

LA DOCTRINA OBAMA Y LA ERA TRUMP

*Comunicación del embajador Atilio N. Molteni
en la sesión privada del Instituto de Política Internacional,
el 7 de junio de 2016*

LA DOCTRINA OBAMA Y LA ERA TRUMP

Por el embajador ATILIO N. MOLteni

I.

Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia, pero cambió el carácter de su predominio, que fue unilateral durante aproximadamente veinticinco años desde la desaparición de la URSS, pero llegó a su fin a consecuencia de sus acciones militares en Medio Oriente y la crisis financiera y la Gran Recesión del 2007-2008. Estas ideas tienen un marco mayor en lo que se denominó la “American Century”, título creado por el periodista Henry Luce para una portada de la revista “Life” en 1941, que se convirtió en realidad cuando Estados Unidos fue uno de los vencedores en la Segunda Guerra Mundial y fue el principal arquitecto de las instituciones del orden mundial liberal de la postguerra, y buscó la primacía y la hegemonía global.

Hoy tiene lugar un nuevo ciclo en la comunidad internacional, conforme con el cual la gravitación de Washington no es hegemónica y tiene mayores condicionamientos. Es el país que

reúne características únicas¹, pero enfrenta la competencia de nuevos actores y fuerzas regionales, consecuencia de la evolución hacia un mundo multipolar, donde tiene lugar una redistribución del poder global de una manera compleja. En síntesis, Estados Unidos sigue siendo la potencia dominante, pero otros Estados se le aproximan. En forma destacada hoy enfrenta la rivalidad de grandes potencias como la República Popular China y de la Federación Rusa, que tienen capacidades militares significativas, políticas firmes e intereses geopolíticos propios que comprenden ambiciones territoriales. Internamente se apoyan en una combinación de autoritarismo, poder económico y un nacionalismo étnico, proceso que algunos analistas han definido como un “capitalismo autocrático”.

En enero de 2009, cuando comenzó la primera presidencia de Obama, su agenda internacional incluía como temas destacados: el restablecimiento de la imagen de Estados Unidos en el exterior, especialmente en el mundo musulmán; concluir las guerras en Iraq y Afganistán; dar un nuevo marco a las negociaciones con la Federación Rusa, sobre todo en el campo de la desnuclearización; obtener la cooperación de China en las cuestiones globales y regionales; lograr la paz en Medio Oriente y buscar una solución al Plan Nuclear Iraní.

Sin embargo, numerosos políticos y analistas, en su mayoría de tendencia republicana pero también demócrata, sugieren que durante su presidencia, que concluye el 20 de enero de 2017, Estados Unidos se retiró del mundo. Lo que sucedió es que Obama tuvo en cuenta, precisamente, las consecuencias de la sobreextensión y la conveniencia de contenerse, especialmente en Medio Oriente, teniendo en cuenta sus intereses vitales y se concentró en la reconstrucción nacional, que fue exitosa en lo económico y financiero, pues desde la crisis de 2008 se transformó en una isla de estabilidad en el mundo debido a su crecimiento económico, su

¹ Su gasto bélico en 2015 fue de 596.000 millones de dólares, un 36 % del mundial, mientras el de China alcanza al 13 %, mientras el de la Federación Rusa es de 4 %, menor que Arabia Saudita.

moneda se consolidó como reserva mundial y su sistema bancario demostró solidez, aunque la distribución interna de la riqueza no fue adecuada y la diversidad que él representó se transformó en una debilidad, sin darle al Partido Demócrata fortaleza política. Las elecciones presidenciales del 8 de noviembre de 2016, en las cuales fue electo como cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos Donald J. Trump, al lograr los apoyos necesarios en el colegio electoral, sumado al control republicano del Senado y de la Cámara de Representantes ponen en duda el legado del presidente saliente que, sin embargo, deja el Gobierno con un alto índice de popularidad².

Algunos de sus críticos estiman que Obama, por su carácter pragmático, no desarrolló una visión estratégica coherente para actuar internacionalmente y lo critican por haberse alejado de los países amigos y aliados tradicionales (como Israel, Arabia Saudita y Egipto) y no inspirar temor en sus adversarios, que motorizaron políticas más agresivas (Federación Rusa, China, Irán y Corea del Norte). Esta situación sería consecuencia de su convencimiento que Estados Unidos, no debía continuar con las mismas características su papel de garante del orden global de seguridad que desempeña desde la Segunda Guerra Mundial, en aquellas regiones en las cuales debe actuar en contra de sus valores básicos, pues se coloca en una situación insoluble.

El rebalanceo de sus políticas hacia la región de Asia-Pacífico³, no solo en términos de seguridad sino también en sus relaciones económicas y políticas, fue una respuesta adecuada debido al crecimiento geopolítico chino, pero sus críticos también sostienen que no tuvo en cuenta la gravedad de la situación en Medio Oriente, donde redujo su presencia militar y ejerció una diplomacia restringida y pasiva, basada en la búsqueda del restablecimiento del

² Una encuesta de Gallup del mes de octubre de 2016 le otorga el 56% de popularidad.

³ Concepto ahora modificado por el Departamento de Defensa norteamericano (documentos del presupuesto FY2016) por el de un "Rebalanceo Global".

equilibrio de poder por medio de la acción directa de sus aliados locales, a los cuales suministró armamentos, tecnología y asesoramiento militar, exhortándolos a tomar una mayor responsabilidad en su propia seguridad.

En este sentido, durante el mandato del presidente Obama, Estados Unidos actuó en Medio Oriente de una manera distinta al pasado. Después de haber perdido 7.000 soldados y miles de heridos en los conflictos posteriores al 11 de septiembre de 2001, no estuvo dispuesto a utilizar su fuerza militar para tratar de decidir los conflictos en la región. Obama anunció que, como política general, solo autorizaría el despliegue de fuerzas militares en circunstancias de gran necesidad o en una escala limitada. Por otro lado, su discurso en El Cairo en 2009 sobre un nuevo comienzo con el Islam⁴, no fue seguido por políticas efectivas; su respuesta ante la “Primavera Árabe”⁵ fue errática y en casos como el de Egipto, motorizó un cambio de régimen sin saber qué sucedería después, proceso que desembocó en un Gobierno auspiciado por los militares, su apoyo a la intervención de la OTAN en Libia (que fue una decisión correcta) no continuó con esfuerzos para crear un Gobierno estable lo cual dio lugar a que se convirtiera en un refugio de terroristas, mientras su retiro de Iraq en el año 2011 (convenido en 2008 por su antecesor Bush) fue apresurado, al no buscar una fórmula para la permanencia parcial de sus tropas que fuera aceptable para el Gobierno iraquí, creando un vacío de poder al no quedar allí una fuerza armada competente en el terreno. Una de sus consecuencias fue el surgimiento de Emirato Islámico (EI), movimiento jihadista sunnita que reclama autoridad política y teológica sobre todos los musulmanes, basado en una ideología religiosa y política transnacional. Es uno entre muchos otros grupos

⁴ Donde se comprometió a cerrar la prisión de Guantánamo (lo que fracasó por la negativa del Congreso), contribuir personalmente a la paz entre israelíes y palestinos, lograr un acuerdo nuclear con Irán, mejorar las relaciones en múltiples campos y la condición de las mujeres.

⁵ La Primavera Árabe fracasó, salvo en el caso de Túnez y los problemas que la originaron continúan.

jiihadistas, pero logró el control de un territorio y llegó a gobernarlo (el este de Siria y el oeste de Iraq) pues venció al ejército iraquí y se constituyó en la amenaza terrorista más peligrosa, con proyecciones internacionales y con la particularidad de inspirar a miles de sus seguidores provenientes de diversos países, que se unieron a sus fuerzas, estimados en alrededor de 40.000 individuos.

