar atentados. ¿Qué haríamos entonces? ¿A qué ética o a qué regulaciones legales apelaríamos para que dejaran de hacerlo?

Es por ello urgente, antes de que sea demasiado tarde y difícil, regular todo lo relativo a los *drones* armados y conseguir un amplio consenso para alcanzar un acuerdo global sobre las condiciones de su uso y prevenir la proliferación. Mientras tanto, es imprescindible que se respeten y observen los vigentes



'Dron' Predator vigila la frontera de EE UU y México (Sierra Vista, Arizona, 7 de marzo de 2013). GETTY

principios legales internacionales. Según un informe realizado por la ONU en septiembre de 2013, “Extrajudicial, summary or arbitrary executions”, para que un ataque con un *dron* sea legal bajo la legislación internacional, debe cumplir los requisitos recogidos en todas las leyes internacionales vigentes: lanzar un misil con un *dron* puede cumplir los requisitos legales para el uso de la fuerza entre Estados, pero puede ser inconsistente con el Derecho Internacional Humanitario y con la regulación sobre derechos humanos, o viceversa, y por tanto ser ilegal a la luz del Derecho Internacional.

Los ataques con *drones* realizados en los países a los que se ha declarado previamente la guerra –procedimiento constitucional que en los Estados democráticos conlleva un control parlamentario– están gobernados por la Ley de Conflictos Armados. Es el caso de EE UU y de Reino Unido cuando los han utilizado en operaciones de combate en Afganistán. Pero los *targeted killing* no se producen en el contexto de un conflicto armado entre Estados, sino que los utiliza un Estado contra grupos armados no estatales, por lo que hay que juzgarlos a la luz del Derecho Internacional Humanitario o del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por otro lado, si al lanzamiento de un misil con un *dron* le sigue otro contra las personas que han acudido a socorrer a las víctimas del

primero, constituye un crimen de guerra y una violación del derecho a la vida, haya o no conflicto armado.

Amnistía Internacional y Human Rights Watch han denunciado la vulneración de las leyes internacionales por la muerte de civiles, apuntando incluso que EE UU podría estar cometiendo crímenes de guerra cuando dispara un segundo misil contra los que acuden a prestar ayuda a las víctimas del primero. También denuncian, según el principio que establece que el uso de la fuerza letal es siempre el último recurso, que hay casos en que la captura del terrorista era factible y se podía haber evitado aniquilarle.

El arma favorita de Washington

Tanto George W. Bush como Obama han defendido que utilizar *drones* contra los líderes de Al Qaeda está permitido por las leyes internacionales, sosteniendo que permanecen en conflicto armado con la red terrorista y que el derecho del uso legítimo de la fuerza para la autodefensa de EE UU, en los términos del artículo 51 de la Carta de la ONU, ampara los ataques contra los que están planificando acciones terroristas. Esto incluye la prerrogativa de la persecución unilateral de objetivos en otros Estados, bien con su consentimiento o sin él, si se considera que el Estado en cuestión es incapaz de luchar eficazmente contra la amenaza. Sin embargo, el citado artículo 51 dice que para invocar la autodefensa tiene que ocurrir un ataque armado grave o que este sea inminente. Además establece que se han de cumplir otros dos requisitos: que el ataque sea necesario y proporcionado; y añade la obligación de notificar inmediatamente al Consejo de Seguridad las medidas que se tomen en legítima defensa, algo que parece no haberse respetado nunca.

También Bush y Obama han defendido que las leyes internas estadounidenses permiten los *targeted killing*, amparándose en la ley de Autorización del Uso de la Fuerza Militar, que el Congreso aprobó tras el 11-S, en la que se daba poderes al presidente para “usar toda la fuerza necesaria y apropiada contra aquellas naciones, organizaciones o personas que hubieran planificado, autorizado o ayudado a realizar los ataques terroristas del 11-S, o den refugio a dichas organizaciones o personas, para así evitar futuros atentados terroristas”. No obstante, los “asesinatos en tiempos de paz” entre los que se podrían encuadrar los *targeted killing* están prohibidos en EE UU desde 1976.

