

43/2014

24 abril de 2014

*Salvador Sánchez Tapia**

POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD
DE LOS ESTADOS UNIDOS: LA “PAX
AMERICANA” DESPUÉS DE
AFGANISTÁN

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS: LA “PAX AMERICANA” DESPUÉS DE AFGANISTÁN

Resumen:

Desde su llegada a la Casa Blanca, el presidente Obama ha puesto en práctica una política de seguridad condicionada por las limitaciones que la crisis económica impone, y cuyos pilares fundamentales son la limitación de las intervenciones militares a casos en los que estén en juego intereses vitales de la nación; la concentración del esfuerzo en áreas de interés prioritario; la cesión controlada a sus socios de responsabilidades en materia de seguridad en sus respectivas regiones; y el recurso preferente a la acción multilateral. Este documento estima que un cambio en la presidencia del ejecutivo no traerá consigo cambios en las líneas fundamentales del actual enfoque estratégico. Europa debe observar cuidadosamente la evolución de una política de seguridad norteamericana que parece ir poco a poco desacoplando a los Estados Unidos del Viejo Continente. A pesar de que la política de Obama ha reabierto el debate interno sobre la cuestión del eventual declive del país como única potencia global, lo cierto es que el XXI seguirá, previsiblemente, siendo un siglo americano.

Abstract:

Since his accession to the White House, President Obama has implemented a security policy conditioned by the impositions of the economic crisis, and based on the pillars of limiting military intervention to cases in which vital interests are at stake; prioritizing the effort to certain areas of interest; relying more on partner capabilities in the rest; and of giving preference to multilateral action should intervention is deemed necessary. This document assesses that a change in the Presidency will not imply substantial variations to the current strategic approach. Europe has to monitor the evolution of a trend in security policy that seems to progressively decouple America and the Old Continent. The document concludes that, in spite of Obama's policy having reopened the debate about the decline of the United States as a superpower, the 21st will likely continue to be an American century.

***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.

Palabras clave:

Estrategia, Política, Seguridad, Intereses, Europa.

Keywords:

Strategy, Policy, Security, Interests, Europe.

“America... goes not abroad, in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She is the champion and vindicator only of her own. She will recommend the general cause, by the countenance of her voice, and the benignant sympathy of her example.”

— John Quincy Adams, 1821¹

INTRODUCCIÓN

Como el presidente Obama declaró al final de su primera legislatura, América está en un período de transición.² Al final de 2014, los Estados Unidos habrán puesto punto final a más de diez años de operaciones militares en Irak y Afganistán en los que el país ha contemplado una profunda crisis económica y financiera que ha sacudido los fundamentos del modo de vida americano mientras otros, aprovechando en parte esa situación, han experimentado espectaculares crecimientos económicos sostenidos y comienzan a perfilarse como competidores en el tablero internacional, en el que reclaman una participación más activa y favorable a sus intereses.

Cada vez son más los analistas y académicos que entienden que no estamos ante una situación pasajera y que, probablemente, la humanidad esté asistiendo al alumbramiento de un nuevo orden internacional cuyos contornos están aún difusos pero que, parece, incluirán una redistribución del poder global, con un cambio del centro de gravedad hacia la región Asia-Pacífico que ya es notorio, y una difusión del mismo hacia un mayor número de estados y hacia nuevos actores, no ya estatales, sino intraestatales, transnacionales, grupales e, incluso, individuales.

Los Estados Unidos afrontan este momento como uno de “respiro estratégico” en el que se plantean amenazas *a priori* no existenciales a la seguridad de la nación, y en el que aún no hay un competidor que se acerque, si quiera sea de lejos, al poder norteamericano. China, el rival evidente, aún se encuentra, a pesar de su crecimiento, lejos de los Estados Unidos y, a la vista de las graves debilidades estructurales que muestra su modelo económico y social, está aún por ver que pueda mantener su curso de desarrollo a medio plazo.

Este artículo trata de definir hacia dónde se encamina la política de seguridad norteamericana en este contexto. No tanto la del presidente actual, que se acerca ya a la rama descendente de su último mandato sino, más bien, la que seguirá el país en el futuro

¹ “América no sale al exterior en busca de monstruos que destruir. Ella desea la libertad e independencia de todos. Pero es únicamente la campeona y defensora de sí misma. Apoyará la causa general mediante la contención de su voz y la benéfica atracción de su ejemplo.”

