

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2009

CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA
EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES
INTERNACIONALES EN 2008

Estados Unidos, perfil de país

Bruce W. Jentleson

Estados Unidos, perfil de país

Bruce W. Jentleson,
profesor de ciencias políticas en el Instituto
de Políticas Públicas Terry Sanford,
Universidad de Duke

El año 2004 un senador no muy conocido del Estado de Illinois que se presentaba a las elecciones para el Senado norteamericano pronunció el discurso de apertura en la convención nacional del Partido Demócrata. Los discursos inaugurales de las convenciones son raramente recordados mucho después de los primeros días posteriores al inicio de un nuevo ciclo electoral. Pero no en este caso. El discurso electrizó a los asistentes a la convención y entusiasmó a los millones de personas que siguieron el acto por televisión. Poco después, el autor del discurso obtuvo su escaño en el Senado. Y la cosa no se quedó aquí, pues ello le catapultó a una posición de importancia nacional. Su nombre era Barack Obama.

Cuatro años después era el presidente Barack Obama. Uno de los más meteóricos ascensos de la historia americana –y, en su calidad de primer presidente afroamericano–, uno de los más memorables.

El año 2008 también fue memorable en otro sentido, este mucho menos positivo. La economía norteamericana sufrió un *crack* sólo comparable con el que había sufrido durante la Gran Depresión de los años treinta. Si bien otros países también tuvieron problemas económicos que ellos mismos se habían creado (España, por ejemplo), fue el *crack* americano el que todo el mundo consideró como la fuente principal de la crisis económica global.

Esto fue la culminación de una agenda política norteamericana realmente densa, tanto en el plano doméstico como en el internacional. Entre los temas de la agenda doméstica estaba un sistema de asistencia sanitaria excesivamente caro y que no tenía una cobertura suficientemente amplia, unos sistemas de educación pública defectuosos, unas políticas ambiental y energética que eran mucho más una parte del problema del calentamiento global que una solución al mismo, unas estructuras y unos sistemas de transporte públicos en un estado lamentable, controversias sobre inmigración, y otros muchos temas importantes. Y la agenda de política exterior era por lo menos igual de amplia y apremiante: dos guerras (Irak y Afganistán), el proceso de paz en Oriente Medio, Europa y la OTAN, Federación Rusa, China, el sida global, el medio ambiente global, Darfur, el terrorismo, la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio cayendo en picado, y mucho más.

En la primera sección principal de este artículo nos centramos en las elecciones del 2008. Pasamos luego a considerar otros tres temas fundamentales: la agenda de la política doméstica norteamericana; la inmigración y el perfil cambiante del pueblo americano; y la política de la administración Bush y los retos y oportunidades que ha dejado en herencia a la Administración Obama.

Las elecciones del 2008

En marzo del 2007, estando en España como Investigador Asociado Sénior del programa Fulbright, di una charla en Barcelona invitado por *La Vanguardia* sobre la política exterior norteamericana y las elecciones del 2008. La mayor parte de las preguntas que me hicieron reflejaban la impresión dominante de que los dos candidatos a la presidencia de EEUU acabarían siendo Hillary Clinton por los demócratas, y Rudolph Giuliani, el ex alcalde de Nueva York que se había hecho famoso a raíz de los hechos del 11-S, por los republicanos. Giuliani obtuvo un mal resultado en las primarias republicanas, y el senador John McCain (Arizona), que había quedado muy rezagado, se recuperó y acabó ganando la nominación republicana. Lo que realmente había dado al traste con la sabiduría convencional había sido la victoria de Barack Obama sobre Hillary Clinton. Tanto en Estados Unidos como en el extranjero eran tres las razones que se citaban de por qué él “no podía vencer”. Porque no tenía experiencia, llevando como llevaba apenas dos años en el Congreso y sin experiencia previa en asuntos de política nacional y muy especialmente en cuestiones de política exterior. Porque estaba compitiendo con Hillary Clinton, senadora por Nueva York y antigua primera dama, que tenía a sus espaldas una formidable organización política y una magnífica red para recaudar fondos. Y porque era afroamericano.

Barack Obama obtuvo la presidencia con un 52,9% del total del voto popular (69,4 millones de votos) frente al 45,7% obtenido por John McCain (59,9 millones). Fue la diferencia más grande en votos populares entre el ganador y el perdedor desde la reelección de Ronald Reagan en las elecciones de 1984.

La diferencia a favor de Obama en votos de los delegados, 365 a 173, fue aún mayor que el margen en votos populares. Si bien el voto popular es importante, es la votación de los delegados electorales lo realmente decisivo. Cada estado tiene un total de votos electorales igual al tamaño de su delegación parlamentaria, es decir, el número de miembros de la Cámara de Representantes, que varía según la población de cada estado, más los dos senadores que tiene cada estado, más los tres votos de los delegados electorales del Distrito de Columbia, en la ciudad de Washington, lo que significa un total de 538 votos electorales. Quien obtiene más votos populares en un estado se lleva todos los votos electorales del mismo. Aunque no es frecuente en la historia americana que un candidato se imponga por número de votos populares y pierda en votos electorales, esto es precisamente lo que

sucedió en el enfrentamiento Bush-Gore en las elecciones del 2000. Al Gore se impuso en el voto

popular por 543.895 votos de diferencia, pero Bush venció por un escaso margen en el voto de los delegados —y

esto después de que el Tribunal Supremo interviniera y se

pronunciase a favor de Bush acerca del disputado recuento de votos en

Florida casi un mes después de celebradas las elecciones—.

