

08/2013

22 enero de 2013

*Miguel Ángel Benedicto Solsona **

NUEVO EQUIPO PARA AFIANZAR LA
DOCTRINA OBAMA EN POLÍTICA
EXTERIOR Y SEGURIDAD

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

NUEVO EQUIPO PARA AFIANZAR LA DOCTRINA OBAMA EN POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD

Resumen:

Obama ha nombrado un nuevo triunvirato al frente de la seguridad y la política exterior de los EEUU para hacer más consistente su doctrina pragmática y de *leading from behind*.

Los problemas urgentes de Siria, el Sahel o Irán están supeditados a la nueva situación económica de la gran potencia que debe afrontar grandes recortes en el presupuesto de Defensa y cuyo centro de gravedad está en Asia-Pacífico.

Los EEUU de Obama se han convertido en una superpotencia selectiva que apuesta por menos botas sobre el terreno y más ciberguerra y drones en el espacio aéreo.

Abstract:

Obama has appointed a new triumvirate in charge of the U.S security and foreign policy to make more strong his pragmatic doctrine and leading from behind.

Urgent problems of Syria, Sahel or Iran are under the new economic situation of the great superpower that it copes big cuts in the defense budget and whose center of gravity is in Asia-Pacific.

Obama's U.S. has become a selective superpower that bets for less boots on the ground and more cyber war and drones.

Palabras clave: Estados Unidos, política exterior, seguridad, Kerry, Brennan, Hagel, CIA, Pentágono, Defensa, leading from behind, drones.

Keywords: U.S. foreign policy, security, Kerry, Brennan, Hagel, CIA, Pentagon, Defense, leading from behind, drones.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

Obama inicia su nueva legislatura con un renovado equipo de seguridad y política exterior. El presidente ha elegido a tres personas pragmáticas y poco ideológicas para las carteras de Exteriores, John Kerry; Defensa, Chuck Hagel e Inteligencia, John Brennan.

Obama se ha rodeado de un equipo experimentado. Tanto Kerry como Hagel saben lo que es la guerra, ambos son veteranos del Vietnam, y Brennan comenzó hace 25 años a trabajar en el mundo del espionaje.

Aunque algunos analistas creen que estos nombramientos abrirán la puerta hacia una nueva política exterior, no parece que los necesarios recortes en el presupuesto de Defensa lo vayan a permitir. Además tanto Kerry como Hagel son más partidarios de la labor diplomática que de la guerra convencional a la hora de defender los intereses de EE.UU. en el mundo.

En su primera etapa, el presidente ha tenido que gestionar la compleja herencia que le dejó George W. Bush, que todavía no ha completado pues sigue pendiente la retirada de Afganistán o el cierre de Guantánamo. Obama afronta nuevos retos en Oriente Medio (con los frentes de Siria, Irán o el conflicto israelo-palestino), el terrorismo del Sahel, el giro hacia Asia Pacífico (para frenar el ascenso de China o de una Corea del Norte amenazadora) y la rivalidad rusa en un momento presupuestario complejo.

La pregunta es si habrá una nueva doctrina Obama o seguirá apostando por liderar el mundo desde atrás con coaliciones internacionales y pocas botas sobre el terreno.

QUIÉN ES QUIÉN

John Kerry

Obama fracasó al intentar nombrar como secretaria de Estado a su embajadora ante Naciones Unidas. Susan Rice recibió las críticas de varios senadores republicanos tras sus declaraciones sobre el ataque al consulado de Bengasi en el que murieron cuatro norteamericanos. El presidente hizo una apuesta segura al designar al senador Kerry para el puesto. A diferencia de Rice, no parece que vaya a encontrar oposición por parte de los miembros de la cámara Alta la hora de ser ratificado.

El nuevo secretario de Estado obtuvo la Estrella de Plata y la de Bronce por su actuación en la guerra de Vietnam. Entre 1983 y 1985 fue el portavoz de los veteranos contra esa contienda.