Una nueva etapa comenzó con la ofensiva para liberar Mosul y el 10 % del territorio iraquí que todavía domina EI y destruir su fuerza militar; es un desarrollo significativo por la importancia estratégica de esta región y por la capacidad de lesionar su relato propagandístico. Mosul es la capital de la provincia de Niniveh y la segunda ciudad de Iraq, donde la población actual alcanza a más de un millón de habitantes, mayormente sunnitas. El 17 de octubre de 2016, se puso en marcha una operación compleja cuya duración se estima se prolongará varios meses, en la cual participan miles de soldados iraquíes, kurdos “peshmerga” (“los que se enfrentan a la muerte”), y un número importante de asesores norteamericanos, integrados con ellos pero sin ocupar las primeras líneas de combate (entre otras funciones tienen a su cargo guiar a los ataques aéreos y la operación de la artillería y misiles), en adición a los aviones y helicópteros de la Coalición Internacional, que integran más de sesenta países, aunque un número reducido participa en estas acciones aéreas⁶. En Iraq actúan también en defensa del Gobierno unos 30.000 soldados iraníes y numerosos grupos chiitas (60 % de la población del país y que hoy constituye la fuerza política más significativa), aunque en territorios sunnitas –como lo es Mosul– sus acciones en el terreno están limitadas por las tensiones raciales existentes, que se acentuaron desde la

⁶ Con anticipación Iraq recuperó las ciudades de Tikrit, el 31 de marzo de 2015; Ramadi, el 27 de diciembre de 2015 y Fallujah, el 26 de junio de 2016). Pero cabe destacar que estas acciones militares no implican que el sistema político iraquí haya superado las profundas divisiones de sus etnias. La ofensiva sobre Mosul va a ser seguida por un esfuerzo para recuperar Raqqa en Siria, que funciona como la capital de EI, utilizando tropas kurdas del YPG y otros contingentes de las Fuerzas Democráticas Sirias.

invasión norteamericana de 2003 y la caída de Saddam Hussein, debido a que los sunnitas fueron dejados de lado en la reorganización del país. El presidente Erdogan de Turquía también buscó participar en esta ofensiva militar, pero el carácter étnico sunnita de sus tropas demostró la posibilidad de crear mayores complicaciones sectarias y problemas con el Gobierno de Iraq.

Los interrogantes que se plantean con relación a esta ofensiva militar son: 1) su costo humano, –además de las víctimas directas, va a causar un desplazamiento importante de la población civil iraquí, donde ya llegan a 4,4 millones de personas–; 2) cuál va a ser el resultado final de este esfuerzo para erradicar el jihadismo, por la dificultad de administrar los territorios liberados y por el hecho que el colapso del califato no va a significar la desaparición total del EI como organización, pues ha sabido sobrevivir a otras acciones militares significativas a través de su dispersión dentro de la población local que es mayormente sunnita y se siente discriminada; y 3) si va a contribuir en alguna medida a organizar un Iraq estable y un Gobierno inclusivo con participación de chiitas, sunnitas y kurdos, que no discutan su identidad sino afiancen el futuro del país, que está muy comprometido por la destrucción de la guerra civil y sus finanzas muy lesionadas por la baja en los precios del petróleo, que constituye su principal fuente de ingresos.

En el caso de Siria, la evaluación de que Al-Assad seguiría la suerte de otros gobernantes de la región ante la “Primavera Árabe”⁷ y su demanda original que dejara el poder, no fue seguida por acciones para limitar los ataques sangrientos del Gobierno contra la población y lograr una transición política. Siria se convirtió en la guerra más catastrófica y Al-Assad en el gobernante más criticado. La excepción de la pasividad norteamericana fue

⁷ Fue una crisis anunciada por el Arab Human Development Report, (2002) de la ONU, debido a fallas de los Gobiernos, corrupción, el fracaso del secularismo y el crecimiento del extremismo, falta de respeto al sistema legal, un pobre desarrollo económico, sobre dimensión del sector estatal, débil distribución del ingreso, hiperurbanización y migración de la población, y falta de oportunidades para la juventud, cada vez más numerosa.

su coordinación con la Federación Rusa para eliminar las armas químicas sirias, por la cual dejó de lado su anuncio de que su utilización significaba una línea roja que daría lugar a la intervención militar norteamericana. Recién a mediados de 2014 Obama modificó su política, cuando reconoció que la guerra civil en Siria e Iraq era muy grave y que era necesario actuar contra EI (pero no contra el ejército sirio), pero su intervención contra los jihadistas fue limitada a acciones aéreas organizadas por la Coalición constituida a tal efecto (que incluyeron la defensa de los kurdos sirios pertenecientes al PYD, y sus milicias denominadas YPG, que han constituido la pieza central de su acción en el terreno en Siria, lo que ha provocado numerosos problemas políticos con Turquía, que los considera ligados al PKK), y a un programa para equipar y entrenar a fuerzas moderadas contrarias al Gobierno, que fracasó. Contrastó con la decisión demostrada por el presidente Putin que desplegó sus fuerzas armadas en apoyo de Al-Assad en septiembre de 2015, y atacó a todo tipo de grupos rebeldes, pero especialmente a los moderados, logrando modificar lo que era una difícil situación estratégica en beneficio del Gobierno, restableciendo su control sobre la denominada “Siria vital”, que va desde Damasco hasta Aleppo, ciudad ahora sitiada, y donde sus oponentes en el este de esa urbe han tenido la opción de rendirse o morir de hambre.

Sus críticos destacan que los hechos demostraron las consecuencias negativas de que Estados Unidos no mantuviera la prioridad de la región, cuando atraviesa una crisis que se ha profundizado con los conflictos que tienen lugar y que no se limitan al terrorismo. Esto ocurrió a pesar de su vinculación política y estratégica con Israel, su interés por la no proliferación y el respeto de los derechos humanos, entre otros temas. Para muchos analistas su participación diplomática, militar y de cooperación es imprescindible para lograr estabilidad, aunque no alcance a ser lo que fue y que el Acuerdo Nuclear alcanzado el 14 de julio de 2015 por el P5+1 con Irán, que fue el resultado de la imposición de san-

ciones muy efectivas motorizadas por la Administración Obama y por la elección de un nuevo presidente iraní, Hassan Rouhani abierto a un cambio, obliga a intensificar las acciones para lograr un cumplimiento efectivo de sus disposiciones, y como un medio adicional para contener a Teherán en sus múltiples actividades de desestabilización regional. El interrogante actual es si estas circunstancias van a ser tenidas en cuenta por el presidente electo Donald J.Trump.

II.

Un medio para conocer el pensamiento del presidente Obama, lo dio en el mes de abril de 2016 la revista norteamericana “The Atlantic”, al publicar un artículo de Jeffrey Golberg titulado “The Obama Doctrine”, basado en una serie de entrevistas que mantuvo a lo largo del tiempo con él, sobre todo en relación al Medio Oriente, donde explica, entre otros temas, las razones por las cuales no ha utilizado la fuerza en distintas circunstancias, en la medida deseada por muchos de sus críticos de la élite norteamericana.