Nueve estados que habían votado por Bush en 2004, cuando derrotó al senador por Massachusetts John F. Kerry, votaron por Obama en 2008. Eran estados del Sur (Virginia, Florida, Carolina del Norte), del Medio Oeste (Ohio, Iowa, Indiana) y del Oeste (Colorado, Nuevo México, Nevada). Ninguno de los estados que había votado demócrata en 2004 votó republicano en 2008.

Los índices de participación en las elecciones norteamericanas tienden a ser más bajos que en la mayoría de las demás democracias. Los porcentajes más altos se alcanzaron entre 1952 y 1968, cuando hubo una participación del 59% y del 63% de la población en edad de votar. Desde entonces, la participación ha bajado, hasta el 49% en 1996. En 2008, la participación fue de un 56,8%, la mayor de los últimos cuarenta años. La mayor parte del incremento correspondió a votantes jóvenes (18-25 años), cuya participación había sido de un 41% el año 2000, de un 48% en el 2004 y de cerca del 53% en 2008. Entre los votantes de este grupo de edad, Obama ganó con un 66-32%. Se impuso con unas diferencias algo menores entre los votantes de 30 a 44 años (52-46%) y entre los de 45 a 64 años (50-49%), y perdió en el caso de los mayores de 65 años (45-53%).

Perdió por un margen muy estrecho entre los votantes masculinos (48-49%), pero ganó entre los femeninos (56-43%), que constituían el 53% del total de votantes censados. Perdió entre los blancos por un margen sustancial (43-55%), pero obtuvo el 85% del voto afroamericano, y ganó por 67-31% entre los americanos hispanos, y por 62-35% entre los americanos de origen asiático.

Los análisis de la victoria de Obama ponen de manifiesto cuatro factores principales. Uno de tipo organizativo: Obama y su equipo diseñaron una estrategia política magistral. El estado de Iowa es el escenario de la primera contienda por la nominación entre los partidos (que se decide en las comisiones electorales o *caucus*, y no en unas elecciones primarias como en la mayoría de los demás estados). A pesar de ser un estado pequeño, Iowa recibe una gran atención mediática por el hecho de ser el que inicia el proceso electoral. La campaña de Obama fue muy hábil en el aspecto organizativo —el propio Obama había destacado como organizador comunitario en Chicago en una fase anterior de su carrera. Los demócratas consiguieron movilizar a sus partidarios y se impusieron por un margen sustancial. El hecho de que Iowa tuviera una población afroamericana poco numerosa contribuyó a contrarrestar el argumento de que un afroamericano nunca lograría vencer. El dominio de internet y otras nuevas tecnologías fue también un aspecto importante de su éxito organizativo. La campaña de Obama utilizó con una eficacia enorme *Facebook*, *YouTube* y otras redes sociales para organizarse y establecer comunicación con sus partidarios y con los nuevos medios de comunicación.

El segundo factor fue el financiero. La campaña de Obama recaudó casi 750 millones de dólares, batiendo todos los récords de recaudación de fondos. Si bien una parte de esta cifra se obtuvo de la forma tradicional, organizando fiestas a las que asistieron los principales donantes, la mayor parte de ella se obtuvo en la Red y gracias a un gran número de pequeños donantes. Más de 2,3 millones de personas contribuyeron en la campaña de Obama. Aunque muchas de estas contribuciones eran de solamente 25 o 50 dólares, la enorme cifra de donantes permitió alcanzar una cifra tan alta como la citada. Si bien otros políticos también habían comenzado a explotar las posibilidades recaudadoras de internet, la campaña de Obama lo hizo a una escala sin precedentes.

El tercer factor fue el ideológico. Temas como el “cambio” y eslógans como el “*yes we can*” explotaron con un enorme éxito el clima anímico que se vivía en el país. Los científicos políticos a menudo estudian los movimientos sociales que luego tratan de aprovechar los políticos. La campaña de Obama fue un movimiento social por derecho propio. El deseo de cambio y renovación estaba muy extendido. Los analistas políticos no dejaron de constatarlo, pero lo subestimaron mucho. La campaña de Obama supo explotarlo, incrementarlo y movilizarlo en apoyo de su candidatura

“Estados Unidos tiene el mayor nivel de desigualdad en las rentas de todas las naciones desarrolladas”

de unas formas que la política americana pocas veces había visto. Parte del éxito se debió a que la gente estaba harta de Bush: éste dejó el cargo con los índices de aprobación presidencial más bajos jamás registrados. Y parte se debió a la ilusión generada por Obama por sus propios méritos.