² Leon E. Panetta, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, (Washington, DC: U.S. Department of Defense, Enero 2012).

post-Obama. El artículo mantiene la tesis de que, salvo un cambio radical en la coyuntura internacional, quien suceda al actual inquilino de la Casa Blanca, si quiere que los Estados Unidos mantengan su posición de ventaja en el orden que se avecina, mantendrá en lo esencial las líneas trazadas por Obama en materia de seguridad; analiza dichas líneas; hace un ejercicio de prospectiva para aventurar cómo será el futuro post-Obama; considera las implicaciones para Europa y, por ende, para España, de la política exterior estadounidense; y termina presentando unas breves conclusiones finales.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DEL PRESIDENTE OBAMA

El 20 de enero de 2009, Barack H. Obama asumía la presidencia de una nación sumida en una profunda crisis financiera, y enredada militarmente en lejanos teatros de operaciones. Como puso de manifiesto en su discurso inaugural, accedía al cargo con una agenda muy volcada en el frente doméstico: las escasas referencias que dedicó en él a la seguridad, se limitaron a reseñar su intención de poner fin cuanto antes a los compromisos militares heredados de la administración anterior, para poder concentrarse en la recuperación económica.

Seis años después, Obama ha perdido parte del aura de idealista con que llegó a la Casa Blanca y que le valió el premio Nobel de la Paz. Es verdad que los asuntos domésticos y la lucha contra la desigualdad continúan ocupando un lugar prioritario frente a una política de seguridad de alcance limitado y basada en la cooperación con socios y aliados. Pero también es cierto que el presidente se ha mostrado en estos años como un pragmático que no ha dudado en emplear el poder militar al servicio de la *Realpolitik* en momentos y formas que han sorprendido a muchos.³ Esto induce a pensar que su énfasis en el frente interior respondería no sólo a razones ideológicas, sino que, más bien, tendría que ver con la percepción que se tiene en los Estados Unidos de la seriedad de la situación que atraviesa el país, y con una elemental necesidad de poner la casa en orden antes de pensar en emprender nuevas aventuras.

Sea como fuere, la crisis económica que comenzó en 2006 ha traído al primer plano de las preocupaciones de los ciudadanos algunos de los importantes problemas estructurales que padece el sistema norteamericano, forzándoles a mirar al frente doméstico. La deuda nacional aumenta sin cesar y supera ya los 17 billones de dólares -parte de los cuales está en poder de China⁴; las infraestructuras públicas del país adolecen de notables deficiencias⁵,

³ Baste recordar aquí el *raid* en el que se eliminó a Osama ben Laden en 2011, la perseverancia en los ataques con *drones* a líderes de Al Qaeda en el interior de Pakistán, mantenidos en contra de presiones que clamaban por su suspensión, o los protocolos de escuchas electrónicas practicados por la NSA y sacados a la luz por el señor Snowden.

⁴ Se estima que China, con un 8% de la deuda pública americana en su poder, es el tercer acreedor del país.

resultado de años de negligencia de los poderes públicos, que no han invertido lo suficiente en su mantenimiento y mejora; el sistema educativo, que cuenta con las mejores universidades del mundo, muestra serias debilidades en sus escuelas⁶; y los datos de la Oficina del Censo indican que el índice Gini, que mide la desigualdad de ingresos entre los miembros de una nación, ha crecido de forma preocupante a lo largo de la última década.⁷

Este estado de cosas tiene un efecto corrosivo sobre los cimientos del poder norteamericano en sus modalidades *hard* y *soft*, debilitándolo y haciéndole perder parte de su atractivo como modelo a imitar. Hasta tal punto es preocupante esta situación que, analistas del prestigio de Richard Haas afirman, de una manera un tanto dramática, que la mayor amenaza para la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos no viene del exterior, sino del interior.⁸

Consciente de la situación, el presidente Obama ha diseñado una política de seguridad posibilista y que pretende preservar el poder americano, optando preferentemente por la cooperación y limitando las intervenciones exteriores para favorecer una necesaria recuperación económica, indispensable para situar al país en una posición de ventaja en el nuevo orden que parece configurarse. Esa aproximación, en la que algunos creen ver una “doctrina Obama”, podría quedar formulada diciendo que los Estados Unidos buscan aprovechar el actual *impasse* estratégico para replantear la base de su poder global y asegurar el suficiente para equilibrar el de posibles rivales estratégicos emergentes que pudieran actuar en combinación. Los recursos disponibles no son infinitos y no deben malbaratarse en aventuras exteriores en que no esté en juego la propia supervivencia de la nación. Por ello, el esfuerzo estratégico se concentrará en aquellas regiones consideradas como prioritarias por los intereses vitales que en ellas se dirimen -Asia-Pacífico y Oriente Medio-, promoviendo en las demás, que incluyen los espacios de jurisdicción internacional (los “Global Commons”), las capacidades militares de socios y aliados, de modo que sean ellos quienes, bajo el liderazgo americano, asuman el peso de la seguridad en sus respectivas áreas de interés. Veamos a continuación estas premisas con algo más de detalle.