Este texto revela su manera de pensar sobre varias cuestiones internacionales que afectan al mundo y permiten discernir los criterios que fundamentaron su accionar y el de su Gobierno. Con anticipación, varias declaraciones de Obama desde antes de su primera campaña presidencial⁸ y luego, por ejemplo, el discurso que pronunció en Berlín hace ocho años o el El Cairo un año después, demostraron sus convicciones y su manera de pensar en el campo internacional y la búsqueda de la transformación y adecuación de las políticas de seguridad e internacionales seguidas por Estados Unidos. En este artículo, sus opiniones (nunca desmentidas) se

⁸ Como el discurso que pronunció el 2 de octubre de 2007, en la Universidad De Paul en Chicago.

han visto ampliadas en términos contundentes, dentro de las cuales se pueden destacar:

- 1) Como senador Obama se había opuesto a la guerra en Iraq, a diferencia de la entonces senadora Hillary Clinton y un grupo significativo de senadores demócratas, pues esa guerra fue el resultado no solo de los neoconservadores, sino de un consenso bipartidario a favor de la intervención militar. Conforme con sus declaraciones de campaña electoral, llegó a la Casa Blanca con la determinación de retirar las tropas norteamericanas de Iraq y Afganistán y evitar su participación en nuevos conflictos regionales. Afirmó también que no se debe poner en riesgo a los soldados norteamericanos tratando de impedir desastres humanitarios, salvo que impliquen un riesgo para la seguridad de los Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de que Obama declaró finalizada la misión de combate en Iraq en 2011, retirando los 50.000 soldados desplegados allí y anunció una política similar en Afganistán en 2014, todavía hay miles de soldados norteamericanos en ambos países (y grupos de fuerzas especiales en Siria), en el primer caso, desde que el 10 de junio de 2014 cuando EI tomó Mosul, y otras ciudades como Tikrit, Ramadi y Fallujah y grandes extensiones de su territorio. En principio, su objetivo no es combatir directamente sino entrenar, aconsejar y asistir al ejército iraquí, circunstancias que están evolucionando en la actual ofensiva contra EI en Mosul. En el segundo caso, la fecha de su retiro se postergó, cuando fueron necesarios para luchar contra los remanentes de Al Qaeda y ayudar a las tropas afganas a vencer al Talibán.
- 2) Con relación a Siria, basándose en informes de inteligencia, Obama supuso que Al-Assad seguiría la suerte de Mubarak. Cuando se demostró lo contrario, se opuso

de manera constante a una intervención militar directa. Después de meses de deliberar con sus asesores, solo autorizó a la CIA a entrenar y financiar a un grupo reducido de rebeldes moderados sin resultados concretos. Sin embargo, en marzo de 2012, su preocupación por las armas de destrucción masiva lo llevó a declarar que la utilización de armas químicas por Siria constituía una “línea roja”, una especie de límite que podría modificar sustancialmente su posición pacifista. Como consecuencia de un ataque de este tipo en 2013, y ante la inacción del Consejo de Seguridad, el presidente Obama analizó responder con una acción punitiva –selectiva y limitada contra blancos militares– debido a la violación por el régimen sirio de una norma básica del orden internacional, advirtiendo que proseguir con el uso de estas armas, daría lugar a una escalada de ataques norteamericanos. El 30 de agosto de ese año, buques norteamericanos en el Mediterráneo estaban listos para disparar misiles crucero “Tomahawk” contra Damasco, pero el entonces secretario de defensa Chuck Hagel recibió una contraorden del presidente. Este cambio se habría debido al hecho de que un número importante de miembros de Congreso y la mayoría del pueblo norteamericano no se demostraron a favor de esta acción. En su lugar se buscó una solución diplomática que motorizó el Gobierno ruso.

La decisión norteamericana de no actuar militarmente contra el Gobierno sirio, no fue compartida por Arabia Saudita y los países del Golfo, Turquía y Jordania (entre otros), que esperaban esa acción y criticaron el interés en solucionar exclusivamente el problema de las armas químicas, lo que implicaba mantener a Al-Assad en el poder, y la interpretaron como una falta de credibilidad del Gobierno de Washington. En los hechos, desde ese

momento la guerra civil se hizo más cruenta, se consolidó la importancia de las fuerzas jihadistas y se incrementó el número de refugiados que huyeron hacia los países vecinos y a Europa, provocando la crisis humanitaria más grave desde la II Guerra Mundial.

El artículo de Golberg demuestra que Obama no estuvo convencido que una intervención militar externa hubiera sido una solución adecuada, como la que tuvo lugar con éxito en los Balcanes bajo la presidencia de Clinton, cuatro años después que los serbios, croatas y bosnios comenzaran a pelear en 1991. Además, constata que a su criterio no habría existido un interés estratégico de los Estados Unidos, ni era justificable una acción como las que después de 11 de septiembre de 2001 caracterizaron a las políticas de G.W. Bush en la región. Por el contrario, el convencimiento del presidente Obama fue que había sido capaz de superar las presiones (características de lo que denominó el “Washington playbook”, consistente en la preferencia de las instituciones de política exterior por la eficacia de la fuerza militar), y el haber podido decidir por sí mismo cuales eran los intereses vitales norteamericanos, no solo con relación a Siria, sino para interpretar lo que constituía la mejor opción para la democracia de su país, evitando participar directamente en otro de los acontecimientos trágicos de Medio Oriente. Es decir, que optó por dejar de lado la primacía y no hacer más de lo mismo.

Obama no quiso seguir el camino del presidente G. W. Bush, que se extendió demasiado en Medio Oriente, pues consideró que sólo algunas amenazas internacionales podrían hacer necesaria la intervención militar de su país, como las que puedan derivarse de las acciones de Al-Qaeda, o pongan en peligro la existencia de Israel y, las que fueran consecuencia de un Irán dotado de armas nu-

cleares. Sin embargo, durante su presidencia Obama no ha sido un pacifista ni un aislacionista. Por ejemplo, intensificó las acciones contraterroristas por medio de drones, autorizó la operación que mató a Osama bin Laden, numerosos bombardeos en la región, y desplegó tropas especiales en Siria, Iraq y otros países de la región y del África.

- 3) Es importante destacar que Obama considera que existen límites al proclamado “excepcionalismo” norteamericano –basado en sus características geopolíticas que la transforman en la nación indispensable– cuando se lo aplica a la dirección de los acontecimientos mundiales. A su criterio, Estados Unidos no es imprescindible para solucionar todos los problemas ni responsable del mantenimiento del orden mundial, porque es una gestión difícil y costosa y muchas veces no tiene conexión con sus propias necesidades de seguridad. Al mismo tiempo, reconoce que sin su liderazgo poco se puede hacer en los asuntos internacionales. Entiende que su cometido consiste en conseguir que otros Estados aliados actúen por sí mismos, sin esperar que Washington luche o los guíe, pues de lo contrario solo obtienen ventajas (se convierten en lo que califica como “free riders”) al depender de los Estados Unidos para su seguridad, sin responder por esa ayuda.

A criterio de Obama la defensa del orden liberal frente al terror jihadista, frenar el aventurismo ruso o las pretensiones chinas, depende en parte que otros Estados –como los europeos y árabes– acepten compartir esta carga con los Estados Unidos. Además, este liderazgo compartido también permitiría controlar los impulsos excesivos de Washington, pues cuando sus intereses directos no están en juego, una de las razones positivas para llevar adelante

acciones multilaterales sería consecuencia de que el multilateralismo funcionaría como un medio para controlar su arrogancia. Sin embargo, pese al cuestionamiento del presidente a la utilización de la fuerza, Golberg destaca que en casos en que existió una amenaza a la seguridad nacional demostró su voluntad de actuar unilateralmente, por medio de la utilización de drones y otras acciones encubiertas en contra de terroristas, como bin Laden, y en Libia, Paquistán Somalia y Yemen. Tampoco se manifestó adverso a la toma de riesgos, cuando llevó adelante el acuerdo nuclear con Irán, a pesar de considerarlo un Estado que es responsable de la promoción del terrorismo.