El cuarto factor fue la economía. Ya hacía tiempo que la economía norteamericana estaba teniendo problemas. Y en septiembre, durante los últimos tramos de la carrera presidencial, las cosas empeoraron hasta desembocar en una auténtica crisis. Abordamos este tema más adelante. Lo que nos importa ahora es en qué medida la crisis económica favoreció a la candidatura de Obama, tanto reforzando el tema general del cambio, como por el hecho de que Obama daba la impresión de ser mucho más entendido y de estar más en contacto con la realidad que McCain. La crisis también contribuyó a dejar a un lado los temas relativos a las “guerras culturales” (es decir, temas como el aborto o los matrimonios homosexuales) que McCain y su candidata a la vicepresidencia, la gobernadora de Alaska Sarah Palin trataban de explotar.

En cuanto se conocieron los resultados, Barack Obama se dirigió a decenas de miles de sus partidarios reunidos en el Grant Park de Chicago, además de a millones de personas que siguieron su discurso por televisión, por la radio o por internet. “Si hay alguien que todavía duda que América es un lugar en el que todo es posible; que aún se pregunta si el sueño de nuestros fundadores sigue vivo; que aún cuestiona el poder de nuestra democracia, esta noche les habéis dado vuestra respuesta”. Y dirigiéndose a una audiencia más internacional, “desde parlamentos y palacios hasta aquellos que están ahora mismo acurrucados junto a un aparato de radio en los rincones más remotos de nuestro mundo nuestra historia es singular, pero nuestro destino es compartido, y una nueva aurora del liderazgo americano está a nuestro alcance.”¹

Pero también se refirió a la difícil tarea que tenía por delante. “Pues incluso esta noche, mientras estamos celebrando la victoria, sabemos que los retos que nos depara el futuro son los más trascendentes de nuestra vida”. La conjunción de ambos temas, el logro histórico que ponía de manifiesto la elección y los formidables desafíos, a nivel doméstico y a nivel internacional, fue una combinación muy adecuada cuando finalizó la etapa de Obama como candidato y se inició su etapa como presidente.

La agenda política doméstica norteamericana

Los problemas en la economía norteamericana se habían puesto de manifiesto desde hacía tiempo. El presupuesto federal, que había conseguido equilibrarse durante la administración Clinton, volvió a entrar en déficit durante la administración Bush. El déficit

comercial había sobrepasado los -700.000 millones de dólares el 2007. El dólar siguió cayendo hasta llegar al valor 1 \$=0,62 euros en julio de 2008. Pero los problemas se convirtieron en una auténtica crisis en septiembre de 2008 entre el estallido de la burbuja inmobiliaria y el colapso y el casi-colapso de las principales empresas financieras y gigantes corporativos, uno tras otro.

Las cifras eran asombrosas. El PIB cayó un 6,2% durante el último trimestre de 2008. A comienzos del 2009 el paro había superado el 8% y seguía aumentando. Solamente durante el mes de febrero se perdieron más de 600.000 puestos de trabajo. Los precios de las viviendas cayeron en diciembre de 2008 al ritmo más rápido jamás registrado, haciendo que el valor de una vivienda familiar media en veinte de las principales áreas metropolitanas fuese un 18,5% inferior que un año antes. Millones de propietarios perdieron sus hogares por no poder pagar la hipoteca. El índice de confianza del consumidor, que había rondado el 90% a finales de 2007, estaba por debajo del 40% a finales del 2008 (1985=100). El índice Dow Jones, el corazón de Wall Street, estaba más de un 40% por debajo de su punto más alto.

Como tantas otras crisis, ésta no se produjo de una forma inesperada. Los indicadores estaban a la vista de todos; simplemente, nadie hacía caso de ellos. El triple déficit acumulado durante la administración Bush —el presupuestario, el comercial y el de la inversión internacional— constituyó “el peor deterioro financiero de nuestra historia”, como dijo el estimado Peter Peterson mucho antes de la debacle del difunto 2008. Financiar este torrencial déficit presupuestario significaba convertirse en el mayor prestatario del mundo, convertirse en lo que Martin Wolf, el columnista del *Financial Times* califica como “una superpotencia gracias al dinero prestado” —y acerca de lo cual se preguntaba: “¿Cuánto tiempo puede durar esto?”—. No mucho más, como pronto descubrimos todos.²

La ventaja tecnológica norteamericana estaba siendo cuestionada en una industria tras otra, y no sólo debido a los pasos que estaban dando las otras naciones, sino a consecuencia de los problemas que nosotros mismos nos estábamos creando, como el de la subinversión. De forma reveladora, los altos ejecutivos de la Business Roundtable utilizaron el término “atrofia” para expresar su preocupación por lo que le estaba sucediendo a la superioridad científica y tecnológica americana. El Consejo Nacional de Inteligencia (U.S. National Intelligence Council) destacaba que la ciencia y la tecnología eran los factores clave de la incerteza respecto a si Estados Unidos podría seguir siendo “el actor individual más importante” del mundo. La menguante competitividad de la industria automotriz americana, la misma que durante un siglo había sido el motor del impulso económico y un signo cultural característico, ya era evidente mucho antes de la crisis que motivó el rescate del 2008. Incluso el sector de la alta tecnología estaba dando muestras de una disminución de competitividad. El superávit de 15.000



millones de dólares del balance comercial del sector (1999) se convirtió en un déficit de 44.000 millones de dólares. La clasificación del país en la lista de acceso a internet por banda ancha cayó desde el primero al dieciseisavo lugar. Si bien puede decirse que Microsoft y Google siguen siendo dos empresas únicas en su clase, en términos generales solamente seis de las diez primeras compañías internacionales en tecnología de la información tienen su sede en EEUU, por 14 que la tienen en Asia.

