



Elecciones presidenciales en Estados Unidos

¿Qué escenarios se abren en el mundo tras Obama?

Eckart Woertz (coord.)



Elecciones presidenciales en Estados Unidos

¿Qué escenarios se abren en el mundo tras Obama?

Eckart Woertz (coord.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

@2016 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Depósito legal: B-22892-2016

Barcelona, octubre 2016

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	5
Eckart Woertz	
LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LA DOCTRINA OBAMA: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?	9
Paula de Castro	
ESTADOS UNIDOS: ¿NUEVO AISLACIONISMO O HEGEMONÍA CON ALIANZAS CAMBIANTES?	13
Pere Vilanova	
¿QUIÉN TEME A DONALD TRUMP? ENTRE OTROS, ASIA-PACÍFICO	17
Oriol Farrés	
¿SE DESVINCULA ESTADOS UNIDOS DE ORIENTE MEDIO TRAS LA REVOLUCIÓN DEL ESQUISTO?	21
Eckart Woertz	
TURQUÍA, EGIPTO, ARABIA SAUDÍ E ISRAEL: ¿VIEJOS AMIGOS O ALIADOS POCO FIABLES?	25
Eduard Soler i Lecha	
OBAMA Y EL ACUERDO NUCLEAR CON IRÁN	27
Roberto Toscano	
AFGANISTÁN, PAKISTÁN Y ESTADOS UNIDOS	31
Emma Hooper	
LA SOMBRA DEL KREMLIN EN LAS ELECCIONES DE ESTADOS UNIDOS	35
Nicolás de Pedro	

EL LEGADO DE OBAMA EN AMÉRICA LATINA: RÉMORAS DEL PASADO
E INCÓGNITAS DE FUTURO 39

Anna Ayuso

LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR ANTE UNA NUEVA PRESIDENCIA 43

Jordi Bacaria

ESTADOS UNIDOS Y ÁFRICA 47

Francis Ghilès

EUROPA: ¿ALIADO O FUERZA DESGASTADA? 51

Pol Morillas

MIGRACIONES: ENTRE LA CONTINUIDAD DEMÓCRATA
Y LA CONVULSIÓN REPUBLICANA 55

Elena Sánchez-Montijano

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN UNA ENCRUCIJADA:
¿IMPEDIRÁN LAS ELECCIONES DE ESTADOS UNIDOS EL ACUERDO DE PARÍS? 59

Luigi Carafa

A medida que se acerca el final del mandato del presidente Obama, es hora de hacer balance de su legado y evaluar qué continuidades y cambios podríamos ver en la próxima presidencia. Sus posibles sucesores son muy diferentes, no solo en cuanto al estilo, sino también en las políticas que prescriben. Por un lado, con Hillary Clinton muchos esperan una buena dosis de duro realismo en temas como el expansionismo ruso o el dossier nuclear iraní, pero en general promete fiabilidad y cooperación internacional. Por otro lado, Donald Trump ha cuestionado algunas alianzas duraderas, como la OTAN, y ha expresado su admiración por dirigentes autocráticos, como Vladímir Putin, que muchos consideran ingenuas y peligrosas. Aunque su llamativa postura de «Estados Unidos primero» muchas veces carece de detalles y, quizás, no le resulta clara ni al propio candidato, podemos suponer con bastante certeza que un Trump presidente introduciría cambios considerables en la política exterior de Estados Unidos, desde el cambio climático –que ha descrito como una conspiración china– hasta la seguridad y la cooperación comercial con Europa. Las diferencias entre los dos candidatos también afectan al programa de políticas nacionales, desde las políticas migratorias hasta la reforma del sistema de prisiones y la sanidad.

En este contexto, este volumen colectivo escrito por investigadores de CIDOB explora el legado de la Administración de Obama y reflexiona sobre lo que nos espera.

Paula de Castro analiza la doctrina Obama, su preferencia por evitar la intervención militar directa y su anunciado «giro hacia Asia». En una época de «liderar desde atrás» y de intervención selectiva de Estados Unidos, las exigencias en el diseño de la política exterior europea han aumentado, justo en el momento en que las capacidades del continente se han visto comprometidas por la falta de unidad, la crisis migratoria y la crisis de la eurozona. La autora también arroja luz sobre el sistema estadounidense de controles y contrapesos; el poder del presidente estadounidense no es tan amplio como a veces se cree, especialmente si el futuro mandatario estadounidense sigue gobernando contra un Congreso dividido que no está dominado por su partido.