Kerry comenzó su carrera política en 1985 como senador por Massachusetts. Es licenciado en Ciencias Políticas por Yale y en Derecho por el Boston College.

De 69 años, Kerry fue candidato presidencial demócrata en 2004 y actualmente está al frente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, la cámara en la que entró hace 27 años.

El senador se convirtió en uno de los principales apoyos de Obama durante su primera campaña electoral a la Presidencia e incluso ha sido su *sparring* antes de los debates electorales con Mitt Romney.

Durante los últimos cuatro años, Kerry ha liderado varias misiones diplomáticas para la Administración Obama en África y Oriente Próximo. El senador ha apoyado al presidente en el Tratado de reducción de armas nucleares con Rusia o en visitas a Afganistán, Pakistán o Sudán. Obama también lo ha utilizado como “apagafuegos” en más de una ocasión como cuando convenció a Hamid Karzai para que volviera a presentarse a las elecciones a la presidencia de Afganistán en 2009.

Aunque Kerry votó la autorización presidencial para ir a la guerra con Irak, no dudó en criticar la belicosidad de Bush y su desprecio por una solución diplomática con la Comunidad Internacional.

Su nombramiento garantiza la estabilidad y la continuidad de la política exterior desarrollada por su antecesora en el cargo, Hillary Clinton.

Como dijo Obama cuando lo designó, Kerry ha desempeñado un papel central en los principales debates de política exterior de Estados Unidos desde hace casi 30 años. El presidente también hizo alusión a que han pasado página a una década de guerra y Kerry entiende que debe utilizar todos los elementos del poder estadounidense: diplomático y de desarrollo, económico y político, militar e inteligencia, así como el poder de los valores americanos.

Pese a la aparente armonía existente entre ambos, Kerry y Obama difieren en el conflicto sirio donde el designado secretario de Estado desearía una mayor implicación de la Casa Blanca

Chuck Hagel

Obama no ha obrado a la ligera al elegir a Chuck Hagel como nuevo secretario de Defensa.

Hagel es un republicano heterodoxo muy criticado a ambos lados del espectro político, que tradicionalmente ha chocado con la línea oficial de su partido, y todavía ha de pasar una difícil confirmación en el Senado donde los demócratas poseen 55 de los 60 senadores que se necesitan para la ratificación.

Si el Senado le confirma, Hagel, de 66 años, será el primer Secretario de Defensa que habrá servido en Vietnam, de donde regresó con dos condecoraciones. Es el primer soldado que dirige el Pentágono, pero desconfía de las aventuras militares en el extranjero, y por tanto puede ser un valioso aliado del presidente en configurar una nueva política exterior y de seguridad en este segundo mandato.

Hagel ingresó en el Senado, representando a Nebraska, en 1997. Después de sus peleas con la Administración Bush, decidió no presentarse a la reelección y abandonar su escaño en 2009. Hasta entonces había habido rumores de que podría presentarse a las primarias republicanas a la presidencia, algo que finalmente desestimó.

Crítico con Irak y Afganistán

El nuevo secretario de Defensa votó a favor de la invasión de Irak, para convertirse luego en un gran crítico de esa guerra a la que calificó como una de las más peligrosas equivocaciones en materia de política exterior desde Vietnam. En 2007, Hagel se convirtió en el único senador republicano que votó a favor de una resolución presentada por el ahora vicepresidente, el demócrata Joe Biden, en contra del aumento de tropas en Irak. Asimismo, el senador ha criticado el aumento de militares en Afganistán decidido por Obama en 2010.

Hagel no apoyó públicamente a John McCain ni a Barack Obama en las elecciones presidenciales de 2008, lo que supuso un apoyo tácito al afroamericano. Además el senador de Nebraska le acompañó durante la campaña en un viaje a Afganistán e Irak.

Tras su nominación para el Departamento de Defensa, criticada por los senadores republicanos, Hagel dijo que trabajaría para fortalecer las alianzas del país, la libertad global, la decencia y el trato humano. Fue un mensaje claro del futuro secretario de Defensa que ahora tendrá el encargo de acabar la guerra de Afganistán y de aplicar unos duros recortes de austeridad en el Ejército más poderoso del mundo, que cuenta con 570.000 soldados en activo y un presupuesto de 533.000 millones de euros.