Estos datos son inquietantes, pero no deberían sorprender a nadie en vista de los indicadores subyacentes. Estados Unidos ocupaba el 24º lugar de 29 en alfabetización matemática entre los jóvenes de 15 años, y la misma posición en cuanto a capacidad para la resolución de problemas. El año 2004 Estados Unidos todavía iba por detrás de otros 16 países de Asia y Europa en la proporción de graduados universitarios en ciencia e ingeniería. El año 2006 había descendido todavía más y ocupaba el lugar número 32º. En cuanto a la educación superior, más del 50% de los doctorados de ingeniería en las universidades norteamericanas los habían obtenido estudiantes extranjeros. No por casualidad el

35% de las 200 empresas multinacionales con

sede en EEUU encuestadas al respecto

declararon estar planeando deslocali-

zar al menos parte de sus centros

de Investigación y Desarrollo

(I+D) y llevarlos al extran-

jero, especialmente a

India y a China.

El deterioro de la infra-

estructura de la nación no

solamente estaba obstaculizando

la competitividad económica, sino

que también planteaba una serie de peli-

gros para la seguridad básica. Un estudio

llegó a la conclusión de que una cuarta parte

de los puentes eran “estructuralmente deficientes o estaban obsoletos”; de que las plantas para el tratamiento del agua potable para el consumo y de las aguas residuales necesitaban “reparaciones amplias”; y de que el transporte público “no estaba en condiciones de satisfacer una demanda creciente”.

El sistema de asistencia médica norteamericano también había perdido su prestigioso estatus. En líneas generales, estaba gastando más pero obteniendo peores resultados: número 1 en asistencia sanitaria en cuanto a porcentaje del PIB, pero 22º de 30 en esperanza de vida, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La situación era especialmente mala en el ámbito infantil: 84º del mundo en cuanto a inmunización del sarampión, 89º en cuanto a la polio; 43º del mundo en índice de mortalidad infantil, incluidos los 11,5 niños que morían antes de cumplir el primer año de vida en Washington D.C., por comparación con los 4,6 que morían en Beijing.

Un número cada vez mayor de estudios ponían también de manifiesto que la movilidad social en Estados Unidos no era tan alta como lo había sido en otro tiempo, que solamente el Reino Unido y Sudáfrica muestran una movilidad económica menor de generación en generación, y que Estados Unidos tiene el mayor nivel de desigualdad en las rentas de todas las naciones desarrolladas. Los puestos de trabajo creados durante la recuperación de 2004-05 se pagaban un 21% menos que los perdidos durante la recesión de 2001-03. Los ingresos medios por familia estaban cayendo. La pobreza alcanzó cotas históricas. La tasa de pobreza infantil aumentó durante cinco años seguidos. Mientras, el 1% mejor situado acaparaba una porción mayor de la riqueza nacional. Los 300.000 más acaudalados ganaban casi tanto como los 150.000.000 que ganaban menos. Para que el salario mínimo federal hubiera sido proporcional a las indemnizaciones que se pagaban a los ejecutivos, habría tenido que estar por encima de los 23 dólares/hora y no, como estaba, por debajo de los 6 dólares/hora.

La mayor parte de las políticas económicas y domésticas de la administración Bush habían sido insuficientes y habían llegado demasiado tarde en el mejor de los casos, y en el peor habían sido fundamentalmente erróneas. Para muchos, el presidente Bush estaba absolutamente fuera de juego. Muchos líderes empresariales daban la impresión de estar más preocupados por sus primas y sus privilegios, como sus jets privados y sus despachos fastuosamente decorados, que por las consecuencias que su mala gestión estaban teniendo para sus empleados, los accionistas y otras personas.

Esta era la situación cuando la Administración Obama inició su mandato.

La inmigración y el perfil cambiante del pueblo americano

Estados Unidos se ha encontrado en medio de la mayor oleada de inmigración desde comienzos del siglo XX. Actualmente, uno de cada cinco residentes es un inmigrante reciente o un pariente cercano de alguno de ellos (Reynolds; Haaga, 2005 y Thompson, 2009). Esto, en realidad, es todavía menos que al principio del siglo XX, cuando aproximadamente una tercera parte de la población había nacido en otro país o era hijo de alguien venido del extranjero. Esta oleada de inmigrantes, procedentes en su mayor parte de la Europa Oriental y Occidental y que se dirigieron sobre todo a las ciudades americanas y a los trabajos de la industria manufacturera de la revolución industrial, tuvo un profundo impacto en la política y en la sociedad americanas. Aunque en los libros de historia se la presenta a menudo como un armonioso “*melting pot*” en el que los residentes eran receptivos y los inmigrantes estaban deseosos de integrarse, hubo muchas disputas sobre empleos, sobre discriminación y sobre otras cuestiones polémicas. Y lo mismo puede decirse de esta ola de inmigración del

siglo XXI, que tiene sus propias características distintivas y sus propios e importantes debates políticos.