<http://usgovinfo.about.com/od/moneymatters/ss/How-Much-US-Debt-Does-China-Own.htm> (accedido el 15 de Febrero de 2014).

⁵ American Society of Civil Engineers 2013 “Report Card for America’s Infrastructure.” Marzo 2013. <http://www.infrastructurereportcard.org/a/browser-options/downloads/2013-Report-Card.pdf> (accedida el 15 de Febrero de 2014).

⁶ Informe PISA de la OCDE 2012, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf> (accedido el 11 de Febrero de 2014).

⁷ U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov/hhes/www/income/data/historical/inequality/IE-1.pdf> (accedida el 15 de Febrero de 2014)

⁸ Richard N. Haas, “Put America’s House in Order”, *American Review*, Febrero 2014, en “Cover Story”, <http://americanreviewmag.com/stories/Put-Americas-house-in-order>, (accedida el 01 de Marzo de 2014).

Limitar las intervenciones militares a casos en los que estén en juego intereses vitales: Este principio puede parecer obvio, pero lo cierto es que la historia reciente norteamericana está sazónada de casos en los que el elemento militar del poder nacional se ha puesto al servicio de intereses en los que la supervivencia de la nación no estaba realmente en juego, sin que de ello se derivasen ventajas estratégicas apreciables.⁹

Esta aproximación a la política de seguridad, asumida inicialmente como reacción a la practicada por el anterior ejecutivo, busca limitar las intervenciones exteriores militares, consciente de su elevado coste en vidas y tesoro, de lo incierto de su desenlace y de los efectos de segundo y tercer orden que pueden provocar. Su aplicación práctica requiere, en cada caso concreto, un análisis sereno y equilibrado de los intereses en juego, teniendo a la vista, si se decide intervenir, la situación final deseada, y una estrategia de salida que no debe faltar si se quiere evitar compromisos de larga duración como los que hemos conocido esta década.

El ejercicio de este principio es, sin embargo, problemático, pues este *retrenchment* no puede sustraerse a la posibilidad de ser percibido como neo-aislacionismo o, peor, como signo de debilidad y falta de liderazgo internacional. Por mucho que casos como el de la acción militar occidental contra Libia en 2011, en la que los Estados Unidos declinaron asumir un papel director; el de la tibia –inexistente, sería más exacto decir- reacción norteamericana ante el uso de armas químicas en Siria en 2013; o el de la respuesta dada recientemente a Rusia en el asunto de Crimea, se presenten so capa de firmeza y cálculo estratégico, la percepción de debilidad que ofrecen es difícil de evitar, como lo es la sensación de pérdida de prestigio que generan en muchas y variadas audiencias.

Centrar el esfuerzo en las áreas prioritarias: Directamente relacionado con el anterior, este principio aparece diáfano en el documento del Departamento de Defensa, refrendado por el propio Presidente, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, de Enero de 2012, en el que se formula por primera vez el ya célebre concepto del “pivote” hacia Asia-Pacífico, y en el que se consagra a esta región, junto con Oriente Medio, como la primera de las prioridades geográficas para la seguridad norteamericana, sin olvidar la continuación de la lucha contraterrorista.

En Asia-Pacífico, China constituye la principal preocupación de la política exterior americana. Frente a su ascenso, los Estados Unidos practican una delicada estrategia que combina el uso de los poderes diplomático y militar, y que busca incorporar al gigante asiático al sistema internacional como miembro constructivo del mismo, mientras trata de tranquilizar a los países de la región, la seguridad de muchos de los cuales depende de Norteamérica.

⁹ El caso de la Guerra de Vietnam puede ofrecerse como uno claro para ilustrar esta idea.