Su ratificación en el Senado también será compleja por sus críticas a Israel. Le recriminan ahora una frase de 2008. "El lobby judío intimida a mucha gente aquí", dijo Hagel en un libro publicado por el diplomático y experto en el conflicto árabe-israelí Aaron David Miller.

Continuidad con Israel e Irán

Es muy difícil que la elección de Hagel implique un cambio real de la relación con Israel, pese a algunas declaraciones críticas con el lobby pro-israelí en Washington. Lo mismo puede decirse de Irán, pese a que el exsenador por Nebraska se opusiera a la imposición de sanciones unilaterales y haya propuesto dialogar con Teherán. Las grandes líneas estratégicas respecto a ambos países (continuación de la "relación especial", con Tel Aviv; sanciones económicas por el programa nuclear, con Teherán) son marcadas desde arriba por el

presidente, como ha reconocido el propio Hagel.

Otra cuestión es cómo será recibida la elección del ex senador republicano en estos países, algo de lo que ya hay algunas pistas. El presidente del parlamento israelí, Rubén Rivlin, ha mostrado su "inquietud". La nominación no influye solo en Israel, sino sobre todo el equilibrio estratégico mundial. Irán, por su parte, ha mostrado su esperanza de que el nombramiento ayude a mejorar las relaciones.

En el lado demócrata, unas críticas realizadas por Hagel hace años al colectivo homosexual por el nombramiento de un embajador, también le han pasado factura y ha tenido que disculparse.

Hagel sucederá a Leon Panetta, quien encabeza desde hace más de dos años en el Departamento de Defensa, una reestructuración que incluye el fin de la guerra en Irak y la retirada de las tropas estadounidenses de Afganistán, con un trasfondo de recortes presupuestarios. El nuevo secretario de Defensa aboga por el repliegue y defiende la racionalización del presupuesto militar. Pero sus retos son complicados al tener que decidir por donde comenzar los recortes y cómo calibrar la estrategia con 450.0000 militares menos y una suave declinar militar de la primera potencia del mundo.

John Brennan

El nuevo director de la CIA lleva impreso en su ADN a la agencia de Inteligencia, donde ya estuvo hace 25 años tras encontrar un anuncio de trabajo en el New York Times. Fue director de la misión de la CIA en Arabia Saudí y jefe de gabinete del exdirector de la Agencia John Tenet entre 1999 y 2001, para luego pasar a dirigir su Centro Nacional Antiterrorista entre 2004 y 2005.

Tres años después fue candidato a dirigirla, pero las presiones de los sectores liberales por su papel en las "torturas" de la época Bush impidieron su nombramiento. Su defensa pública del polémico programa de interrogatorios con técnicas como el ahogamiento fingido o la privación del sueño diseñadas por la administración Bush, con argumentos como que de esos interrogatorios se ha obtenido mucha información que la Agencia había empleado contra terroristas convencidos y había salvado vidas, obstaculizaron su designación.

Sin embargo, le condujeron a ser Asesor de Seguridad Interior. Su papel como consejero en materia antiterrorista le ha catapultado a la Agencia de Inteligencia. La psique de los norteamericanos tiene grabada la foto de Brennan, con gesto tenso y circunspecto, junto a Obama, Clinton y Gates el día en que EEUU dio caza a Bin Laden.

Sin embargo, Brennan ha continuado con su lado más duro durante la primera legislatura de Obama. Se le considera el “padre” del programa de ataques con aviones no tripulados en Pakistán, Yemen y Somalia, que han ayudado a decapitar la cúpula de Al Qaeda. Además, es en gran parte responsable de que EE UU preste atención sobre las incursiones del yihadismo en el norte de África, especialmente en Mali, donde se ha robustecido el grupo Al Qaeda en el Magreb Islámico.