Una diferencia importante es la relativa a la identidad de los inmigrantes. A principios del siglo XX, cerca del 80% de los inmigrantes venían de Europa Occidental y otro 15% de Europa Oriental; solamente un 2% de ellos venían de América Latina. Hacia 1950, los porcentajes eran de un 50%, un 25% y un 8% respectivamente. Ahora son un 15% de Europa Occidental, un 10% de Europa del Este y un 55% de América Latina. Otro 25% procede de Asia y de Oriente Medio. En total, los hispanos constituyen actualmente un 15% del total de la población de Estados Unidos. Las previsiones indican que hacia el año 2050 la población hispana se habrá casi triplicado en números absolutos y alcanzará un porcentaje de un 30% de la población norteamericana.

En total, se calcula que el año 2023 la población “minoritaria” (hispanos, negros, americanos nativos, asiáticos y otros) será mayoría entre los norteamericanos menores de 18 años; el 2039 lo será entre los americanos en edad de trabajar; y en 2042 entre el total de la población. Estados como California y Texas ya tienen “minorías mayoritarias”.

Un ámbito en el que el impacto de la inmigración se deja notar mucho es el de la educación. Durante la última década, el número de estudiantes de inglés ha crecido un 60% aproximadamente. El español es la lengua nativa de un 77% de ellos.³ Además, esto no se concentra solamente en estados como California y Texas. En Carolina del Norte, Georgia, Virginia y otros estados del Sur el incremento de estudiantes de inglés de habla española ha sido de casi un 200%.

Buena parte del debate político se centra en la inmigración ilegal. Diversas estimaciones sitúan el número de inmigrantes ilegales en 12 millones. ¿Deberían ser deportados de vuelta a México y a los otros países de donde vinieron? ¿Debería iniciarse el proceso de su legalización para que pudiesen acceder a la ciudadanía? ¿Qué derechos tienen los inmigrantes ilegales mientras se deciden estos temas? ¿Tienen derechos civiles? ¿Tienen derecho a recibir prestaciones sanitarias? ¿Cómo reducir la futura inmigración ilegal? Los intentos de dar una respuesta a estos problemas mediante una serie de reformas legislativas no prosperaron en 2008.

Los americanos tienden a “loar su pasado de inmigrantes pero al mismo tiempo se muestran reticentes con los nuevos inmigrantes”, como dice el profesor Daniel Tichenor,⁴ un experto en inmigración. Si estos temas ya habían sido difíciles últimamente, la crisis económica no ha hecho más que exacerbarlos e incluso los ha vuelto imprevisibles.

La política exterior de Bush y su legado

En líneas generales, la política exterior de Bush ha dejado a Estados Unidos en una posición global sustancialmente más débil. Los sondeos de opi-

nión pusieron de manifiesto lo mucho que había caído internacionalmente la reputación de América. También a nivel nacional, el índice de aprobación de la política exterior de Bush, que era de más de un 80% en los días inmediatamente posteriores al 11-S, llegó a estar por debajo del 30%. Pero el problema no eran solamente las opiniones a nivel nacional e internacional. Eran los problemas políticos reales que llenaban la agenda: guerras, crisis, tendencias peligrosas y nuevos retos que constituían –para decirlo con el título de la obra de David Sanger, el periodista del *New York Times*– “la herencia” que la política exterior de Bush estaba dejando a su sucesor (Sanger, 2009).

La guerra de Irak ha durado ya más que la participación de EEUU en la Segunda Guerra Mundial. El cambio de estrategia, con el aumento de tropas del 2007, contribuyó a estabilizar Irak, pero no dispuso las dudas acerca de si la situación sería sostenible tanto militar como políticamente. Además, no pudo reparar el daño que ya se había hecho. Sanger lo explica muy bien:

“Los costes a largo plazo de la guerra de Irak van mucho más allá de la trágica pérdida de más de 4.000 de los mejores jóvenes americanos, hombres y mujeres, de las decenas de miles de muertes de irakíes, del número incontable de heridos, y de los aproximadamente 800.000 millones de dólares gastados desde el inicio de la invasión. También ha habido unos costes de oportunidad enormes. Desperdiciamos muchas oportunidades para proyectar la influencia americana por todo el mundo y perdimos la credibilidad que necesitábamos para cohesionar al mundo y hacer frente a unas amenazas a nuestra seguridad mucho más inminentes de las que nos planteó nunca el Irak de Saddam Hussein”. (Sanger, 2009)

Una de las principales promesas que hizo Obama durante la campaña presidencial fue la de terminar con la guerra en Irak. Al inicio de su presidencia modificó sus previsiones de sacar a las tropas de combate de Irak de 16 a 19 meses. Este cambio provocó algunas críticas, como también lo hizo la decisión de mantener sobre el terreno a 50.000 soldados para llevar a cabo tareas de antiterrorismo, entrenamiento y otras misiones, limitadas pero en curso. Obama también prometió pasar de una mayor implicación militar a una mayor implicación diplomática, con un compromiso más activo con las potencias globales y regionales, y también con los grupos sectarios irakíes.