Pere Vilanova nos llama la atención sobre un reto nuevo pero cada vez más habitual para la formulación de políticas en Estados Unidos. Un entorno rápidamente cambiante con amenazas asimétricas, nuevos adversarios autoritarios cada vez más asertivos y estados fallidos, obliga a poner a prueba nuevas estrategias de seguridad que han de basarse en alianzas volátiles en lugar de los antiguos modelos de cooperación ya establecidos. Aparte de la OTAN, la cooperación *ad hoc* con aliados locales ha ejercido un papel creciente en el diseño de la política exterior norteamericana. En este contexto, Vilanova explora las posibles combinaciones de herramientas de poder blando y poder fuerte en la política exterior estadounidense.

Oriol Farrés analiza la estrategia regional de Obama del «giro a Asia del Este». El auge inexorable de Asia en el comercio mundial y la creciente asertividad militar y política de China en los conflictos territoriales del Sudeste Asiático explican fácilmente este giro, pero los núcleos existentes de la política exterior estadounidense no han desaparecido (por ejemplo, la seguridad energética y Oriente Medio) o han recuperado urgencia (por ejemplo, los desafíos de Rusia en Ucrania y Siria). Los países asiáticos tienen mucho que perder en términos comerciales si Trump es presidente, y algunos temas importantes de política exterior, como el dossier nuclear de Corea del Norte, probablemente avanzarán poco.

Eckart Woertz explica que la revolución del esquisto en Estados Unidos ha dado lugar a unos pronunciados aumentos de la producción estadounidense de petróleo y gas, pero el interés de este país en las regiones productoras tradicionales probablemente solo disminuirá ligeramente. Aunque ha conseguido ser autosuficiente en cuanto al gas natural, Estados Unidos seguirá siendo un importador neto de petróleo, especialmente de las variedades de crudo pesado y sulfurado del golfo Pérsico, de las que sus refinerías han llegado a depender para su mezcla de materia prima. Como el petróleo es una mercancía fungible global, los déficits de producción en otras partes también afectarían al mercado de la energía en Estados Unidos, incluso en el hipotético caso de una autosuficiencia total con respecto al petróleo.

A continuación, Eduard Soler examina más de cerca a los aliados de Estados Unidos y los países afines en Oriente Medio, como Egipto, Israel, Turquía y Arabia Saudí. Han aparecido tensiones en la colaboración con ellos por el temor suscitado por las ambiciones regionales de Irán después del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), el acuerdo nuclear entre el P5+1 e Irán (Israel, Arabia Saudí), o por considerar desplazadas las críticas de Estados Unidos hacia sus tendencias autocráticas nacionales (Egipto, Turquía).

Roberto Toscano analiza qué podría pasar con el PAIC en la próxima presidencia de Estados Unidos. El acuerdo es el legado más destacado de la Administración Obama, comparable en importancia a la reforma sanitaria Obamacare en el ámbito doméstico. Alcanzar el PAIC no fue tarea fácil, teniendo en cuenta los enormes impedimentos que se tuvieron que superar. Toscano, sin embargo, se muestra cauteloso respecto a su éxito en el futuro, incluso con Clinton de presidenta, habida cuenta de la fuerte oposición al mismo en círculos políticos norteamericanos, entre aliados regionales, como Israel y Arabia Saudí, y los partidarios de la línea dura en Irán.

Emma Hooper explora cómo se ha desarrollado la política exterior de Obama en Afganistán y Pakistán, y ofrece dos escenarios muy diferentes dependiendo de si es Clinton o Trump quien se hace con la presidencia. Si bien ve una continuidad de las políticas en el caso de que Clinton sea presidenta, teme que Trump podría alterar el equilibrio de poder en Asia, desplazándolo a favor de India y posiblemente declarando a Pakistán Estado terrorista; ello contribuiría a acercarlo a China y podría aumentar la probabilidad de un conflicto nuclear con India. Afganistán, por su parte, podría verse inmerso en la anarquía si Trump es presidente y retira el apoyo militar y económico.