Desde el punto de vista de la diplomacia, mientras procura no interferir en las disputas regionales que de vez en cuando repuntan, Estados Unidos teje un sistema de alianzas estratégicas que equilibre el poder chino, y que se basa en las que, históricamente, mantiene con países como Taiwán, Corea del Sur o Japón, reforzado con otras con países clave en la región, como Australia, en cuya costa norte los Estados Unidos mantienen desde 2011 una base con 2,500 infantes de marina, o India, país con el que el presidente Bush inició en 2005¹⁰ una línea de cooperación estratégica que el presidente Obama continúa como pieza central de su estrategia en Asia-Pacífico.

Militarmente, la aproximación a la región se basa en otro delicado balance. Si, por un lado, debe enviar una señal de tranquilidad y firmeza, reforzando y reorientando su presencia con fines disuasorios y diseñando un concepto operativo que le garantice el acceso a la región¹¹; por otro, debe mantener una prudente distancia que evite una escalada de tensión que pudiera desembocar en un choque indeseado.

Norteamérica niega de forma reiterada que sus esfuerzos visen a ningún país. Sin embargo, China los percibe como un intento americano de cerco dentro de lo que se conoce como la “primera cadena de islas”, y se esfuerza en adquirir una capacidad militar que pueda romperlo y alcanzar a los Estados Unidos en una “segunda cadena de islas”, negándole el acceso a la región.¹²

Oriente Medio y, de forma algo más amplia, el Norte de África, es la siguiente zona de atención prioritaria para los Estados Unidos por la enorme inestabilidad que produce la combinación de importantes problemas estructurales en una zona que contiene enormes reservas de petróleo. En no poca medida por esos problemas, la región ha incubado el fenómeno del terrorismo de base islámica radical que tanto preocupa a Washington.

Al comienzo de su primera legislatura, Obama diseñó una ambiciosa estrategia para la zona, que trataba de operar un cambio radical en unas relaciones norteamericanas con el mundo musulmán dañadas tras décadas de intervencionismo en la región, normalmente al lado de Israel, y complicadas por las operaciones en Irak y Afganistán. Las expectativas que despertó en el mundo musulmán el discurso de Obama en El Cairo en 2009 se vieron, sin embargo, frustradas con el tiempo, por la incapacidad del presidente de cerrar Guantánamo y de hacer avanzar un proceso de paz en Palestina donde, además, ha tenido que contemplar cómo

¹⁰ La administración Obama continúa la línea de cooperación estratégica con India abierta por su predecesor en 2005 con el decisivo impulso del tratado nuclear indo-estadounidense, según el cual Norteamérica retomó la cooperación nuclear con India interrumpida con Carter en 1978, a cambio de que este país abriera su programa nuclear civil a la supervisión de la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Rice, Condoleezza, *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington*, (New York, NY: Crown Publishers, 2011), 436.

¹¹ El concepto “Air-Sea Battle.”

¹² La “primera cadena de islas” está definida por las Kuriles, el archipiélago japonés, las islas Ryukyu, Taiwán, las Filipinas y Borneo. La “segunda cadena de islas” está definida por las islas Bonin, las Marianas y las Carolinas, desde Honshu hasta Nueva Guinea.

Netanyahu anunciaba nuevos desarrollos en Jerusalén Este en plena gira del vicepresidente Biden a Palestina en 2010.¹³

Una vez finalizado el repliegue de las fuerzas militares desplegadas en la región, que se prevé para finales de 2014, el esfuerzo en Oriente Medio y Asia Central irá orientado, fundamentalmente, a impedir que vuelva a servir de base al terrorismo transnacional y a resolver la inestabilidad que generan el problema Palestino y los intentos iraníes de adquirir una capacidad nuclear militar.

El enfoque negociador adoptado por Estados Unidos con Irán, basado en la imposición de sanciones económicas, y que, parece, empieza a mostrar algunos signos de un muy tenue y frágil avance hacia un acuerdo que aún se antoja lejano, está tensando las relaciones con Israel y Arabia Saudita, sus socios más sólidos en la zona. En el caso de Arabia Saudita, la situación empeora aún más por las diferencias que ambos países muestran en la forma de tratar el apoyo a las fuerzas de oposición al gobierno sirio.

Ceder controladamente la responsabilidad en otras regiones: Europa y, sobre todo, Hispanoamérica y África, son los perdedores del replanteamiento estratégico norteamericano. La receta para estas áreas pasa claramente por reclamar de ellas un mayor protagonismo en la estabilidad de sus respectivas regiones.