La administración Bush también dejó Afganistán en una situación muy precaria. El gobierno afgano, bajo la presidencia de Hamid Karzai se había ido debilitando, no fortaleciendo, con el paso del tiempo. Los talibanes habían iniciado la resurgencia. Al Qaeda había sido desplazada pero no diezmada. Aproximadamente el 50% del producto interior bruto de Afganistán procede del cultivo del opio y del tráfico de drogas, y parte de la responsabilidad se debe a la



corrupción existente en el gobierno afgano. Las polémicas sobre las víctimas civiles se han incrementado. También en este caso la supuesta victoria había sido de corta duración, y la política de Bush necesitaba una revisión general. Efectivamente, el fracaso se había ampliado y ahora incluía también a Pakistán, donde, a pesar de la colaboración y de la ayuda dada al dictador militar Pervez Musharraf, Al Qaeda había encontrado un refugio seguro, y donde la inestabilidad interna era cada vez mayor.

Oriente Medio tampoco estaba en su mejor momento. La Administración Bush había hecho caso omiso de las dos principales lecciones del conflicto árabe-israelí: la primera, que por muy difícil que sea la paz hoy, más difícil lo será mañana; y la segunda, que aunque Estados Unidos no pueda imponer la paz sobre las partes en conflicto, los principales progresos que se han hecho durante los últimos 30-40 años han coincidido con los momentos en que EEUU ha jugado un papel activo como intermediario en las negociaciones de paz. La Administración Bush anunció la celebración de la conferencia de Annapolis a finales de 2007

“Tres cuestiones dominan las relaciones europeo-norteamericanas: el futuro de la OTAN y las relaciones con la Federación Rusa, Afganistán y la crisis económica global”

como una renovación del proceso de paz, pero fue más una iniciativa puramente diplomática que un esfuerzo sostenido y prioritario. El conflicto palestino-israelí empeoró, culminando en la guerra de Gaza en diciembre de 2008. Los intentos de aislar a Siria surtieron muy poco efecto. Las relaciones con Irán empeoraron aún más en medio de las tensiones relativas al programa nuclear iraní, su apoyo a Hezbollah en el Líbano y a Hamas en los territorios palestinos, y la extremista retórica de su presidente respecto a Israel y a Estados Unidos.

Estos y otros temas influyeron en las relaciones europeo-norteamericanas. Que la Alianza sobreviviera a Irak no era un hecho incuestionable, pero sí revelador. El desbordamiento de entusiasmo con que fue recibida la victoria electoral de Barack Obama, y todo lo que ella puso de manifiesto histórica y culturalmente, así como respecto a la política exterior, fue realmente extraordinario. Todo esto fue muy comprensible –políticamente, socialmente, psicológicamente y emocionalmente. Pero estratégicamente esto no debería llevarse demasiado lejos a la hora de considerar el futuro de la Alianza Atlántica. Muchas cosas estarán mejor, muchas cosas estarán simplemente bien... pero otras muchas tendrán que seguir discutiéndose. Los temas relativos a “la lógica y al carácter del orden político atlántico y a su futuro”, como escribe un grupo de expertos en un libro titulado *¿El fin de Occidente? Crisis y cambio en el orden atlántico*, son más complejos y profundos que el simple hecho de quién ocupa la presidencia americana. Efectivamente,

si Europa y Estados Unidos han de ir “cada uno por su lado” es algo que no depende solamente de los detalles de la agenda de política exterior, sino de las fuerzas sociales y de otras dinámicas propias de nuestras sociedades y de nuestros sistemas políticos respectivos.⁵

Tres conjuntos de cuestiones dominan las relaciones europeo-norteamericanas. Uno de ellos es el del futuro de la OTAN y las relaciones con la Federación Rusa. La ampliación de la OTAN a Ucrania y a Georgia fue, respecto a las relaciones con la Federación Rusa, una cuestión aún más polémica que las ampliaciones anteriores. Los defensores de la ampliación de la OTAN, tanto en Estados Unidos como en Europa, consideraron que la guerra entre la Federación Rusa y Georgia era una prueba de que la primera sigue siendo un Estado expansionista y agresivo, y que ponía aún más en cuestión la credibilidad de la OTAN si no continuaba con la ampliación. Los que se oponían a la ampliación de la OTAN, en cambio, sostenían que ésta no reforzaba la disuasión, sino que era una provocación para Moscú. La Federación Rusa no dejó de expresar ni un solo momento su preocupación al respecto, y ahora que se ha recuperado económicamente y que estos temas tienen una incidencia mucho más concreta, lo que estamos viendo no es tanto un cambio cuanto la culminación de lo que se había estado forjando desde que empezó la ampliación de la OTAN. Las relaciones generales con la Federación Rusa abarcan también otros temas como los derechos humanos, la seguridad energética, la independencia de Kosovo, el despliegue del escudo antimisiles y el estatus de Abjazia y Ossetia del Sur. Para conseguir un mayor equilibrio se precisarán iniciativas conjuntas de los miembros de la Alianza y esfuerzos nacionales pero coordinados de Washington y de diversas capitales europeas –y, por supuesto, también de Moscú.