4. Golberg señala que, desde un principio, Obama buscó colaborar con lo que se entendió era un nuevo comienzo en Medio Oriente. En su discurso de El Cairo trató de persuadir a los musulmanes que buscaran las verdaderas raíces de sus problemas, consecuencia de las características de sus Gobiernos y del hecho que algunas corrientes del Islam no han llevado a cabo una reforma que permita adaptar sus doctrinas religiosas a la modernidad. Pero después de tres años se desilusionó, en parte, por las características del liderazgo de esos países, incluyendo la falta de decisión del primer ministro Netanyahu para llevar adelante negociaciones de paz con los palestinos. Otra razón estuvo dada por el fracaso de la intervención en Libia, que no obstante haber sido planeada adecuadamente y ejecutada, por medio de una coalición internacional con un mandato de las Naciones Unidas, no solucionó la anarquía que todavía existe. Obama no atribuyó este resultado a la incompetencia norteamericana, sino a la pasividad demostrada luego por aliados como Francia y el Reino Unido para estabilizar el país y por el tribalis-

mo de los libios. Su opinión fue que los líderes musulmanes tienen que hacer más para eliminar las amenazas del fundamentalismo violento, que considera una pequeña fracción de la comunidad musulmana, pero que no puede haber una solución comprensiva hasta que el Islam se reconcilie con la modernidad y enfrente algunas reformas necesarias, como las que en su momento cambiaron las características del Cristianismo.

5. A principios de 2014, la comunidad de inteligencia estadounidense consideró que Emirato Islámico tenía una importancia marginal, meses después, la caída de Mosul demostró su peligrosidad y la incapacidad del ejército iraquí, por lo cual la derrota de este grupo terrorista tomó mayor importancia para Obama que la situación de Al-Assad, aunque consideró a este grupo terrorista una amenaza directa pero no existencial para Estados Unidos. Sin embargo, reconoció que ante los ataques terroristas como los que tuvieron lugar en París y en San Bernardino y otras ciudades, no había dado seguridades suficientes a sus connacionales y demostrado las acciones que se llevan a cabo para enfrentarlos. Dando muestras de un gran pesimismo, Obama alegó que durante su mandato no se encontraría una solución al Medio Oriente, y tampoco en una generación, debido a las tendencias del orden social regional, las causas que han producido su ruptura, la influencia del tribalismo, las tensiones creadas por la globalización, y el provecho que han obtenido de ella los grupos extremistas.

La posibilidad norteamericana para evitar un baño de sangre mayor en Siria en una etapa temprana del conflicto, podría haber consistido en una intervención a gran escala por medio de tropas en el terreno, pero con el precedente de las guerras en Afganistán e Iraq, la posición del pre-

sidente saliente consistió en que no existía en el público norteamericano un apoyo suficiente para esta acción, mientras otras iniciativas parciales como una zona de interdicción de vuelos o ataques a la fuerza aérea siria, no mejorarían sustancialmente la situación humanitaria, donde ya han muerto cerca de medio millón de personas y existen once millones desplazadas de sus hogares, pero ahora la situación que se ha complicado por la agresividad de las tropas sirias –reforzada por efectivos del Hezbolá y chiitas iraníes– y la presencia militar rusa dotada de armamentos sofisticados, que han atacado sistemáticamente a la oposición moderada sunnita alegando que están actuando contra el terrorismo, por lo cual los extremistas quedan como la única fuerza viable contra Al-Assad.

6. Para Obama, Asia representa el futuro, como también África y Latinoamérica. Europa debe ser apoyada debido a su importancia para la seguridad global, mientras que Medio Oriente debe ser evitado, también teniendo en cuenta que, debido a la revolución energética estadounidense, tiene menor importancia para su economía. A su criterio, el rebalanceo hacia el Asia tiene gran trascendencia, mientras que China requiere una atención constante debido a que es el competidor más significativo. Explicando la actitud adoptada ante sus acciones en el Mar del Sur de la China, la táctica que adoptó ha sido reforzar sus alianzas con otros Estados asiáticos. Su juicio final es que una China débil es más peligrosa para Estados Unidos, que una China próspera.
- 7) A juicio de Obama, la posición de la Federación Rusa en el mundo ha decrecido y la invasión a Crimea y el apoyo a Al-Assad no lo han convertido de inmediato en un factor decisivo, pues estima que la naturaleza del poder en las relaciones internacionales consiste en obtener lo

que se busca sin ejercer la violencia. Admite que Ucrania implica intereses rusos vitales, que no existen en el caso de Washington, y que en el enfrentamiento entre Moscú y Occidente, va a tratar de mantener una dominación progresiva sobre su antiguo satélite. Por otro lado, considera que la Federación Rusa continúa siendo una amenaza para Estados Unidos, pero no la principal, pues tiene problemas demográficos y económicos estructurales que para ser superados requieren visión y el transcurso de una generación, pero reconoce que Putin tiene la tentación de proyectar su fuerza militar para demostrar fortaleza. Como concepto general tiene en cuenta que la Federación Rusa es solo una potencia regional (lo que está en contra de la concepción de Putin que considera que por su historia tiene una situación privilegiada), su economía está en problemas debido a su dependencia de las exportaciones de energía que enfrentan precios sustancialmente menores, mientras sus fuerzas armadas (que han ido mejorando) no son equivalentes a las de Estados Unidos y sus aliados.

III.

Al día siguiente de concretarse, en julio de 2015, el Acuerdo Nuclear del P5+1 con Irán (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA), el presidente Obama, en una conferencia de prensa definió sus objetivos regionales en Medio Oriente:

“Cuando entregue las llaves al próximo presidente, mis objetivos centrales consisten en estar en camino en vencer al EI, pues estarán más contenidos y nosotros en la dirección indicada; habremos comenzado un proceso para resolver la

guerra civil en Siria, una herida abierta en la región que da refugio a las organizaciones terroristas, que toman ventaja del caos; asegurado que Iraq, no solo habrá hecho retroceder al EI, sino que habremos creado una situación en la cual los sunnitas, los chiitas y los kurdos habrán comenzado a operar y funcionar juntos más efectivamente; y estaremos en conversaciones con todos nuestros socios en la región y reforzado nuestra asociación de seguridad, de modo tal que ellos se sientan seguros de que podemos enfrentar cualquier amenaza potencial que se pueda presentar, incluso de Irán...”

Sin embargo, el 20 de enero de 2017 quedará mucho por hacer allí y en otros campos. Su sucesor, el presidente electo Donald J. Trump, bajo el lema “Hacer a América grande de nuevo”, comitió cuestionando al sistema político del *establishment*, y construyó un mensaje de cambio compuesto por ideas populistas, racistas y de un nuevo nacionalismo, unidas a múltiples expresiones altamente cuestionables para la tradición democrática norteamericana, lo que no quiere decir que vaya a gobernar de esa manera.

A pesar de que desde un principio las encuestas y la percepción general lo representaban como un perdedor, Trump demostró ser un candidato carismático dotado de un instinto político superior a los demás representantes del Partido republicano que compitieron con él en las primarias, como Cruz, Bush, Christie, Kasich y Rubio, entre otros. En los hechos actuó como un candidato independiente que llevó adelante un control hostil de este Partido. Ahora muchos de sus parlamentarios, que van a ser mayoría en el Senado y en la Cámara de Representantes, le deben sus puestos a su victoria electoral para la Presidencia.⁹ Su éxito se debió que los norteamericanos esperaban un cambio más que el *statu quo*, y que supo hacer renacer la coalición conservadora, debido a su capacidad para escuchar la reacción de los desposeídos y resentidos,

⁹ A pesar de su falta de experiencia anterior en el Gobierno pues es un gran desarrollador de bienes raíces y una estrella de “Reality Show” de la televisión.

muchos de los cuales en su momento fueron demócratas. Desde 1994 se fueron distanciando de este Partido, por el programa de Gingrich y los errores políticos del expresidente Bill Clinton. Este proceso se agudizó en 2010 por los éxitos del “Tea Party”. Ellos se sintieron afectados en sus valores por el liberalismo político que favorece a las “políticas de la identidad” y por las consecuencias económicas personales originadas por un mundo globalizado. A diferencia de las élites de los mercados financieros y corporativos, la mayoría de la clase trabajadora y de la clase media blanca de ingresos bajos o medios, sin títulos universitarios¹⁰ (especialmente en las comunidades rurales y ciudades pequeñas del medio oeste y el “Rust Belt”, y por ejemplo, en Wisconsin, Ohio, Michigan, Iowa y Pensilvania, con 70 votos electorales) enfrentan una gran incertidumbre al ver disminuidos sus ingresos o sus oportunidades tradicionales de trabajo por las nuevas tecnologías, por los inmigrantes ilegales no sindicalizados que aceptan salarios bajos y por la transformación económica que favorece a obreros de otros países, mientras añoran una época del esplendor norteamericano que quedó atrás. Ellos esperan que Trump sea un agente de cambio, les resuelva sus problemas económicos, aumente el crecimiento y cree empleos, a través de un programa socialmente conservador y en favor del orden, el derecho y de un nuevo nacionalismo, porque piensan que los intereses globales compiten con los de su país.