En el caso del Hemisferio Occidental, conjurada con el hundimiento de la Unión Soviética la posibilidad de que un rival estratégico amenace a los Estados Unidos en su propio vecindario, no plantea amenazas excesivamente graves, fuera de los irritantes que suponen cuestiones como el auge del populismo en parte del continente, la supervivencia en Cuba de una reliquia de los días de la Guerra Fría, o los tráfico ilícitos de drogas e individuos a través de Río Grande.

África es un caso claro en el que los Estados Unidos, preocupados por la inestabilidad en el Sahel y el Golfo de Guinea, que pueden convertirse en base de operaciones para Al Qaeda, pretenden aplicar el procedimiento de dejar, controladamente, que sean otros quienes asuman el liderazgo en materia de seguridad. Para ello, se multiplican las iniciativas regionales de cooperación militar, y se ve con agrado el liderazgo de Francia en casos como el de la Operación “Serval” en Mali, seguido atentamente desde el Cuartel General del Mando Combatiente para África (AFRICOM).

Por lo que respecta a Europa, el enfoque de Obama asume una amplia comunión de intereses a ambos lados del Atlántico, y viene casi siempre envuelto en una retórica que habla del peso de la historia común, de la fortaleza del vínculo transatlántico, y del papel

¹³ “Clinton: Israeli settlement announcement insulting”, *CNN*, 13 de Marzo de 2010, en <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/meast/03/12/israel.clinton/> (accedido el 19 de Marzo de 2014).

capital que tiene y seguirá teniendo –así se afirma- la OTAN, resaltando el hecho de que los aliados europeos operan mano a mano con sus contrapartes norteamericanos en los teatros de Irak y Afganistán.

Pero, tras ese discurso hay un resentimiento creciente en la opinión pública americana por la falta de apoyo que América ha recibido de Europa en ciertos momentos, y por el escaso interés que los europeos –excluyendo a los países más próximos a Rusia-, cómodamente instalados bajo el paraguas de seguridad norteamericano, muestran en invertir en su propia seguridad, que no ven realmente amenazada. Las críticas lanzadas por el secretario Gates en el Cuartel General de la OTAN en Junio de 2011, y refrendadas por los secretarios Hagel y Kerry en la cumbre de seguridad de Munich de Febrero de 2014, no dejan lugar a equívocos: Estados Unidos quiere que los europeos hagan más por su propia seguridad para poder iniciar un despegue que le permita concentrarse en sus prioridades estratégicas.

Actuar multilateralmente y emplear de forma preferente elementos no militares del poder nacional: En sus discursos fundamentales, el presidente Obama ha mostrado de forma consistente su preferencia por la acción multilateral en cuestiones de seguridad. Esta postura obedece no tanto a una convicción moral como a una estrategia de contraste con lo que, desde su punto de vista, era una forma unilateral de actuar de su predecesor. También, desde luego, a una cuestión práctica que se ajusta, tanto a la necesidad de repartir el coste de eventuales intervenciones, como a la naturaleza de muchas de las amenazas a las que se enfrentan los Estados Unidos, –como el terrorismo transnacional, los ataques cibernéticos, los movimientos masivos de seres humanos, el calentamiento global, la proliferación de armas de destrucción masiva, la seguridad alimentaria o el acceso al agua-, que no tienen una respuesta nítidamente militar y cuya solución, para hacerla viable y perdurable, demanda la acción concertada de la comunidad internacional al unísono, y de un líder claro que marque la agenda e indique el camino con su ejemplo.

La principal dificultad para la aplicación de este principio estriba en lograr el suficiente consenso internacional en la identificación de las amenazas y en las soluciones a adoptar en cada caso: no todos los países perciben las amenazas de la misma manera y, sobre todo, no comparten los mismos intereses; América ofrece un mal ejemplo en algunas ocasiones – como cuando rechazó ratificar el protocolo de Kyoto-; y muchos ven las soluciones propuestas como nuevas formas de colonialismo, culturalmente inaceptables.

¿Y DESPUÉS DE OBAMA?

Muchos observadores han dejado de ver en Obama a aquel idealista que llegaba a la Presidencia de los Estados Unidos para mostrar al mundo una América más amable, y lo contemplan como un *lame duck*¹⁴ con un margen de maniobra cada vez más reducido para gobernar un país cuya vida política está crecientemente polarizada. En Enero de 2017 habrá un nuevo inquilino en la Casa Blanca, y cabe preguntarse cuánto de la supuestamente existente “doctrina Obama” sobrevivirá al cuadragésimo cuarto presidente de los Estados Unidos.