Afganistán es otro de los grandes temas en las relaciones europeo-norteamericanas. Las operaciones bélicas/de pacificación en territorio afgano han provocado serias diferencias sobre compromiso y estrategia en el interior de la Alianza. Los sondeos de opinión arrojan resultados similares en Europa y en América respecto a determinados aspectos de la misión –por ejemplo, el 73% de norteamericanos y el 79% de europeos están a favor de proporcionar seguridad para los proyectos de reconstrucción económica; un 76% y un 68% respectivamente están a favor de contribuir a la instrucción de la policía y de las fuerzas militares afganas; y un 70% y un 76% a favor de participar en la lucha contra el narcotráfico–. En cambio, por lo que respecta a la participación directa en operaciones de combate, las opiniones de quienes estaban a favor divergían entre un 67% de norteamericanos y un 43% de europeos (“Transatlantic...”, 2008).

El otro tema importante es la crisis económica global. Si bien Europa también tiene claramente su parte de responsabilidad, las políticas y los mercados americanos han sido los principales causantes de la crisis. No deja, pues, de ser razonable que los europeos y otros

aboguen por una mayor implicación de EEUU en la carga del ajuste. Simultáneamente, Europa tiene sus propios problemas incluso armonizando sus políticas económicas dentro de la UE. La administración Bush organizó una reunión del Grupo de los 20 (G-20) en noviembre, pero fue más una oportunidad para hacerse la foto que un esfuerzo serio de coordinación global.

Respecto a China, la política exterior de Bush arrancó de una forma un tanto irregular, pero terminó con un mejor registro. Su punto de vista original ponía un mayor énfasis en el carácter de China como competidor estratégico a acotar que como potencial socio estratégico con el que entenderse. Temas como el comercio, Taiwán, los derechos humanos y la competencia militar continuaron provocando tensiones. Pero en general fueron gestionados de una forma eficaz. Se dio un reconocimiento cada vez mayor de que, como dice un estudio de la Universidad de Princeton, “el cambio en la distribución de poder en el continente asiático es uno de los mayores acontecimientos geopolíticos –si no el mayor– a los que tiene que hacer frente Estados Unidos [...] Aunque este cambio tiene diversos componentes lo que sobre todo lo define es el ascenso de China” (Fukuyama; Ikenberry, 2005). Se hicieron muchos esfuerzos para tranquilizar a aliados tradicionales como Japón respecto a que la mejora de las relaciones con China no iba a afectarles negativamente a ellos. De hecho, tanto Japón como otros países del Este de Asia prosiguieron sus propias relaciones con China, tanto bilateralmente como en el seno de diversas organizaciones regionales. Hubo también un mayor reconocimiento de que China tenía que implicarse de un modo más efectivo en cuestiones de interés global como los problemas planteados por Irán y Darfur.

En África, la administración Bush hizo algo más que otros por lo que respecta a Darfur, pero intervino poco y demasiado tarde. Invocó sin ambages el término genocidio que otros evitaron utilizar. Respaldo varias resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU autorizando el envío de una fuerza pacificadora. Pero nunca dio al tema la importancia que tenía ni ejerció la presión que hubiera sido necesaria para reflejar una genuina prioridad por parte de EEUU. La Administración Bush desempeñó un determinado papel en la resolución de la crisis electoral en Kenya de finales del 2008, pero la mayor parte del mérito se la llevó la ONU y su antiguo secretario general, Kofi Annan, por su eficaz labor diplomática. En cuanto al sida global, un tema que afecta particularmente a África, la política Bush se ganó algunas alabanzas por aumentar significativamente la aportación económica para combatirlo, pero también algunas críticas por poner demasiado énfasis en condiciones restrictivas como la de fomentar la educación a favor de la abstinencia.

Las relaciones con América Latina dejaron mucho que desear en diversos frentes. Con México, el tema de la inmigración se convirtió en un tema todavía más polémico. Y lo mismo cabe decir del tráfico de drogas,

en el que mientras Estados Unidos culpaba a México de corrupción y de no hacer cumplir la ley con suficiente energía, México objetaba que tanto la demanda de drogas como el suministro de armas se concentraban básicamente en el lado americano del territorio limitado por el Río Grande. Si bien disminuyó el apoyo al caudillo venezolano Hugo Chávez en el resto de América Latina, fueron muchos quienes consideraron que los esfuerzos de Bush por derrocarlo y demonizarle sirvieron más para reforzarle que para debilitarle. La pertinaz resistencia a tan siquiera iniciar la exploración de unas posibles relaciones con Cuba fue vista generalmente como propia de una mentalidad anclada en el pasado.