Por su parte Hillary Clinton, a pesar de su competencia e inteligencia, demostrada a lo largo de su larga carrera y en el desarrollo de la campaña (por ejemplo, eligió un buen candidato como vicepresidente, tuvo recursos financieros suficientes y fue exitosa en los debates frente a Trump), fue una candidata demócrata débil que no fue capaz de motivar suficientemente a los votantes de la coalición liberal que en las elecciones del 2008 y 2012 apoyaron a Obama por su magnetismo personal (diversos grupos, las minorías y los afroamericanos, entre ellos). Aunque obtuvo más votos

¹⁰ A pesar de que su proporción en el voto disminuyó del 83 % en 1960 al 34 % en 2016.

populares que Trump, (61,8 millones) sobre todo en las grandes áreas urbanas, él la superó en el 80 % de los “counties” territoriales y en los suburbios, logrando mayor número de electores para el colegio electoral, con sólo 60,8 millones de votos. Una observación, de peso es que el Partido Demócrata, al tender hacia el multilateralismo cultural y la retórica de la identidad, lesionó sus posibilidades con los votantes blancos que se sentían discriminados, mientras Clinton cometió también otros errores, como no presentar un programa económico efectivo, adoptar la agenda socialista de Berny Sanders que espantó a muchos votantes, planificar mal su campaña en varios Estados que resultaron ser fundamentales, mientras la influencia negativa del uso de su “server” privado fue devastadora. Además, observando ahora el país en su conjunto, los demócratas controlan el ejecutivo y el parlamento en solo cinco Estados (Oregón, California, Hawái, Connecticut y Rhode Island), mientras los republicanos tienen el control en veinticinco, es decir en la mitad del país.

El presidente electo Trump no es un republicano sino un populista pragmático sin ideología, que en lo económico posiblemente va a favorecer a los negocios, el crecimiento interno, el fortalecimiento de los militares y va a llevar adelante un gran plan nacional de infraestructura, utilizando una política fiscal expansiva y una política comercial proteccionista. Un interrogante es cómo van a responder los legisladores republicanos, que se caracterizan por su preocupación ante el crecimiento de la deuda pública, a propuestas que van a significar un incremento sustancial del déficit. Ahora Trump deberá definir las políticas con respecto a estos temas y otras cuestiones centrales del contexto internacional, que durante la campaña electoral –de una agresividad sin precedentes– tuvieron en general poca significación¹¹. En su discurso del 27 de abril de 2016, en el “Center for the National Interest”, Trump sostuvo que la política exterior en el período posterior a la

¹¹ Salvo lo referente a la inmigración, el Plan Nuclear de Irán y el comercio exterior.

Guerra Fría había sido inefectiva y poco confiable. Afirmó que su objetivo sería concentrarse en la reconstrucción de la economía y de las fuerzas armadas, limitar los avances del islamismo radical y diseñar una nueva política exterior racional, que algunos interpretaron como una nueva versión del realismo.

Trump va a tener que designar su gabinete ministerial (proceso complejo, que en este caso demuestra mayores problemas que los naturales a toda transición) y llenar unos 4.100 cargos de la Administración federal, respecto de la cual prometió llevar a cabo una revolución política y dejar de lado a quienes representan intereses especiales (“to drain the swamp” dijo, refiriéndose a las tierras bajas inundables que existían en Washington D. C. donde se construyó el Capitolio), pero para ello tiene que disponer de suficiente gente capaz e independiente para llevar adelante las difíciles tareas del Gobierno. Las personas que elija como sus secretarios de estado, de defensa y principales asesores de seguridad, pueden demostrar si es realmente un presidente antisistema, o si su accionar va a estar de acuerdo con las líneas generales de la política exterior tradicional en el Partido republicano, al cual no está muy obligado ideológicamente. Además por las características del reciente proceso eleccionario tiene la capacidad de actuar con gran flexibilidad, e incluso en ocasiones podrá apoyarse en los demócratas, en temas como los gastos que demande la ampliación de la infraestructura, créditos impositivos para la juventud, y el desmantelamiento de los acuerdos comerciales.

Por otra parte, las acciones que implemente Trump pueden tener grandes consecuencias y en algunos casos dejar atrás el legado de Obama, que si bien tuvo características muy prudentes buscó la promoción de la denominada “pax americana” y un orden internacional liberal, demostrando ser un dirigente político de la mayor integridad y dignidad. Sin embargo, hay puntos de contacto en el pensamiento de ambos en lo referente a los límites a la primacía norteamericana y a la necesidad de cooperación financiera

de los miembros de las alianzas de las cuales Washington es parte. Un buen indicio fue la reunión que ambos líderes mantuvieron en el Salón Oval de la Casa Blanca, a favor de una transición ordenada, que sugirió la posibilidad de algunos entendimientos positivos para el futuro inmediato.

IV.

Hay que tener en cuenta que los poderes de un presidente norteamericano en el orden interno, están acotados por la división propia de su sistema de Gobierno, pero la situación en su accionar externo y de defensa tiene otras características y sus facultades son más amplias, con la limitación que debe enfrentar los intereses y las políticas de otros Estados. Algunas de las expresiones de Trump como candidato han sido extremas con relación al comercio internacional, al cambio climático y la inmigración, a lo cual se suma la dificultad de establecer cuál es realmente el pensamiento del presidente electo, por lo cual los observadores internacionales se preguntan si los Estados Unidos van a abandonar su papel de líderes mundiales, optando por una política exterior muy limitada. De allí la conveniencia de analizar algunas cuestiones que se refieren a su política exterior y de defensa que pueden ser prioritarias para la nueva Administración, con la advertencia que como lo caracterizó el editorialista del Financial Times Gary Siverman, en su edición del 12 de noviembre de 2016, Trump “*es un alma impaciente en una creación constante*”:

- 1) Una primera pregunta se refiere a la relación con sus aliados centrales en Europa y Asia, desde Alemania y Gran Bretaña hasta Japón y Corea del Sur, que han escuchado con preocupación sus palabras amables respecto a Vladimir Putin, sus expresiones sobre el eventual retiro de

las tropas norteamericanas de Japón y Corea de Sur, el aliento a estos dos países a desarrollar armas nucleares (lo que está en contra del TNP), y la pretensión de que se hagan cargo del costo de la disuasión norteamericana. Estas sumas no serían el 2 % de su PNB como índice de su inversión en defensa nacional (burden-sharing issue), tema tradicional que solicitó reiteradamente Obama, sino el costo de la presencia militar norteamericana en las regiones respectivas.