Nadie está hoy en condiciones de garantizar que, inopinadamente, no se desencadene una crisis que obligue a los Estados Unidos a dar un golpe de timón a su política de seguridad. Al fin y al cabo, uno no elige sus guerras o, al menos, “todas” sus guerras; y candidatos no faltan.¹⁵ Pero, en ausencia de “cisnes negros”¹⁶, este estudio aventura algunos argumentos en apoyo de la idea de que, quienquiera que sustituya al presidente Obama, mantendrá una línea de continuidad en las cuestiones esenciales de la política de seguridad.

El primer argumento está relacionado con la naturaleza dual del problema estratégico que deben resolver los Estados Unidos en estos momentos. Por un lado, se trata de limitar los efectos sobre el poder americano de la sangría que produce una deuda pública desbocada, que tiene un impacto negativo sobre muchos indicadores sociales –educación, infraestructura, desigualdades- y que deja poco margen de maniobra para políticas que impliquen incrementos significativos del gasto militar. Por otro, se busca hacer frente a una amplia paleta de amenazas o riesgos –ciberataques, calentamiento global, desequilibrios demográficos, seguridad hídrica y alimentaria- cuyo tratamiento no es propiamente militar y que demanda un elevado grado de cooperación multinacional. Una dirección estratégica diferente podría ignorar estas amenazas, pero no cambiar el tratamiento que, racionalmente, requieren.

¹⁴ En la jerga política norteamericana, se denomina *lame duck* (pato cojo), a un político que se enfrenta al final del mandato para el que ha sido elegido con su autoridad minada por alguna razón, como la de saber que no va a ser reelegido, o por haber perdido total o parcialmente el control del Congreso en las elecciones de mitad de legislatura.

¹⁵ En un ejercicio de política-ficción, podemos pensar, por ejemplo, en qué pueden hacer los Estados Unidos con Irán si el Congreso no accede a levantar paulatinamente las sanciones impuestas como respuesta a las tenues señales que Irán envía de estar dispuesta al acuerdo, o si éste no se alcanza y el país decide proseguir sus esfuerzos en el campo nuclear; o si China escala un grado más su enfrentamiento con Japón en las Senkaku, llegando a un incidente militar; o si, a pesar de los esfuerzos, tiene lugar otro grave atentado de Al Qaeda contra los Estados Unidos; o si los europeos demostramos ser incapaces de controlar la situación en el Sahel y la región incuba una amenaza grave a los intereses vitales americanos.

¹⁶ Un “cisne negro”, en el sentido en que se emplea la expresión en este artículo, es un suceso inesperado, con un gran impacto en los acontecimientos actuales o futuros, y para el que el hombre busca una explicación *a posteriori* que evite su recurrencia en el futuro. Para el concepto desarrollado, vid. Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, (New York, NY: Random House, 2010)

Un segundo argumento es de índole política y tiene que ver con la poca diferencia real que existe actualmente entre los dos grandes partidos en la forma de enfocar los asuntos de seguridad. En un interesante giro con respecto a la tradición política americana, el partido republicano, tradicionalmente visto como el mejor equipado para dirigir la política internacional y defender los intereses nacionales, carece en estos momentos de líderes con el prestigio suficiente como para contrarrestar a sus rivales demócratas, que pueden presentar a las elecciones candidatos tan sólidos y aceptados en este terreno como la ex-secretaria Clinton.¹⁷ Además, el hecho de que Obama haya recurrido a un republicano como Hagel –crítico con la invasión de Irak, todo sea dicho- para dirigir la cartera de Defensa en el momento en que el *sequester* empieza a hacer sentir sus efectos sobre el Departamento, reforzaría de alguna forma la tesis de la continuidad.

El tercer argumento alude a la opinión pública. Una reciente encuesta¹⁸ muestra claramente el cansancio de los norteamericanos ante las aventuras exteriores. Un 52% de los americanos, según la misma, considera, frente a un 30% en 2002, que “deben ocuparse de sus propios asuntos internacionalmente y dejar que otros resuelvan los suyos lo mejor que sepan”, y un 80% considera que el país “no debe pensar tanto en términos de relaciones internacionales, sino concentrarse más en sus propios problemas nacionales, y en construir nuestro poder y prosperidad en casa.” Es cierto que esta visión viene acompañada por otra, paradójica, que apunta a que los americanos ven como positivo el papel americano de líder global. Pero, indudablemente, esta percepción de cansancio es lo suficientemente sólida como para ser ignorada por cualquier aspirante a la Casa Blanca.