Rusia se ha convertido en otro tema conflictivo internacional desde la anexión de Ucrania en 2014 y su intervención en Siria en 2015. Nicolás de Pedro muestra cómo el Gobierno de Putin ha intentado influir en la campaña electoral estadounidense y se ha puesto del lado de Trump y del candidato alternativo, Jill Stein, en un momento en que Rusia demuestra una firmeza creciente en el ámbito internacional, y usa sus medios de comunicación, como RT (Russia Today), para influir en la opinión pública occidental.

Durante gran parte de la posguerra, el destino de América Latina se ha visto determinado por la interferencia política y económica directa de Estados Unidos. Desde la década de los setenta, el interés de Estados Unidos se ha ido centrando cada vez más en otras partes del mundo pero, en los últimos años, se ha observado un resurgimiento de interés, con unos planteamientos menos agresivos gracias a los cambios políticos en varios países del continente. Ana Ayuso describe la nueva apertura de Estados Unidos hacia Cuba, Colombia y Argentina, y cómo podrían progresar estas relaciones en el futuro. Bien podrían presagiar lo que John Kerry llamó «el fin de la doctrina Monroe» en 2013; al mismo tiempo, el creciente malestar en Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez y la crisis económica y política en Brasil podrían hacer necesarias más intervenciones diplomáticas de Estados Unidos en el futuro.

Durante mucho tiempo los acuerdos comerciales no ocuparon un lugar destacado entre las prioridades de Estados Unidos. Antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés) en 1990, no existía ningún acuerdo importante y, después, la mayoría han sido acuerdos bilaterales con economías menos importantes del mundo en desarrollo (por ejemplo, Marruecos, Jordania). Los recientes esfuerzos por firmar otros grandes acuerdos comerciales multilaterales –con Asia (Acuerdo de Asociación Transpacífico, TPP por sus siglas en inglés) y con la UE (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, TTIP por sus siglas en inglés)– podrían dar un gran empuje al comercio internacional, pero probablemente naufragarán si Donald Trump gana las elecciones. Si el TPP se llega a formalizar en el futuro, pero no el TTIP, ello conllevaría una desventaja considerable para Europa y debilitaría su posición en el comercio mundial en comparación con Asia, como Jordi Bacaria describe en su artículo.

Francis Ghilès dedica especial atención a África, que ha sido el hijastro olvidado de Estados Unidos en política exterior. Las esperanzas en África de que esto podría cambiar con el primer presidente negro de Estados Unidos han quedado en gran parte frustradas. La crisis económica mundial y los retos diplomáticos en Oriente Medio y Asia han acabado

convirtiéndose en cuestiones prioritarias. En cuanto a las políticas de desarrollo, la Administración de Obama siguió con el programa de la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) de su predecesor Bush, pero no fue más allá. A medida que aumentaron las amenazas yihadistas en el Sahel, también lo hicieron las preocupaciones estadounidenses en la región, pero la intervención militar directa, como por ejemplo en Mali, se dejó sobre todo en manos de Francia.

Durante mucho tiempo Europa ha sido el socio más cercano de Estados Unidos, e importante en política exterior, pero ello podría disminuir, como explica Pol Morillas en su aportación. El partenariado con Europa, basado en principios, podría dar lugar a una coordinación más pragmática según las necesidades caso por caso, a medida que Estados Unidos se reorienta hacia Asia y gestiona alianzas volátiles y fluctuantes. Como antes, esta coordinación seguiría centrándose en las relaciones bilaterales con estados nación individuales en lugar de la Unión Europea, que sigue careciendo de capacidad suficiente en temas de seguridad dura y en el diseño de la política exterior.

La crisis de los refugiados es un reto específico del continente europeo. Estados Unidos solo se ve implicado de modo tangencial, como indica Elena Sánchez. Geográficamente se encuentra alejado de los flujos de refugiados y en 2016 solo ha aceptado a 10.000 refugiados sirios. Pero Estados Unidos será indispensable para encontrar una solución a los conflictos que provocan estos flujos de refugiados.