Un nuevo estilo de guerra

Brennan, con la aquiescencia de Obama, ha creado un nuevo estilo de guerra teledirigida desde un punto de vista militar¹. Los aviones no tripulados (drones) intervienen en Pakistán, Yemen y Somalia. Se establecen bases en países vecinos como Afganistán o Etiopía desde donde se fletan drones que espían a terroristas o les atacan directamente, como le pasó al líder de Al Qaeda en Yemen, Anwar el Aulaki en octubre de 2011.

El primer presidente en utilizar los aviones sin piloto fue George W. Bush en Pakistán en 2004 y, hasta 2008, sólo hubo diez ataques. Con Obama el uso de los drones se ha multiplicado: de 53 ataques en 2009 a 64 en 2011, la mayor parte en Pakistán. Según reveló el New York Times², el presidente aprueba directamente la lista de los objetivos, algo que la Casa Blanca niega.

Aunque Estados Unidos no reconoce de manera oficial el uso de estos aparatos, en 10 años han pasado de tener 50 a 7.000, el 70% de las existencias mundiales; y el Pentágono utiliza 5.000 millones del presupuesto anual para estas aeronaves.

A la política antiterrorista de Obama, los drones le van a dar réditos electorales porque tienen bajo coste político y económico, casi cero coste de personal y poco riesgo diplomático. Su uso es cuestionable, es un ataque a una persona física sin juicio, pero política o militarmente muy efectivo. Sin embargo, ya se vislumbran problemas por la falta de respeto al proceso judicial y a la presunción de inocencia, y con los países que sufren los ataques, como Pakistán, por la muerte de civiles.

Obama ha ordenado cerca de 400 ataques a distancia. Las críticas que se hicieron a George W. Bush por la guerra preventiva se podrían aplicar al actual presidente en la guerra de los drones, en la que tampoco hay intervención judicial.

El uso de los aviones fantasma es “imparable, problemático y potencialmente desestabilizador”³. Imparable, porque una vez que los drones se han extendido como la

¹ Benedicto Solsona, Miguel Ángel. La revolución militar de los drones. Atenea Digital. 6 agosto 2012

² Becker, Joe y Shane, Scott. «Secret ‘Kill List’ Proves a Test of Obama’s Principles and Will». New York Times. 29 mayo 2012.

³ Barberá, Rafael; Benedicto, Miguel Angel. Estados Unidos 3.0 La era Obama vista desde España. Plaza y

pólvora será muy difícil su absoluto control. Problemático, porque plantea múltiples dudas de orden jurídico, nacional e internacional, al margen ya de consideraciones de tipo ético. Y desestabilizador, porque “reduce” considerablemente el coste (sobre todo en términos de riesgo de sufrir bajas propias) de ir a la guerra y hará por consiguiente que sea “más fácil” adoptar la correspondiente decisión política. Según Long War Journal, desde 2006 han matado aproximadamente a 2.223 terroristas de Al Qaeda y talibanes y cerca de 170 civiles.

En el “hearing” al que el Senado someterá a Brennan el 31 de enero, el futuro director de la CIA tiene una buena oportunidad para debatir sobre los ataques con los drones; de los que ha defendido su legalidad para proteger vidas americanas y prevenir potenciales ataques terroristas⁴. Sin embargo, su efectividad en países como Yemen se ha puesto en duda. En la Península Arábiga se han utilizado para apoyar al gobierno provisional. El presidente Hadi ha recibido ayuda para expulsar a Ansar-al-Sharia, la franquicia de Al Qaeda radicada en la zona. La pregunta es si son eficaces esos ataques en lugares como Yemen, donde producen víctimas inocentes; lo que puede generar desconfianza en el gobierno de transición y odio hacia los EEUU, además de crear un campo de cultivo para reclutar extremistas entre los jóvenes que carecen de trabajo y oportunidades.