Así pues, en el futuro post-Obama veremos, probablemente, una política exterior basada en la diplomacia y la acción multilateral apoyada en las alianzas tradicionales y en otras nuevas en cuya forja la atracción del *soft power* norteamericano y las oportunidades abiertas por el auge de los países emergentes resultan factores clave. Los Estados Unidos elegirán cuidadosamente sus intervenciones, evitándolas en aras de otros intereses mayores, o cuando no vea intereses fundamentales involucrados.

Todo lo dicho hasta ahora no pretende sugerir la imposibilidad de que un nuevo gobierno introduzca cambios en la forma de conducir las relaciones internacionales del país. Está por ver, en primer lugar, que los americanos vayan a decidirse por un cambio de dirección

¹⁷ Susan Page, “Poll: Hillary Clinton gains respect, likability for 2016”, *USA Today*, 4 Marzo 2014, <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2014/03/04/usa-today-pew-poll-hillary-clinton-gains-respect-likability-for-2016/5976529/> (accedido el 19 de Marzo de 2014).

¹⁸ Pew Research Center, “Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips. America’s Place in the World 2013.”, Pew Research. <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf> (accedido el 17 de Febrero de 2014). El resultado aquí constatado contrasta con la idea, también aportada en esta encuesta, de que los americanos, mayoritariamente, ven positiva una implicación de su nación en la economía global y el hecho de que su país juegue un papel de liderazgo en los asuntos internacionales.

política en las próximas elecciones, máxime en el estado actual del G.O.P.¹⁹, en el que no aparece, de momento, ningún líder suficientemente sólido. En el caso de que un presidente republicano accediera a la Casa Blanca, es probable que adoptase una postura más unilateral en alguno de los asuntos de seguridad no específicamente militares como la lucha contra el calentamiento global o la inmigración, y más dura en cuestiones como las relaciones con Rusia, la solución al problema de Palestina, o la actitud con el régimen de Assad, buscando corregir la supuesta imagen de debilidad que estarían ofreciendo ciertas decisiones del presidente Obama. Pero, incluso en un escenario como este, se hace difícil pensar que un presidente republicano, -partido bastante centrado en el frente doméstico en estos momentos- cambiara tanto el enfoque como para llegar al punto de embarcar al país en alguna aventura militar por un interés no vital que pudiera acarrear un despliegue militar con final incierto.

CONSECUENCIAS PARA EUROPA

El enfoque estratégico norteamericano que hemos apuntado tiene importantes consecuencias para los europeos. Hablar de que América ha abandonado a Europa sería injusto y alejado de la realidad: los Estados Unidos siguen implicados en los asuntos europeos a través de la OTAN; o con el escudo antimisiles, uno de cuyos pilares está en la base naval de Rota; o a través de las negociaciones para establecer un área de libre comercio a ambos lados del Atlántico.

No puede ocultarse el hecho, sin embargo, de que los Estados Unidos están cada vez más cansados de ser quienes hagan el esfuerzo de seguridad en beneficio de otros que no parecen, además, muy dispuestos a cambiar esta situación. Además, a pesar de la creciente firmeza que muestra Rusia, no parecen considerar que Europa tenga el mismo valor estratégico de antaño. Por ello, y de forma coherente con su diseño estratégico, están operando un paulatino despegue del continente cuyo alcance y consecuencias aún no pueden vislumbrarse del todo.

Este movimiento encierra peligros a medio y largo plazos. El mayor es que se produzca sin que Europa haya cubierto el vacío que deje el paraguas norteamericano. Por su seguridad, y si quiere continuar siendo relevante en la escena internacional, los europeos deben avanzar hacia una capacidad militar creíble y acorde con su entidad económica y demográfica. Pero, para que ese avance sea posible, es imperativo poner en orden el sistema económico continental y, sobre todo, llegar a una percepción común en materia de seguridad.

Otro peligro es el de que Europa, sin la presencia norteamericana, revierta al viejo sistema de equilibrio de poder que fue felizmente abandonado gracias a los Estados Unidos al final

¹⁹ G.O.P. (Grand Old Party) es una forma de referirse al Partido Republicano.

de la Segunda Guerra Mundial, y que hoy se ve como totalmente superado. Sin embargo... ¿puede darse por descartado para siempre? Europa ha dado pasos muy importantes hacia su unificación política y, efectivamente, ese riesgo parece conjurado. Pero, si nos atenemos a lo visto durante los días más duros de la crisis financiera que todavía sufrimos, podemos juzgar que muchas tensiones históricas y no pocos prejuicios culturales, continúan, bien que en un estado letárgico, y no pueden darse, por tanto, como definitivamente eliminados.