El presidente Obama ha descrito el cambio climático como «la mayor amenaza para las generaciones futuras». Ha suavizado la intransigente posición negociadora de Estados Unidos y ha cedido para llegar a compromisos importantes en el Acuerdo climático de París de 2015, que principalmente dependerán de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por su sigla en inglés) y el aumento de los flujos de financiación para el clima. Como subraya Luigi Carafa, se podría confiar en que si, gana las elecciones, Clinton mantendrá estos compromisos y fomentará las inversiones privadas en proyectos con bajas emisiones de carbono, la creación de empleos y el desarrollo tecnológico. Pero las perspectivas serían mucho más sombrías con Trump de presidente, que probablemente pondría en peligro el progreso de las acciones para mitigar el cambio climático que se consiguió con el Acuerdo de París.

Con Clinton de presidenta quedaría garantizada una continuación moderada del legado de Obama en las políticas tanto nacionales como internacionales. Desde el punto de vista europeo, supondría unas garantías decisivas y la continuación de una cooperación acreditada desde hace años, aunque con cambios en las prioridades. Huelga decir que si Trump llega a ser presidente surgirían considerables riesgos e incertidumbres; la única esperanza sería que los controles y contrapesos de la democracia estadounidense unidos a la falta de convicciones y de claridad de objetivos del candidato puedan ayudar a evitar las peores consecuencias.

Eckart Woertz

Investigador sénior, CIDOB

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LA DOCTRINA OBAMA: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

Paula de Castro

Investigadora, CIDOB



Ante el nuevo periodo que se va a abrir para la política en Estados Unidos, ya se empieza a hablar de la doctrina Obama y su futuro. La Administración del presidente Obama ha primado la diplomacia frente a la confrontación militar, la defensa del orden multilateral y la movilización de socios internacionales frente a la acción unilateral y ha reenfocado las prioridades del país en temas de política exterior. Ahora, queda por ver en qué medida la candidata demócrata, Hillary Clinton, o el candidato Republicano, Donald Trump, dará continuidad a su doctrina y su legado.

Cuando el presidente Obama llegó a la Casa Blanca recibió un país inmerso en una crisis económica comparable con los años de la Depresión, dos guerras (Irak y Afganistán) y una imagen internacional erosionada. Entonces contaba con el respaldo político de una mayoría demócrata en el Congreso y su prioridad fue reforzar el país interna e internacionalmente. Para ello, consideró necesario reafirmar las capacidades económicas y militares del país pero, sobre todo, reconocer sus límites a la hora de gestionar las crisis internacionales. Para él, la historia de su antecesor había demostrado que la solución militar y la acción unilateral frente a las crisis internacionales habían llevado al país al estrés en el que se encontraba.

Desde entonces la presidencia Obama reconsideró la diplomacia como solución de conflictos y defendió la creación de coaliciones internacionales para la gestión de crisis internacionales. Para Obama, la excepcionalidad de Estados Unidos debía venir dada por su capacidad de influenciar la agenda internacional y de movilizar actores que, según él, esperan tradicionalmente al liderazgo americano. Este principio –que hoy se conoce como «liderar desde atrás»– fue lo que llevó al presidente a exigir la participación de sus socios europeos en la crisis en Libia (2011), decidir la salida de las tropas de Iraq y reducir las fuerzas en Afganistán, así como promover una salida diplomática a la crisis de las armas químicas en Siria, la cuestión nuclear con Irán y la coalición internacional contra ISIS.

Para Obama había llegado la hora de redefinir las prioridades estratégicas del país. Regiones como Asia, América Latina y África se habían

convertido en sinónimo de futuro, pero se había invertido poco en ellas en comparación con regiones conflictivas como la de Oriente Medio. Por ello, durante su Administración, el presidente Obama emprendió la normalización de las relaciones con Cuba y buscó afianzar las relaciones con Asia a través del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés).

Estos principios, que hoy en día empiezan a ser reconocidos como la Doctrina Obama, son los mismos que le costaron el apoyo político en casa. Para sus detractores, la idea de una América que «lidera desde atrás» no correspondía con el rol de una potencia mundial como la de Estados Unidos. En opinión de estos, cada vez que se disculpaba ante la comunidad internacional y evadía la opción militar cuando las líneas rojas ya estaban marcadas –como el caso de Siria–, Obama erosionaba la credibilidad del país. Estas críticas empeoraron cuando el presidente Obama perdió el Congreso (2010) y el Senado (2014) en favor del partido republicano. Desde entonces, la ideología ha primado sobre el consenso, produciendo el bloqueo de leyes y tratados internacionales, un aumento de la interferencia del Tribunal Supremo y un aumento de las órdenes ejecutivas.