El zar de los ataques selectivos

Brennan ha sido el zar del programa de ataques selectivos con los drones. El futuro director de la CIA ha gozado de discrecionalidad a la hora de decidir su empleo con su gestión de los drones, pese a que se hayan institucionalizado unas reglas y procesos en dicho programa. En un breve discurso, cuando fue designado por Obama, Brennan ofreció una mayor cooperación de la CIA con el poder legislativo. “Colaboraré con el Congreso”, dijo, “dado que nuestra seguridad nacional depende de la capacidad de los poderes legislativo y ejecutivo de trabajar en equipo. Aunque el trabajo de la inteligencia exige frecuentemente secretismo, es igualmente importante que haya un diálogo completo y transparente sobre estos asuntos con los representantes elegidos por la ciudadanía norteamericana”.

Con estas palabras, Brennan parece indicar que podría ceder algunas de las actividades de la CIA al Pentágono, que está más sujeto al control político, judicial y de los medios de comunicación, dejando a la Agencia las tareas de información e inteligencia.

Además, el consejero de Asuntos Antiterroristas ha logrado mejor imagen ante los activistas a favor de los derechos humanos, gracias a su defensa del cierre del centro de detención de Guantánamo, una vieja promesa electoral hasta ahora incumplida por el presidente Obama. Además Brennan tiene a su favor el no tener afiliación política alguna y haber servido en cinco administraciones diferentes.

Valdés. Madrid, Septiembre 2012.

⁴ McGregor, Richard. Nomination of Hagel seals end of Bush policies. FT. 8 enero 2013.

LOS NUEVOS RETOS

El triunvirato elegido por Obama para gestionar la seguridad y la política exterior tiene gran experiencia política y en el campo de batalla. Sin embargo, es un equipo para buscar soluciones diplomáticas antes que el conflicto armado.

Entre sus retos está evitar que Irán obtenga el arma atómica. Los tres nuevos cargos no parecen el equipo adecuado para bombardear el país persa. Todo indica que Obama continuará su política de sanciones económicas y operaciones encubiertas de ciberguerra o ataques selectivos; pero sin renunciar a las negociaciones bilaterales.

En Siria, la situación podría ser distinta. El nombramiento de Kerry podría implicar más a la administración Obama en el país, sobre todo, si Al Assad utiliza armas químicas. Podría imponerse una zona de exclusión aérea, pero aun así la cautela es máxima porque entre los grupos rebeldes hay algunos que mantienen vínculos con Al Qaeda. El apoyo a las revoluciones árabes ha quedado en entredicho tras el ascenso del islamismo radical en Túnez, Libia y Egipto. Sin embargo, habría que evitar que los Hermanos Musulmanes se apartaran de los estándares democráticos en El Cairo.

La rivalidad con Rusia permanecerá, pero se intentarán buscar resquicios de cooperación para seguir reduciendo el arsenal nuclear. Putin apuesta por un Ejército poderoso para hacerse respetar en el mundo. Rusia ha vetado las resoluciones de la ONU sobre Siria, ha criticado la misión de la OTAN en Libia y, en Irán, se muestra partidaria de abrir las negociaciones sobre el programa nuclear⁵. Las relaciones con Rusia se avecinan complicadas sobre todo si bajan los precios del crudo y si EEUU se acerca a la independencia energética y comienza a exportar gas a sus aliados.

La política exterior de los EEUU ya ha virado hacia Asia donde están puestas todas las miradas, evitando el encontronazo con China. Se trata de encontrar una fórmula de diálogo y trabajo conjunto con el gigante asiático para promover el orden regional hacia una dirección pacífica. En 2020 el 60% de la flota naval de EEUU estará en el Pacífico, donde Obama quiere fomentar la paz y la seguridad y fortalecer las alianzas en la región, no solo con Japón o Corea del Sur, sino también con Vietnam, Tailandia Filipinas y Birmania.

Se enfrenta un G2 con retos internos muy importantes: unos EEUU que deben recuperar su economía para poder mantener su potencia militar, frente a una China con un buen crecimiento económico, pero que sabe que se sujeta en unos cimientos de barro.

⁵ Benedicto, Miguel Ángel. "El principio del fin de la Era Putin". Revista Atenea. Abril 2012.