Tras la muerte en Yemen, en septiembre de 2011, del ciudadano estadounidense de origen yemení Anwar al Awlaki, Obama fue acusado de violar la Constitución por utilizar los *drones* para matar a ciudadanos estadouni-

denses, pues la Quinta Enmienda de la Constitución establece que ninguna persona podrá ser privada de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal con derecho a defenderse. Posteriormente las críticas fueron en aumento, pues a las ejecuciones extrajudiciales se sumaba la muerte de civiles, entre los que había niños, así como por la falta de transparencia en el número de ataques y de víctimas. También porque los criterios de selección de las personas a abatir son opacos y pueden resultar injustos, pues se presume que un terrorista es alguien de una edad y un sexo determinado en un contexto concreto. Es decir, cualquier varón en edad militar que se encuentre en las zonas de ataque puede ser considerado un terrorista. En Yemen muchos de los asesinados con *drones* no son miembros de Al Qaeda, sino separatistas que quieren restablecer la república independiente de Yemen del Sur.

Es preciso aprobar una regulación internacional sobre 'drones' que incluya su empleo en la lucha antiterrorista y su uso extraterritorial

Para salir al paso de estas críticas, Obama compareció públicamente en mayo de 2013, comprometiéndose a disminuir el número de ataques con *drones* y a que todo el proceso sería más transparente, aunque declaró su intención de seguir utilizándolos. En su defensa alegó que siempre es prioritario detener, interrogar y enjuiciar a los terroristas, pero que “cuando un estadounidense va al exterior para lanzar una guerra contra EE UU y está planeando matar a ciudadanos estadounidenses, su ciudadanía no debe servirle de escudo, del mismo modo que un francotirador no debe ser protegido cuando dispara contra una muchedumbre inocente”. Ahora se enfrenta de nuevo a la decisión extraordinaria de tener que autorizar la muerte de un estadounidense, que bajo el alias de *Abdullah al-Shami* se ha refugiado en las montañas de Pakistán y se encarga de la producción y distribución de explosivos.

Pero para justificar los *targeted killing* Obama apeló, sobre todo, a su eficacia para acabar con los grupos terroristas armados y con los líderes de Al Qaeda, eficacia que valoró por encima de su dudosa legalidad y moralidad.

Y es que, desde el punto de vista político, los *drones* resultan muy eficaces a corto plazo, pues evitan los funerales de Estado de soldados estadounidenses y porque, además, su coste económico es inferior al de cualquier otra

opción, ya sean ataques aéreos convencionales, lanzamiento de misiles, invasión del territorio o una operación militar especial. También en términos militares se consideran tácticamente eficaces, bien sea en labores de vigilancia –como cuando sirven en Afganistán para alertar de una emboscada a una patrulla terrestre–, en operaciones de combate y en ataques selectivos. Asimismo, confieren una gran ventaja estratégica al reducir enormemente el tiempo transcurrido entre la identificación y el ataque de un potencial objetivo, dada su capacidad para integrar la recolección de datos con el uso de la fuerza.

La guerra a distancia

En definitiva, los *drones* han revolucionado de forma vertiginosa la acción militar porque manteniendo o incluso incrementando la letalidad se reduce el coste de la guerra en términos materiales y humanos, ya que se elimina el riesgo de pérdida de vidas de pilotos. Es por ello que la fuerza aérea estadounidense entrena ya a más operadores de *drones* que a pilotos de aviones. Combatir a los terroristas con *drones* es una forma de acción más segura y menos arriesgada para los soldados estadounidenses que las alternativas mencionadas, ya que no tienen que “ir a la guerra” y mantener un contacto estrecho con las víctimas: una persona a muchos kilómetros de distancia, de manera rutinaria, con unos monitores y un mando puede realizar un ataque, matar a una persona o a varias y volver a su casa tranquilamente al terminar su jornada laboral. Se deshumaniza a las personas, se las cosifica, convirtiéndolas en meros objetivos a través de una monitorización remota.

No obstante, a largo plazo la eficacia es relativa y queda seriamente cuestionada por el hecho de que los *drones* no sirven para derrotar a Al Qaeda, ni pueden proteger de los atentados terroristas. Es más, pueden tener consecuencias contraproducentes porque alimentan el odio y el resentimiento, que pueden traducirse en más atentados. Los ataques con *drones* pueden diezmar las organizaciones terroristas, pero no resuelven el problema del terrorismo y de hecho pueden prolongarlo en el tiempo, pues aunque no haya represalias inmediatas en forma de atentados contribuyen a la radicalización. Además, la eficacia irá disminuyendo paulatinamente porque los terroristas están perfeccionando sus métodos para eludir el seguimiento de los *drones*: se camuflan mejor; han modificado sus formas tradicionales de viajar, dormir y comunicarse; han abandonado los teléfonos por satélite, pasando a utilizar correos y mensajeros; y se mueven en grupos más pequeños y en medios de transporte

más populares en detrimento de los vehículos todoterreno. También se están desplazando a otros territorios donde EE UU no ataca con *drones*.