Ante las puertas de una nueva presidencia, la candidata Hilary Clinton parece ser la más partidaria de mantener la visión y el legado de Obama, aunque con marcadas diferencias. En la fórmula de Clinton resuena la defensa del sistema internacional multilateral y la diplomacia como instrumentos de resolución de conflictos, pero la opción militar no parece tan descartable. Su disposición a apoyar la intervención militar en Iraq (2003), su defensa de una intervención militar en Libia (2011) y en Siria (2013) y su anuncio de mostrar mano dura con Irán si no cumple con lo pactado en el acuerdo nuclear son prueba de ello.

Si bien Clinton ha defendido la aproximación de Obama hacia Asia y tomado parte activa en las negociaciones del TPP como secretaria de Estado, queda en entredicho que, como presidenta, dé continuidad a la visión de Obama en la región. De hecho, la candidata ya ha puesto en duda la continuación del acuerdo comercial con los socios del Pacífico. De todas formas, Clinton ha anunciado su voluntad de seguir otras iniciativas de Obama como la normalización de las relaciones con Cuba, la consideración del cambio climático como un riesgo a la seguridad nacional, el cierre de Guantánamo y la lucha contra ISIS mediante el apoyo internacional.

Si la candidata Clinton puede representar la continuidad de la doctrina Obama, Trump supone una ruptura definitiva. Para el candidato republicano, la diplomacia y la defensa del orden multilateral han de quedar supeditados a instrumentos más contundentes como la acción unilateral, las sanciones económicas, la intervención militar y las prácticas contraterroristas propias de la era Bush. En su programa, Trump hace una clara defensa de la remilitarización en Asia y Oriente Medio. En Asia, pretende ganar una posición negociadora para Estados Unidos frente a China y Corea del Norte, en particular tras la confirmación de sus ensayos nucleares. En Siria, el candidato estaría dispuesto a negociar una alianza con Rusia en su lucha contra ISIS.

En su programa, Trump considera necesario replantear las alianzas internacionales forjadas en estos últimos años por el presidente Obama. Apunta, sobre todo, a aquellas relacionadas con el pacto nuclear con Irán, el acuerdo comercial con Asia y la alianza con Japón y Corea del Sur en su lucha contra Corea del Norte. Además, Trump considera que el cambio climático es una ficción y su apuesta por las energías fósiles es clara. Y, finalmente, su política de inmigración y sus declaraciones xenófobas a raíz de la crisis de los refugiados han marcado una agenda de restricción, deportaciones y discriminación, que va en contra de la visión de la América acogedora y pluricultural defendida por Obama.

En definitiva, Estados Unidos decide el futuro de la presidencia con dos fórmulas antagónicas y un Capitolio que se espera continúe dividido. Por un lado, como se ha visto, la opción demócrata parece asegurar la continuidad de la doctrina y el legado de Obama. La dificultad es que Clinton cuenta con poca simpatía de las cámaras a raíz del escándalo que produjo su gestión de cuentas de correo electrónico y de una crisis que se saldó en Libia con la muerte de cuatro norteamericanos. Por otro lado, la opción republicana que tiene ante sí el país no sólo supone una ruptura con la doctrina y el legado de Obama, sino también con los principios tradicionales de su propio partido, como han demostrado muchos republicanos destacados al retirar el apoyo a su propio candidato.

ESTADOS UNIDOS: ¿NUEVO AISLACIONISMO O HEGEMONÍA CON ALIANZAS CAMBIANTES?



Pere Vilanova

*Catedrático de Ciencia Política, Universidad de Barcelona.
Investigador sénior asociado, CIDOB*