Por otra parte, una falta de compromiso de Estados Unidos con la OTAN y con su artículo 5 que establece una obligación de defensa mutua –por el cual un ataque contra un miembro se considera un ataque contra todos–, puede facilitar la estrategia revisionista de Putin. Otro problema sería que el presidente electo llegue a un gran acuerdo con la Federación Rusa por el cual Washington no insistiría en las sanciones relativas a la situación de Ucrania ante el no cumplimiento por Moscú de los Acuerdos de Minsk. Esto último puede dar lugar a graves tensiones, pues el liderazgo de Angela Merkel (que se va a presentar como candidata a jefa de Gobierno de Alemania, por cuarta vez) no sería suficiente como lo fue antes para lograr que los europeos continúen con su aplicación. También Europa está avanzando en un desarrollo propio de sus estructuras de defensa y a una autonomía estratégica, que es el campo en el cual los europeos han progresado menos, mediante la creación de un ejército europeo que duplicaría a la OTAN.

Otro tema significativo es si las ideas desarrolladas por Trump afectan la identidad de objetivos atlantistas, que han fundamentado hasta ahora sus alianzas europeas. Esto agravaría la situación existente en Europa, pues allí tiene lugar un avance de las ideas populistas y ultra

nacionalistas (las proporciones más altas de sus adeptos se encuentran en Rumania, Polonia y Hungría –con el Partido Fidesz del primer ministro Viktor Orban–, cuyos objetivos centrales son contrarios a la inmigración y a los refugiados, a los derechos humanos, a las instituciones de la UE y a las políticas de integración y a la globalización. Esto demuestra que la división entre izquierdas y derechas está siendo superada por un enfrentamiento entre valores distintos, y una desilusión con la UE, de la cual el Brexit es solo el comienzo¹². A su vez, los demócratas antiliberales del Frente Nacional de Marine Le Pen en Francia y la Alternativa para Alemania (AfD), están bien posicionados para las elecciones de 2017, mientras el próximo 4 de diciembre Italia votará un referéndum sobre las reformas constitucionales deseadas por el Gobierno de Matteo Renzi, que lo ha planteado también como una decisión sobre su futuro político. En la misma fecha Austria elige jefe de Estado, donde es favorito el ultraderechista Norbert Hofer.

- 2) Otro tema importante es lo que va a suceder con el Acuerdo Nuclear del P5+1 con Irán (JCPOA), llevado adelante por el presidente Obama, cuyo objetivo fundamental no fue eliminar, sino establecer una limitación significativa de la capacidad iraní de su ciclo nuclear, por un lapso aproximado de unos quince años, a cambio de levantar gran parte de las sanciones existentes, y un monitoreo internacional constante, desde el día de su implementación, que tuvo lugar el 16 de enero de 2016, lo que significó una conformidad formal de las partes en cuanto al cumplimiento de este proceso por Irán. El Acuerdo fue en-

¹² En su documento “*Perspectivas de la economía mundial*”, en octubre de 2016 el FMI observó que el crecimiento mundial ha perdido fuerza y advirtió de que el estancamiento económico podría avivar los llamados a adoptar medidas proteccionistas, especialmente en el caso de las economías avanzadas.

dosado por la resolución 2231 del Consejo de Seguridad (2015) de las ONU.

El Partido republicano estuvo en contra de esta iniciativa y de la forma como fue negociada (como también Israel y otros Estados de la región). Por su parte, Trump afirmó que era el entendimiento más cuestionable de todos los tiempos, pues a su criterio le dará a Irán la capacidad nuclear irrestricta y la transformará en una gran potencia. Posiblemente, va a pretender cancelar este acuerdo multilateral, que ya está en una etapa de implementación avanzada que ha sido bastante efectiva, por lo cual esta acción no tendría mucha lógica. Otra opción, sería renegociarlo, para lo cual deberían ponerse de acuerdo todas las partes, con una serie de consecuencias significativas. Otra alternativa para la nueva Administración, sería introducir medidas adicionales de verificación, que dieran más tiempo para reaccionar ante una violación, o actuar vigorosamente ante acciones de Irán, imponiendo sanciones unilaterales como respuesta a sus conductas negativas, como lo son su apoyo al terrorismo, sus desarrollos de misiles, o sus violaciones de los derechos humanos. El ministro de relaciones exteriores de Irán, Mohamed Javad Zarif, el 11 de noviembre de 2016 reafirmó el compromiso con el Acuerdo, pero destacó que a su país le quedaban abiertas otras opciones si las otras partes no lo cumplían.

- 3) ¿Cuál va a ser su relación con aliados en Medio Oriente como Israel y Arabia Saudita y otros países significativos de la región? Durante la Administración Obama, han existido momentos de tensión con ambos Gobiernos, a pesar de la ampliación de la ayuda militar al primero, y la transferencia de armamentos requerida por el segundo, los cuales se están utilizando en la guerra civil en Yemen.

A su vez, Riad está librando una guerra fría con Irán por la dominación regional del Medio Oriente. Trump envió un mensaje al Gobierno israelí a poco de ser elegido, donde destacó que Israel es una verdadera democracia y un defensor de los derechos humanos, y que su Gobierno esperaba desempeñar un papel significativo ayudando a las partes a alcanzar una paz justa y verdadera, en negociaciones que deben ser directas entre las partes. El primer ministro Benjamin Netanyahu espera tener con Trump una relación distinta de la que mantuvo con el presidente Obama. Además en la coalición de Gobierno que preside, muchos de sus miembros que están más a la derecha, lo consideran un eventual defensor de la idea de un Gran Israel que permita consolidar la legitimidad política de los asentamientos en la Margen Occidental del Río Jordán. En síntesis, terminar con la idea de un Estado Palestino.

La elección de Trump a la Presidencia de Estados Unidos, tiene lugar en un momento en que las relaciones de Washington con Ankara están en un mal momento, debido a diversos factores: diferencias en cuanto a las políticas a desarrollar en Siria, los problemas derivados del fallido golpe militar y la extradición de Fetullah Gulen y el creciente autoritarismo del presidente Recep Tayyip Erdogan, motorizado por un nacionalismo islámico que lo ha hecho distanciar de la EU y enfrentar a las minorías kurdas. En Ankara esperan que la nueva Administración norteamericana los apoye en su enfrentamiento con el PKK y el Partido de la Unión Democrática en Siria y la creciente influencia chiita en Iraq.

- 4) Un gran interrogante es ¿cuál va a ser su política con la Federación Rusa? Motorizada por su nacionalismo étnico, su inseguridad y la personalidad de su presidente

Putin, Moscú pretende que el mundo responda a un esquema dirigido por las tres potencias más significativas, entre las cuales ocupe una situación de igualdad.

A juicio de Obama, la posición de la Federación Rusa en el mundo ha decrecido y la invasión a Crimea y el apoyo a Al-Assad no lo han convertido de inmediato en un factor decisivo, pues estima que la naturaleza del poder en las relaciones internacionales consiste en obtener sus objetivos sin ejercer la violencia. Admitió que Ucrania implica intereses rusos vitales, que no existen en el caso de Washington, y que en el enfrentamiento entre Moscú y Occidente, va a tratar de mantener una dominación progresiva sobre su antiguo satélite. Por otro lado, consideró que la Federación Rusa continúa siendo una amenaza para Estados Unidos, pero no la principal, al tener problemas demográficos y económicos estructurales que requieren visión y el transcurso de una generación superarlos. Reconoció que Putin tiene la tentación de proyectar su fuerza militar para demostrar fortaleza, aunque sus fuerzas armadas (que han ido mejorando) no son equivalentes a las de Estados Unidos y sus aliados. A su criterio, la Federación Rusa es solo una potencia regional (a diferencia de la concepción de Putin, que considera que por su historia tiene una situación privilegiada), con una economía problemática debido a su dependencia de las exportaciones de energía.