En definitiva, su uso para realizar *targeted killing* continúa siendo muy controvertido y si bien es cierto que su número ha disminuido en el último año, también lo es que la transparencia sigue siendo insuficiente. Además, EE UU prácticamente ha tenido hasta ahora el monopolio del uso de los *drones* armados, pero no será así mucho tiempo, por lo que se hace imprescindible y urgente establecer unas bases para atajar su proliferación y promover un uso responsable.

Por ello, se impone elaborar una regulación internacional específica y clara sobre los *drones* que incluya su utilización para la lucha antiterrorista y su uso extrajudicial y extraterritorial. Asimismo, se ha de tener en cuenta el progreso tecnológico, pues en un futuro próximo estarán mucho más automatizados y es necesario asegurar que nunca funcionarán de manera autónoma y siempre tendrán un responsable detrás.

Mientras tanto, es preciso evitar que los *drones* se conviertan en una amenaza al vigente orden legal internacional, que se debilite la protección de los derechos humanos y que se acabe instaurando un orden global mucho más inestable, impredecible y peligroso. Intentar prohibir los *drones* no es una elección. Los *drones* cambiarán el mundo, lo revolucionarán, y de todos nosotros depende que sea para mejorarlo.

La NSA en la era del ciberespionaje masivo

Estados Unidos, potencia sin rival en el tablero geopolítico del ciberespacio, ha construido a través de la Agencia Nacional de Seguridad un sistema de espionaje a aliados y enemigos.

Enrique Fojón y Guillem Colom

La Agencia Nacional de Seguridad (NSA, en sus siglas en inglés) es una organización de inteligencia criptológica fundada en 1952 para apoyar al departamento de Defensa de Estados Unidos. Constituida a raíz de las demoledoras conclusiones de la Comisión Brownell –que alertaba de la incapacidad del país para interceptar las comunicaciones cifradas del bloque oriental, lo que había impedido prever el bloqueo de Berlín, anticipar el comienzo de la guerra de Corea o conocer las actividades de los contendientes durante el conflicto–, reemplazó a la efímera Agencia de Seguridad de las Fuerzas Armadas, creada cuatro años antes para coordinar las actividades de inteligencia

electrónica y de comunicaciones del país.

Considerada como alto secreto, en sus comienzos, la NSA experimentó un crecimiento sin precedentes hasta superar los 80.000 efectivos a finales de la década de los sesenta. Sin embargo, esta consolidación institucional no solo incrementó la ineficiencia operativa que había motivado su nacimiento, sino que además creó un gigante burocrático que lastraría su eficacia hasta el comienzo de la guerra contra el terror a partir de 2001.

A mediados de los años setenta, la existencia de la NSA se hizo pública a raíz de la Comisión Rockefeller, impulsada por el Congreso para investigar las actividades de la Agencia Central de Inteligencia (CIA)

Enrique Fojón y Guillem Colom son codirectores del *think tank* español Thiber, dedicado a la seguridad y defensa en el ciberespacio.

en EE UU. Al descubrir tanto los nexos de unión entre la CIA y la NSA como el espionaje sistemático de esta última sobre las comunicaciones de ciudadanos estadounidenses y extranjeros en suelo americano, el director de la NSA se vio forzado a declarar ante el Congreso y desvelar parte de las actividades de la agencia, entre las que se hallaba la monitorización de las comunicaciones de activistas de los derechos civiles y personalidades contrarias a la guerra de Vietnam. Este escándalo motivó la aprobación de la Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA), una ley decretada en 1978 y todavía en vigor, que prohíbe expresamente espiar a ciudadanos estadounidenses dentro del país.

Bajo el amparo de esta norma, la NSA operó durante las dos siguientes décadas, realizando labores de inteligencia durante la intervención soviética en Afganistán, la guerra de Líbano, la invasión de Panamá, la primera guerra del Golfo, el atentado contra el navío estadounidense *USS Cole* en las costas yemeníes o sobre empresas europeas. Paralelamente, a raíz del final de la guerra fría y coincidiendo con la popularización de Internet y la consolidación de la era de la información, la NSA procedió a adaptar sus capacidades de vigilancia tecnológica a este nuevo escenario, que acabaría

consolidándose como la edad de oro de la inteligencia electrónica y de comunicaciones.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 supusieron el golpe definitivo al statu quo del sistema de inteligencia estadounidense, y en especial al modelo de la NSA. El entonces director de la agencia, el general Michael Hayden, conocedor de su ineficiencia operativa, recabó el apoyo de la administración republicana para iniciar una profunda transformación tecnológica y operativa de la NSA. A finales de 2001, el presidente, George W. Bush, firmaba una orden que daba vía libre a la agencia para interceptar las comunicaciones de cualquier ciudadano, estadounidense o no, dentro de las fronteras del país, sin necesidad de disponer de aprobación judicial previa, sorteando así el control de la FISA.