En febrero de 2016, la renombrada Conferencia de Seguridad de Múnich, conocida entre los expertos como *Verkunde*, se desarrolló sin alcanzar mucha repercusión en los medios. Sin embargo, un análisis de la lista de temas que ha abordado anualmente esta conferencia desde 1963 permite reconstruir la larga evolución de las percepciones de seguridad global durante medio siglo. En esta edición, el limitado eco en los medios de comunicación se centró en Dmitri Medvédev y su denuncia de que por culpa de la OTAN, y de Occidente en general, estábamos entrando en «una nueva guerra fría». Un reto, entre muchos otros, para quien vaya a suceder a Obama. Es verdad que, bajo la presidencia de Vladímir Putin, Rusia pretende actuar cada vez más como *la otra superpotencia* pero, con el petróleo a la baja, con la mitad de su balanza económica dependiente de la Unión Europea y la brutal devaluación del rublo, ¿cómo pretende llenar Rusia sus déficits de todo tipo? Pero la prueba de que no estamos en una nueva guerra fría es que Estados Unidos y Rusia han colaborado decisivamente en temas cruciales de la política internacional y lo han hecho dentro de un formato bilateral y, en ocasiones, en un formato multilateral discreto: el acuerdo 5+1 sobre el dossier nuclear iraní y el proceso a seis para gestionar la deriva del régimen de Corea del Norte. La última condena a este país en el Consejo de Seguridad, en septiembre de 2016, fue votada por unanimidad de los 15 miembros, incluidos, por supuesto, los cinco miembros permanentes con derecho de veto.

Sin embargo, a finales de este año 2016, otros temas ocupan la agenda de seguridad de Estados Unidos, a las puertas de unas elecciones presidenciales decisivas. Algunos no son, o más bien no parecen, temas de seguridad pura y dura (*hard security*). Estos asuntos suelen ser abordados desde parámetros de fuerza militar, pero se hallan en el corazón del concepto de seguridad compleja al que nos enfrentamos en este siglo XXI. Por supuesto, se ha hablado también de cambio climático. La negociación real sobre las nuevas rutas abiertas en el casquete ártico –y, en particular, por el llamado paso del Noroeste– tiene lugar desde hace un lustro únicamente entre los estados colindantes: Noruega, Estados Unidos, Canadá... y Rusia. Consenso general, en teoría, para condenar el terrorismo transnacional de última generación, pero mucha más dis-

creción sobre cómo hacerlo, de manera eficaz, discreta y en todo caso coordinada a gran escala. No hace falta extenderse en el caso del ISIS y cómo combatirlo en Irak y Siria. Coordinación confusa, o volátil, en todo caso determinante a corto y medio plazo. Nos encontramos ante una agenda altamente volátil, por la diversidad de amenazas y por las interdependencias implicadas.

Ello se traduce, entre la élite norteamericana, en dos actitudes de distinto tipo en las sucesivas administraciones, pues desde Clinton hasta Obama pasando por G. W. Bush se han dado diferencias significativas, relacionadas sobre todo con sus respectivas concepciones globales del papel de Estados Unidos en el mundo (*poder suave* o *poder fuerte*, liderar o imponer, multilateralismo o unilateralismo). La primera actitud, muy arraigada en la tradición norteamericana aislacionista, desconfía mucho de Europa, y no descarta una estrategia de desvinculación (*disengagement*) relativo, basada en la premisa de que los europeos han de asumir plenamente la totalidad de sus obligaciones en materia de Defensa. Es sobre todo un argumento presupuestario, pues esta corriente mide las capacidades de seguridad en términos de capacidad militar, y esta, en términos presupuestarios. Ello resulta en una ecuación bastante discutible, incluso en su propia lógica. Por supuesto, ha quedado erosionada la «versión Bush/Rumsfeld/Cheney», según la cual la supremacía de poder de Estados Unidos es suficiente para gobernar el mundo en solitario, y sólo en base a la agenda de intereses de Estados Unidos. En esta posición aparecen importantes *think tanks* estadounidenses, desde el Cato Institute hasta el American Enterprise Institute, pasando por la Heritage Foundation.

Una segunda línea, más centrista y más cosmopolita, aun persiguiendo igualmente la defensa del *interés nacional* (auténtica brújula de toda política exterior norteamericana desde F. D. Roosevelt) se preocupa realmente del multilateralismo (a la carta por supuesto) y de las relaciones con Europa. Esta corriente desearía, por tanto, un progreso de los europeos en materia de seguridad y defensa, que incluyera la mejora de sus propias capacidades pero, a la vez, de modo compatible —o incluso en sinergia— con la OTAN. Considera incluso que la OTAN tiene que ser muy flexible para que, en temas de agenda únicamente europea, los socios europeos puedan actuar por su parte, todos o varios de ellos, pero consultándose en el seno de la Alianza Atlántica para verificar si Estados Unidos no considera que el tema cae fuera de la agenda OTAN. Destacadas entidades como la Brookings Institution, la revista *Foreign Affairs*, la Rand Corporation (con matices) o el Carnegie Endowment for Peace, representan esta versión.