De un modo más general, la administración Bush se ganó la reputación de ser ideológicamente contraria al multilateralismo. Incluso antes del caso de Irak ya había hecho gala de una aproximación agresivamente unilateral a la diplomacia global: declarando que el tratado de Kyoto “había nacido muerto”, afirmando que la legalidad internacional estaba “profunda y tal vez irrevocablemente viciada”, y criticando repetida y severamente a las Naciones Unidas. “¿Hay algún tratado que sea del agrado de George Bush?”, editorializaba *The Economist*: “Es difícil desechar la sospecha de que es el concepto mismo de cooperación multilateral lo que no le gusta al señor Bush” (Jentleson, 2007). Si bien en algunos temas el enfoque de Bush se ha atenuado un tanto durante los últimos años de su mandato, no lo ha hecho lo suficiente como para cerrar las fracturas. En cuanto al tema del medio ambiente Estados Unidos ha seguido estando visto como una rémora y no como un líder. Respecto a las conversaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), si bien Estados Unidos no fue el único en llevarse las culpas del punto muerto en el que embarrancaron, tampoco tuvo muchos motivos para reclamar el liderazgo de las mismas. Permaneció al margen de nuevas instituciones como el Tribunal Penal Internacional incluso cuando éstas se mostraron más activas. Sin duda, las instituciones multilaterales tienen que mejorar mucho su actuación. Pero una cosa es criticarlas constructivamente y tratar de mejorarlas, y otra muy diferente dar la impresión de solazarse con sus fracasos.

Incluso después de ocho años de la política exterior de Bush, la mayor parte del mundo sigue opinando que es mucho más probable que se consigan la paz y la prosperidad internacionales si Estados Unidos juega un papel importante y ejerce un liderazgo constructivo. Desarrollar y llevar a buen puerto políticas consistentes con esta función global fue el reto con el que se encontró el presidente Barack Obama al ocupar el cargo.

Considerando la crisis económica en combinación con el resto de la agenda doméstica y con la dinámica societal y cultural de la inmigración, puede verse que Obama estaba cargado de razón cuando, en el discurso de la noche electoral en el Grant Park, decía que “los retos que nos depara el futuro son unos de los más trascendentes de nuestra vida”.



Notas

1. Transcripción del discurso de aceptación de Obama [en línea], 4 de noviembre de 2008, <http://news.yahoo.com/s/ynews/ynews_pl135> [Consulta: 14.04.09]

2. Estas y otras citas y estadísticas en los párrafos que siguen han sido extraídas de JENTLESON, Bruce W. (2007), “Inner Strength: U.S. Economic Competitiveness and the Lessons of Tonya Harding” [en línea]. *The Globalist*. 6 August 2007. <<http://www.theglobalist.com/StoryId.aspx?StoryId=6364>> [Consulta: 14.04.09]

3. El segundo es el vietnamita, con un 2-3%.

4. TICHENOR, Daniel, “Immigration and Ethnic Minorities”, presentación de la conferencia sobre “The Obama Presidency: From Hope to Achievement”, Universidad de Quebec en Montreal, 5 de marzo de 2009.

5. Los libros citados en este párrafo son: ANDERSON, Jeffrey; IKENBERRY, G. John; RISSE, Thomas (eds.) (2008). “*The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*”. Cornell University Press. Ithaca, New York, 2008. Y KOPSTEIN, Jeffrey; STEINMO, Sven (eds.) (2008). “*Growing Apart? America and Europe in the Twenty-First Century*”. Cambridge University Press, Cambridge, 2008. Para profundizar en el tema, véase JENTLESON, Bruce W. (2009), “The Atlantic Alliance in a Post-American World”. *Journal of Transatlantic Studies*, March 2009.

Referencias bibliográficas

FUKUYAMA, Francis; IKENBERRY, G. John (2005). *Report of the Working Group on Grand Strategic Choices* [en línea]. The Princeton Project on National Security. [2005], p. 3, 14-15

<<http://www.princeton.edu/~ppns/conferences/reports/fall/GSC.pdf>>. [Consulta: 14.04.09].

JENTLESON, Bruce W. (2007). “America’s global role after Bush”. *Survival*. No. 49 (September, 2007), p. 179-200.

REYNOLDS, Farley; HAAGA, Johan (eds.) (2005). *The American people: census 2000*. New York: Russel Sage Foundation, 2005. XIV, 456 p. ISBN 0871542730.

SANGER, David E. (2009). *The inheritance: the world Obama confronts and the challenges to American power*. New York: Harmony Books, 2009. XXIX, 498 p. ISBN 0307407926.

THOMPSON, Ginger (2009). “Where education and assimilation collide” [en línea]. *The New York Times*. 15 March 2009. <<http://www.nytimes.com/2009/03/15/us/15immig.html?partner=rss>>. [Consulta: 14.04.09].

Transatlantic trends [en línea]: *immigration: key findings 2008* (2008). [Washington, D.C.]: The German Marshall Fund of the United States, [2008]. <http://www.gmfus.org/trends/doc/TTI_2008_Final.pdf>. [Consulta: 19.04.09].