La guerra contra el terror y las campañas afgana e iraquí incrementaron exponencialmente las necesidades operativas de la NSA. Así, aprovechando los vastos desarrollos tecnológicos en materia informática y la creciente interconexión de las sociedades, la agencia fue un paso más allá en la monitorización de las comunicaciones electrónicas con el lanzamiento de Prism. Este sistema de vigilancia supuestamente capaz de monitorizar todo el tráfico de

Internet del planeta no solo ha sido utilizado para apoyar la lucha contra Al Qaeda, sino también ha proporcionado datos de enorme valor político y económico, utilizados por EE UU para reforzar su poder en las relaciones internacionales.

Gigante público-privado

De manera similar al resto de las agencias que componen el sistema nacional de inteligencia estadounidense, el desarrollo operativo y orgánico de la NSA no puede comprenderse sin la colaboración de la comunidad universitaria y las principales empresas de los sectores de defensa, telecomunicaciones e Internet del país. Esta colaboración se articula en distintas dimensiones: por un lado, los miembros más destacados de la comunidad universitaria y los principales contratistas se integran en el National Emerging Technologies Panel de la NSA, un comité encargado de asesorar a su director sobre todas las líneas de acción de la agencia, desde las relativas a la investigación criptográfica, ingeniería y tecnología, desarrollo y seguridad de la información, a la idoneidad de los perfiles de empleados que deben ser contratados. Además, la NSA dispone de un conjunto de programas para facilitar su relación con la industria, que ha permitido que el número de

empresas contratistas de la agencia haya aumentado de las 160 de 2001 a las más de 7.600 actuales, de las que 2.000 tienen acreditación para desarrollar trabajos en programas clasificados. Del mismo modo, la NSA ha fomentado la creación de parques tecnológicos y empresariales alrededor de sus principales instalaciones, destacando el National Business Park, cerca de la sede central de la NSA, y donde tienen sus oficinas centrales más de 400 empresas. Por último, la agencia dispone de un programa de captación de talentos en áreas como Matemáticas, Físicas o Computación, operativo en la mayoría de las universidades del país.

Además, las principales compañías de los sectores de defensa, telecomunicaciones e Internet se agrupan en asociaciones con un alto grado de influencia en las decisiones de las agencias y organismos de inteligencia. Entre estas asociaciones destaca la Intelligence and National Security Alliance, cuyos miembros son adjudicatarios de la mayoría de los contratos de las agencias del sistema nacional de inteligencia de EE UU, así como de los fondos destinados a la I+D+i en materia de inteligencia.

Gracias a la monitorización de las comunicaciones telefónicas y del tráfico de Internet, la NSA actualmente genera el 80 por cien de

la inteligencia que emplea el país para apoyar sus decisiones. Y para que ello sea posible, el papel de las empresas privadas –proveedores de servicios de Internet, fabricantes de *hardware* o desarrolladores de *software*– es crucial. Esta colaboración se realiza de dos modos.

La colaboración voluntaria es el método más extendido y el más controvertido, después de que las principales empresas del sector como Microsoft, Apple, Google o Facebook y los mayores proveedores de servicios telefónicos y de Internet estadounidense como Verizon, AT&T, Comcast o AOL, se vieran obligados a reconocer su colaboración con la NSA. Esta puede realizarse mediante siete mecanismos que pueden producirse de forma concurrente: acceso directo de los analistas de la NSA al repositorio de datos de los usuarios de los servicios de la empresa; remisión de información a la NSA mediante mecanismos de transferencia como el File Transfer Protocol (FTP); redirección de tráfico de Internet sin cifrar desde la empresa a la NSA; compartición de las claves de cifrado de las comunicaciones y datos controlados por la empresa a la NSA; recogida del tráfico de Internet en los principales puntos de intercambio de la red, permitiendo a la NSA buscar palabras clave en tiempo real del contenido y los metadatos de los paquetes de

información; cesión de espacio físico a la NSA, donde esta despliega su propia infraestructura de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la empresa para manejar el tráfico que circula por sus redes TIC; y participación en los diseños de nuevos productos y servicios de la empresa, incluyendo puertas traseras o debilidades en el diseño.