Un Pentágono menos belicoso y una CIA centrada en el espionaje

En esta nueva etapa, el Pentágono priorizará la salida de Afganistán y recortará, en 487.000 millones de dólares en los próximos diez años, un presupuesto de defensa que se ha duplicado desde los ataques terroristas de 2001. El tándem Hagel-Brennan está diseñado para "una era de conflicto reducido pero duradero"⁶, en la que Obama preferirá usar las sanciones, las acciones encubiertas y la ciberguerra en lugar del envío de tropas.

La CIA volverá a su labor principal, la recopilación de información, aunque mantendrá su flota de aviones no tripulados, o drones, cuyo arquitecto es John Brennan. Aun así sería interesante desarrollar una doctrina sobre el desarrollo y uso de esas armas. En 2012 ya había 72 países con programas similares y cerca de 100 con capacidades de ciberguerra. Ser el pionero en la creación de una normativa internacional permitiría a EEUU construir una gran coalición para aislar a los que se apartaran de esa normativa.

EE UU seguirá liderando el mundo en defensa de la democracia y la economía de mercado pero mediante el pragmatismo. Obama ha demostrado que utiliza el multilateralismo con carácter preferente, salvo cuando la mejor protección de sus intereses nacionales requiere de una acción unilateral⁷.

La crisis económica ha llevado a la administración demócrata a una política exterior más modesta, pero EEUU sigue optando por moldear el mundo con el fin de asegurar sus intereses. Para Obama eso requiere de un compromiso inteligente con el resto de naciones para crear las condiciones que permitan recuperar la economía, el crecimiento y el comercio global. Es lo que se denomina el "*forward engagement*" de las Fuerzas Armadas y de robustas redes de alianzas globales⁸.

El objetivo es aprovechar la gran fortaleza de los EE UU y su habilidad para liderar, mientras se anima a otros a compartir la carga. Es el caso de Mali, por ejemplo, donde se deja el protagonismo a Francia y a la UE pero con apoyos selectivos de inteligencia, drones o aviones de abastecimiento. El Ejército estadounidense en el extranjero tiene como objetivo prevenir conflictos, mantener alianzas y asegurar los intereses americanos en las regiones críticas de manera eficiente y efectiva.

⁶ Miller, Greg and Wilson, Scott. Obama's nominations of Hagel and Brennan signal course adjustments at Pentagon and CIA. The Washington Post. 8 enero 2103.

⁷ Barberá, Rafael y Benedicto, Miguel Ángel. Estados Unidos 3.0 La era Obama vista desde España. Plaza y Valdes. 2012. Madrid.

⁸ Flournoy, Michéle and Davidson, Janine. Obama's new global posture. Foreign Affairs. July/August 2012

CONCLUSIONES

EE UU no pueden solventar todos los problemas del mundo, pero los problemas mundiales no pueden arreglarse sin el concurso de los estadounidenses. Obama mantiene ese discurso de la América sin una misión en el mundo. Apuesta por un país menos protagonista y con un sentido menos mesiánico. Los nuevos nombramientos en su administración indican su apuesta por ese *“leading from behind”*. La política exterior que suele ser más intensa en los segundos mandatos y tiene visos de que estará más controlada por la Casa Blanca.

El país se ha convertido en una “superpotencia selectiva”.⁹ Es el modelo que se ha experimentado con relativo éxito en Libia. Obama apuesta por una estructura militar diferente que permita actuar en un gran conflicto pero que, por otro lado, pueda operar con nuevas tecnologías, drones y fuerzas especiales que no impliquen gran despliegue de botas sobre el terreno. Una presidencia imperial con una huella global menos imperialista¹⁰

i

*Miguel Ángel Benedicto Solsona **

Socio director de Gobernias Consulting y coautor de Estados Unidos 3.0

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

⁹ Stephens, Philip. The US is turning into a selective supepower. Financial Times. 14 September 2012

¹⁰ Douthat, Ross. The Obama Synthesys. New York Times. 12 enero 2013.