En las semanas anteriores a las elecciones de Estados Unidos las relaciones con Moscú se vieron influenciadas por la situación en Siria, pues Alepo se transformó en el escenario central de la lucha, ciudad desde hace cuatro años dividida entre las partes en conflicto, sitiada y casi totalmente destruida. En febrero de 2016, Moscú y Washington habían dado a conocer un comunicado conjunto sobre los

términos de una “cesación de hostilidades” o tregua, pero ella no se sostuvo. Después de muchos esfuerzos, el 8 de septiembre siguiente, llegaron a un nuevo acuerdo (visto con un gran escepticismo por el Pentágono, porque no comprendía a todas las fuerzas en el terreno) sobre cese del fuego, por el cual se comprometían a no llevar a cabo acciones aéreas ni terrestres. Días después este entendimiento colapsó cuando aviones norteamericanos atacaron a tropas sirias (presumiblemente por error), mientras un convoy de ayuda humanitaria fue destruido en un ataque aéreo ruso-sirio en las cercanías de Alepo (que estos Gobiernos negaron) y el veto ruso a un proyecto de resolución del Consejo de Seguridad prohibiendo ataques aéreos a la ciudad. Estas acciones motivaron que el secretario de estado Kerry, declarara su interés que el Gobierno sirio y el de la Federación Rusa, fueran investigados por crímenes de guerra por el ataque a áreas civiles en esa ciudad. Moscú sostuvo que la responsabilidad de esta situación recae en Estados Unidos que no se demostró capaz de separar a Al-Nusra de los grupos moderados, y sugirió una negociación restringida con participación de los países con intereses en conflicto, mencionando a Arabia Saudita, Catar, Irán y Turquía.

La respuesta rusa fue cancelar un acuerdo bilateral del año 2000 sobre la reducción de plutonio apto para armas nucleares, salvo que Estados Unidos hiciera concesiones significativas a Moscú, (lo cual constituye un precedente peligroso, pues en el pasado ambas partes habían seguido la práctica no escrita de no vincular los temas de la cooperación nuclear con sus problemas políticos de otra índole), dotar a su contingente en Siria de armamentos antiaéreos muy sofisticados S-400, enviar al enclave ruso de Kaliningrado de misiles Iskander -M- capaces de

portar armas nucleares, lo cual resiente la defensa de la OTAN de los países Bálticos. El contingente ruso en Siria se reforzó con un portaaviones (Almirante Kuznetsov, dotado con 40 aparatos) y buques de apoyo, que entraron en operaciones el 15 de noviembre de 2016. También Moscú anunció su interés de reabrir sus bases militares en Cuba y Vietnam y el envío de 5.000 paracaidistas para ejercicios conjuntos en Egipto.

Todas estas acciones fueron consideradas muy provocativas y se unieron a la declaración norteamericana de que se utilizaron ataques cibernéticos con relación al Comité Nacional Demócrata, miembros de la campaña de Hillary Clinton, y otras acciones cibernéticas. A esto se sumaron declaraciones de Putin que, para algunos, demostraron la intención de afectar sus posibilidades electorales y mejorar las de Donald J. Trump, que abogó por relaciones más amistosas con Moscú. En su conjunto estas iniciativas fueron interpretadas con preocupación: se las vinculó con la posibilidad de que Putin se estuviera preparando para esperar la asunción del nuevo presidente desde una posición de fuerza, con prácticas que han existido desde los comienzos de la Guerra Fría para dañar el proceso político desde adentro y, sobre todo, sembrar dudas sobre las prácticas eleccionarias norteamericanas.

En ese momento, esta situación dio lugar a que se reiteraran, tanto en la prensa estadounidense como entre los políticos y los analistas, críticas a la inacción de Obama e ideas a favor de intervenir por acciones de fuerza en Siria, muchas de ellas ya conocidas: zonas de interdicción de vuelos (lo cual es un concepto problemático, y ahora obsoleto debido a la capacidad de las defensas antiaéreas sirias y rusas), ataques aéreos contra las fuerzas gubernamentales, o armar con mayores elementos de combate a

la oposición moderada alzada contra al régimen, incluso a los kurdos sirios. Estas acciones tendrían por objeto la protección de los civiles, cambiar el balance de poder para facilitar la diplomacia, e incluso producir la caída del régimen sirio.

Pero estas acciones estarían lejos del pensamiento del presidente electo que no solo no parece participar del concepto bipartidario de la contención a Moscú que ha sido tradicional en Washington, sino que también considera que Putin es un líder fuerte con el cual solo él es capaz de negociar. Posiblemente, podría analizar volver a la distensión que estableció Nixon en los años 70 en un momento de gran debilidad del Kremlin, pero el problema es que ahora la situación es diferente, pues Putin es considerado como un dirigente peligroso en el cual no se puede confiar.

Otro interrogante se refiere al carácter de las medidas que puede adoptar Washington ante el conflicto civil en Siria. Según Trump podrían incluir la reconstrucción de la relación militar con Moscú para destruir a EI, pero en la práctica los ataques rusos en su mayor parte han estado dirigidos contra los demás opositores al Gobierno sirio, muchos de ellos apoyados por la CIA desde 2012, como el Ejército Libre de Siria. A pesar de las tensiones mutuas la Administración Obama intentó reiteradamente ponerse de acuerdo con Putin para un arreglo diplomático, pero el resultado fue nulo. Trump puede encontrarse en la misma situación, debido a la multiplicidad de actores estatales (como Arabia Saudita, Turquía y Catar) y no estatales que intervienen en esa guerra civil, sumado al interés de Moscú de consolidar al régimen dictatorial de Bashar Al-Assad y su negativa a negociar, mientras continúa atacando a la población civil que es rehén de la

situación existente. También tienen relevancia los pasos que Washington va a seguir en Iraq, ante la persistencia allí de las diferencias étnicas y la preponderancia alcanzada por Irán en Bagdad.

Además, hay otros temas muy relevantes como el levantamiento de las sanciones a la Federación Rusa por la anexión de Crimea y por sus acciones en perjuicio de Ucrania. Otra cuestión fundamental se refiere a la continuidad de las acciones para mejorar las defensas de los países de la OTAN, próximos a la Federación Rusa. La opción más preocupante sería que el nuevo Gobierno norteamericano acepte las demandas geopolíticas de Putin de una “buffer zone”, entre su territorio y los países de esta Organización y la UE.

Por su parte, el presidente Obama en una conferencia conjunta con Angela Merkel, (Berlín, 16 de noviembre de 2016), pidió a su sucesor que adopte una actitud constructiva cuando los intereses de ambas partes coincidan, pero que también sepa resistir a Moscú cada vez que éste dé la espalda a los valores occidentales y al Derecho Internacional, es decir que no adopte un enfoque práctico propio de la “realpolitik”.

- 5) Con relación a la República Popular China hay que hacer un poco de historia. La relación estratégica de Estados Unidos con el gigante asiático, que constituyó la base de sus relaciones recíprocas desde el año 1972, fue consecuencia de las fricciones de esta última con la URSS, pero continuó al finalizar la “Guerra Fría”. La Administración de Obama tuvo a lo largo de su gestión distintos enfoques con relación a China, consecuencia de su emergencia como un poder económico global y su integración al orden internacional (desde octubre de 2009 se comprometió a respetar sus intereses centrales, en la medida que

no lo fueran en perjuicio de otros países). Al comenzar su segundo período presidencial y respondiendo al mayor poder de China, (después de los Estados Unidos, es el segundo país en cuanto al tamaño de su economía, y también en gastos militares, con un crecimiento anual de su presupuesto específico del 9,8 %, desde 2006 a 2015), Obama otorgó mayor importancia al Asia-Pacífico en su política exterior, reforzando sus alianzas regionales y su presencia militar.¹³ Por otro lado, una relación que fue predominantemente cooperativa y de diálogo, demostró mayores signos de rivalidad y de búsqueda de equilibrio en la región, que es la que más crece y que, en los próximos cinco años, va a dar lugar al 50 % del crecimiento total del mundo. En cuanto a la gobernanza mundial, China ha pasado de ser un país receptor de normas a un creador de normas y busca tener una voz más potente para influenciar la evolución del sistema internacional que esté de conformidad con su crecimiento y capacidad.