El segundo modo es la colaboración por orden judicial para cumplir con las provisiones federales, utilizada sobre aquellas empresas que no colaboran de manera voluntaria con la NSA, y cuyo no cumplimiento puede motivar la clausura de la compañía, como sucedió en 2013 con los proveedores de correo seguro Lavabit y Silent Circle.

Además, la NSA dispone de determinadas capacidades operativas que permiten acceder de manera subrepticia a la información, sin necesidad de obtener la colaboración voluntaria o por orden judicial de las empresas. Para ello, la agencia se aprovecha de debilidades en la infraestructura TIC o los servicios de determinadas compañías para recabar la información necesaria.

Ciberspionaje masivo

Hasta fechas recientes se tendía a calificar el ciberespacio como un bien común global de toda la humanidad, como el cielo, los mares o el espacio

exterior, y a considerar que el orden cibernético internacional era multipolar, puesto que existían varios países capaces de operar con cierta eficacia en este dominio virtual.

Aunque se asumía que, como creador de Internet, EE UU mantenía la delantera en este ámbito, también se opinaba que Rusia, Israel, Reino Unido o Irán eran potencias cibernéticas emergentes y que China era su principal antagonista en este ámbito, debido a sus actividades de ciberespionaje industrial y su ciber guerra fría con EE UU.

Las revelaciones de Edward Snowden han acabado con este estado de opinión: el escándalo suscitado por Prism ha puesto de manifiesto tanto la insalvable brecha tecnológica que existe entre EE UU –seguido de cerca por Israel– y cualquiera de sus potenciales adversarios, como el control que este posee sobre las comunicaciones electrónicas mundiales, al que solamente escapan países como China, Irán o Corea del Norte, que mantienen cerrados sus ciberespacios nacionales y disponen de *hardware*, *software* y proveedores de Internet de procedencia nacional.

Conocedor del valor estratégico del ciberespacio para su desarrollo cultural, económico, político o militar, EE UU ha sido pionero en desarrollar capacidades que le permitan reforzar su supremacía en

este dominio y contribuyan a mantener su hegemonía política en las próximas décadas. Es precisamente en el marco de esta estrategia de primacía donde se sitúa el programa Prism de espionaje masivo.

El 11-S y la guerra contra el terror fueron los elementos que motivaron el lanzamiento de una ambiciosa campaña de espionaje cibernético para apoyar la lucha contra Al Qaeda. No obstante, Washington también aprovechó su supremacía en este dominio para idear un sistema de monitorización de las comunicaciones masivo y sistematizado que empleó para espiar tanto a sus aliados y potenciales adversarios para conocer su situación política doméstica y actividades exteriores, como a las empresas extranjeras para proporcionar a las industrias estadounidenses una ventaja competitiva en los mercados internacionales.

En consecuencia, el ciberespionaje masivo no solo ha respondido a las necesidades de seguridad y defensa estadounidenses, sino también a los intereses comerciales del país y cuyos beneficiarios han sido los principales contratistas de la NSA, que han visto reforzada su posición en el mercado mundial en detrimento de las empresas europeas y chinas.

La instrumentalización realizada por la NSA de las grandes empresas

tecnológicas y de Internet para construir un sistema de ciberespionaje masivo ha provocado que muchos países, que hasta verano de 2013 incluían el ciberespacio dentro de sus agendas políticas, pero sin concederle su valor como extensión virtual del poder nacional, despertaran de su letargo.

Asimismo, estos hechos también han provocado que la opinión pública mundial comience a constatar el alcance y potencial de sus comunicaciones telefónicas y de Internet, y más en un momento en que muchos países, siguiendo las resoluciones de las Naciones Unidas, consideran el acceso a Internet como un derecho fundamental.

Relacionado con todo ello se halla el debate suscitado sobre la privacidad y la visión de EE UU al respecto, mucho más blanda que las políticas de privacidad defendidas desde Europa.

En otras palabras, son muchos los países que están desarrollando capacidades para proyectar su poder en el ciberespacio, considerado este como la prolongación del poder del mundo real. En esta nueva geopolítica del ciberespacio, hay países que poseen un notable grado de sofisticación, pero ninguno alcanza el nivel de EE UU.

El ciberespacio es una dimensión configurada para ejercer poder y parece encaminarse hacia un dominio unipolar. Es necesario que

los países constaten la importancia estratégica de este dominio y actúen en consecuencia, desarrollando capacidades y definiendo estrategias que permitan proteger sus comunicaciones y operar en él.



**POLITICA
EXTERIOR**

politicaexterior.com