Por último, a falta del muro de contención americano en el continente, Rusia podría intentar una política más agresiva hacia Europa y, en concreto, hacia algunos países europeos de su tradicional esfera de influencia, o con importantes minorías rusas (de hecho, cabe argumentar que lo sucedido en Crimea obedece a una lógica análoga), que podría elevar la inestabilidad en Europa y convertir nuevamente al continente en una fuente de preocupaciones para la seguridad norteamericana.

CONCLUSIONES

Transcurridos casi tres lustros del siglo XXI, los Estados Unidos parecen transitar desde su papel como “nación indispensable” a que se refería Madeleine Albright, hacia otro más parecido al de un *primus inter pares* en la escena internacional. América asiste al “auge de los otros”²⁰ y, mientras labora por mantener su predominio, se pregunta si ha llegado la hora del declive de su hegemonía.²¹

Incluso sin suscribir la teoría del declive, el país debe reflexionar sobre cómo quiere actuar en el futuro en la escena internacional. En un extremo, una política que negara el papel creciente de otros, e insistiera en hacer de los Estados Unidos el guardián de la estabilidad global, consumiría ingentes recursos humanos, materiales y financieros, y acabaría por minar gravemente el poder material americano y su predicamento moral, provocando una sobre-extensión estratégica que acabaría, a la larga, con su poder.

Igualmente peligroso sería para los Estados Unidos caer en el extremo contrario del aislacionismo. De prosperar esta tendencia que, algunos opinan, se está imponiendo gradualmente, los Estados Unidos perderían la importante ventaja de controlar la agenda internacional que les permite conformar el orden internacional de acuerdo con sus

²⁰ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, (New York, NY: Norton, 2009), 1.

²¹ Sobre esta cuestión existe una abundante literatura. Entre los artículos publicados, se encuentran algunos como, por ejemplo, Abraham F. Lowenthal, “The US in the Early 21st Century: Decline or Renewal?”, Real Instituto Elcano, ARI 43/2013, 20 Noviembre 2013; Chris Miller, “American Military Decline?: Not When Force is Used Properly,” *Small Wars Journal* (7 Noviembre 2012) en “Journal,” <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/american-military-decline-not-when-force-is-used-properly> (accedido el 18 de Marzo de 2014); Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, “Correspondence: Debating China’s Rise and U.S. Decline,” *International Security*, 37, No. 3 (Winter 2012/13): 172-181; Kyle Haynes, “Correspondence: Decline and Retrenchment: Peril or Promise?,” *International Security*, 36, No. 4 (Spring 2012): 189-203; Eric S. Edelman, “The Broken Consensus: America’s Contested Primacy,” *World Affairs*, (November/December 2010): 51-60.

intereses. El país dejaría, además, de actuar como la luminaria que es para muchas naciones que aspiran a la libertad, y que quedarían abandonadas a su suerte. Faltos de la garantía de seguridad que les ofrece el sistema americano, aliados y socios podrían comenzar a articular un sistema de seguridad al margen de Norteamérica que, con el tiempo, podría incluso llegar a rivalizar con el propio de los Estados Unidos. Lejos de preservar el poder del país, una reversión a posturas neo-aislacionistas lo introduciría en una espiral auto-generadora de más declive.

Las discusiones sobre el posible declive de los Estados Unidos como potencia hegemónica global no deben llevar, sin embargo, a la falsa percepción de que ha llegado el fin del poder norteamericano. Otros actores han ganado poder, ciertamente. Sin embargo, las ventajas que poseen los Estados Unidos siguen siendo inmensas. Su sistema de vida abierto y basado en el poder del individuo continúa siendo una fuente inagotable de talento y creatividad que sitúa al país a la vanguardia del conocimiento y del progreso. Su régimen de libertades sigue siendo atrayendo a millones de personas que enriquecen el torrente sanguíneo americano. Sus recursos naturales son extraordinarios, y está por ver qué papel pueden jugar en el refuerzo del poder americano las posibilidades estratégicas que abre la explotación de las ingentes reservas de petróleo y gas de esquistos disponibles en el territorio de los Estados Unidos... En definitiva, todo apunta a que, si los Estados Unidos son capaces de preservar su poder, el XXI seguirá siendo un siglo norteamericano.

i

*Salvador Sánchez Tapia***COL.ET.INF.DEM**Escuela de Guerra del Ejército*

*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.