Es lógico preguntarse cuál va ser el carácter de la relaciones del presidente electo Trump con la Republica Popular China: cooperación o competición en temas de seguridad y los económicos (no es todavía una economía de mercado y se caracteriza por limitar las posibilidades de las empresas occidentales en el mercado chino), que incluyen la manera de actuar ante su reclamo de la casi totalidad del Mar del Sur de la China, y el gravísimo problema que plantea el programa nuclear y misilístico de Corea de Norte (el 9 de septiembre de 2016, tuvo lugar su quinta explosión nuclear), respecto del cual las posiciones de Beijing y Washington no son coincidentes, pues el pri-

¹³ Esta premisa luego fue sustituida por un concepto más amplio, que se refiere a un nuevo equilibrio o rebalanceo estratégico norteamericano de sus acciones internacionales: *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, January 5, 2012.

mero prioriza la estabilidad del régimen de Kim Jong Un. Desde las pruebas de misiles hasta las amenazas de un ataque nuclear preventivo, la inseguridad de los aliados de los Estados Unidos en la región ha ido en aumento, y tanto Japón como Corea del Sur esperan que Washington mantenga su papel que asegura la disuasión estratégica en Asia.

Desde junio de 2015, Trump acusó a Beijing de hacer dumping con sus exportaciones, robar la propiedad intelectual y devaluar su moneda, el yuan¹⁴. Ha dicho que va a modificar la relación comercial bilateral (por disposiciones internas y a través de acciones en la OMC) e imponer tarifas de importación punitivas a las mercancías chinas si no modifica sus prácticas, lo cual podría tener como consecuencia reacciones inmediatas de Beijing. También dejará de lado el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP, por sus siglas en inglés), que es un acuerdo entre 12 países de la región, pues considera es un beneficio para los chinos que, sin embargo, no son partes del mismo. Ha sido un elemento central del pivot de Obama hacia el Asia, pero difícilmente vaya a ser aprobado por el Congreso norteamericano antes del 20 de enero de 2017¹⁵. Los restantes países signatarios pueden optar por continuar con el mismo, aun sin la participación norteamericana (con la ratificación de al menos 6 países que sumen el 85 % del PBI combinado de los miembros) o concluir otro tratado que están negociando con China trece países asiáticos más Australia y Nueva

¹⁴ Aunque en el último año está tratando de incrementar su valor, en una acción que beneficia a los exportadores norteamericanos.

¹⁵ Lo han suscripto Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y Estados Unidos. En igual situación se encontraría la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP), por sus siglas en inglés, que busca asociar a la UE con los Estados Unidos.

Zelandia, denominado “Asociación Económica Regional Amplia “(RCEP, por sus siglas en inglés), que consiste en un acuerdo tradicional de reducción de tarifas, que al no incluir a Washington lo va a dejar en una situación de desventaja en Asia. Sin embargo, el presidente electo en su primera conversación con Xi Jinping, pareció dejar de lado las críticas extremas de la campaña electoral, pues afirmó que ambas potencias tendrían “una de las relaciones más fuertes”, conversarían a menudo y se reunirían a la brevedad. Pero lo cierto es que los desafíos de seguridad en el Asia son muy graves y pueden afectar el orden mundial

- 6) El restablecimiento de la soberanía estadounidense ha sido importante en el discurso de Trump. Una de sus primeras promesas de campaña fue terminar de construir el muro que divide la frontera sur de su país con México, que deberá pagar por él. Tendría que conseguir la aprobación del Congreso para esas obras y superar numerosos inconvenientes técnicos y del medio ambiente. En adición a ello se comprometió a deportar a todos los inmigrantes ilegales responsables de crímenes, en un universo que comprende más de once millones de personas. El 13 de noviembre de 2016, en su primera entrevista televisiva después de su triunfo, cambió alguna de las características que tendría esta división física y recortó la cifra a dos o tres millones de personas con antecedentes delictivos. Trump ha dicho también que va a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), con México y Canadá, pues considera contribuyó a la relocalización de empleos en esos países. Sin embargo, son los mayores mercados para las exportaciones estadounidenses y muy importantes para sus inversiones. Cualquier pedido de concesiones a sus socios va a involucrar

contraofertas de las otras partes. Eventualmente, Estados Unidos tiene un plazo de seis meses para retirarse del Tratado.

- 7) Una de las decisiones de política exterior de Obama ha sido la apertura limitada hacia Cuba, por la cual se concretaron una serie de acuerdos de diferentes tipos, con distintas consecuencias políticas y culturales para ambas partes, pero todavía no se llegó a concretar un levantamiento del embargo existente, que es una demanda que sostienen números países latinoamericanos como Argentina. En la medida que todas las decisiones se adoptaron por medidas ejecutivas del presidente, para Trump sería fácil derogarlas. A lo largo de la contienda electoral la posición del ahora candidato electo se fue endureciendo. El resultado fue políticamente importante para él en la votación en el Estado de la Florida. Su objetivo sería lograr que en Cuba existan libertades religiosas y políticas reales para la población.
- 8) La participación norteamericana en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático que compromete a más de 190 Estados, puede estar en peligro, teniendo en cuenta la opinión del presidente electo durante la campaña electoral de que se trata de un invento de científicos chinos y una farsa. Trump no desarrolló propuestas específicas, pero se supone que podría dismantelar la Agencia de Protección Ambiental, (e iniciativas como la “Clean Power Plan” y decisiones que limitan las emisiones de dióxido de carbono en la generación de electricidad). Con ello se dejaría de lado uno de los temas en los cuales el presidente Obama, buscó que su país se transformara en uno de los líderes de las políticas ambientales internacionales, que consisten en el proceso actual de metas determinadas individualmente y estrategias nacionales. Esta posibilidad

aumentaría los peligros del cambio climático para toda la humanidad por las emisiones de gas que causan un efecto invernadero, pues sin la participación estadounidense, que es el país más contaminante después de la República Popular China, los objetivos de dicho Acuerdo no se van a lograr. Sin embargo, en la entrevista que mantuvo el presidente electo con los directivos del New York Times, el 23 de noviembre de 2016, dijo que estaba estudiando el tema con mucho cuidado y que tenía su mente abierta.

Otras medidas relacionadas con este tema se refieren a incentivar la producción de carbón, levantar las moratorias para la producción de petróleo en áreas federales, eliminar las restricciones que limitan las nuevas tecnologías en la producción de petróleo, tratar de llevar adelante el controvertido “Keystone Pipeline” procedente de Canadá (bloqueado por Obama el año pasado), entre otras.

Como conclusión, puede decirse que Donald J. Trump, quien es el presidente electo de la única superpotencia, va a tener que enfrentar una situación de una complejidad que no existía desde el fin de la Guerra Fría, porque existen enfrentamientos simultáneos en diversas partes del mundo que deben contenerse, por lo que debería rediseñar la política exterior norteamericana para demostrar iniciativa estratégica para crear un orden global más coherente basado en principios acordados. Para ello, lo razonable sería mantener el sistema de alianzas y de poder desarrollado por su país desde hace setenta años. Lamentablemente, los temas arriba enumerados demuestran que este cometido puede estar condicionado por ideas populistas, un nuevo nacionalismo y cierto repliegue dentro de sus fronteras, son conceptos que pueden hacer más vulnerable a los Estados Unidos y a la comunidad internacional en su conjunto.