El conocido Samuel Huntington publicaba en 1999 (bajo la presidencia de Bill Clinton) un artículo que nada tenía que ver con el choque de civilizaciones, titulado «La superpotencia solitaria»¹, y en el que analizaba la política exterior de Estados Unidos en la siguiente línea argumental: «ni la Administración, ni el Congreso ni los ciudadanos están dispuestos a pagar los riesgos de un liderazgo global unilateral (...) La opinión pública norteamericana no ve ninguna necesidad de agotar esfuerzos ni recursos para asegurarse la hegemonía. En una encuesta de 1997, sólo el 13% de la población decía que prefería un papel preeminente para Estados Unidos (en el mundo), mientras que el 74% manifestaba que quería que Estados Unidos compartiera el poder con otros países...

1. Huntington, Samuel P. "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs* (March/April 1999) (en línea): <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>

La mayoría, entre el 55% y el 66%, cree que lo que pasa en Europa, Asia o Canadá, tiene poco o ningún impacto en sus vidas (...) al mismo tiempo, al actuar como si el mundo fuese unipolar, Estados Unidos se está quedando cada día más aislado. (...) Caso tras caso, Estados Unidos está cada vez más solo, con pocos compañeros de viaje, enfrentándose al resto del mundo. Entre estos casos se incluye la deuda a Naciones Unidas², las sanciones contra Irak, Cuba, Libia, el tratado de minas anti-persona, el efecto invernadero, el Tribunal Penal Internacional y otros. En todos estos temas Estados Unidos está de un lado y la comunidad internacional del otro».

Estados Unidos es, sin duda, una superpotencia y, según una opinión ampliamente extendida, es *la* superpotencia. Pero, a nuestro entender, los últimos quince años han desmentido de modo convincente la tesis del mundo *unipolar*. Mejor dicho, la tesis según la cual, después del mundo bipolar, nos encontramos en un sistema internacional regido por el principio de un mundo unipolar, bajo la hegemonía de una única superpotencia. Esta tesis, pensamos, se ha visto reiteradamente desmentida desde 1991, y más aún desde septiembre de 2001.

Pero ¿alguien cree en serio que la complejidad de la seguridad de Estados Unidos está en el centro de los debates electorales para la presidencia? Y sin embargo, allí está de un modo u otro...

2. Es bien sabido que Estados Unidos era uno de los mayores donantes y, a la vez, el mayor moroso pero, sorprendentemente, estos pagos fueron puestos al día en las semanas siguientes al 11 de septiembre de 2001.

¿QUIÉN TEME A DONALD TRUMP? ENTRE OTROS, ASIA-PACÍFICO



Oriol Farrés

Responsable de proyectos, CIDOB

Las presidenciales de noviembre no sólo van a decidir el inquilino del Despacho Oval. Medirán el grado de ensoñación de una parte importante de estadounidenses que, de un modo similar al ambiente preBrexit, parecen ahora embriagados por la retórica enfática de Trump que antepone los sentimientos a los hechos o el castigo (al establishment) a los escándalos y al lenguaje soez.

Aunque ambos candidatos pertenecen a la élite (política/empresarial), presentan perfiles bien distintos: Clinton tiene una larga carrera política (que le acarrea críticas como miembro del establishment), mientras que Trump esgrime un lenguaje de outsider, tan directo en la forma como insustancial en el fondo y que apela a la parte irracional del ciudadano medio, a sus entrañas y a su bolsillo. Sus otras dos grandes bazas son su presunto éxito como magnate de los negocios y, por encima de todo, un gran sentido del espectáculo para captar la atención general. Otra diferencia entre ellos es su relación con la verdad y la mentira. PolitiFact, la web de fact-checking («comprobación de hechos») más conocida de Estados Unidos, calcula (principio de octubre de 2016) que tres de cada cuatro afirmaciones de Donald Trump son parcial, plena o flagrantemente, falsas. La ratio de Clinton es prácticamente la opuesta (27%), lo que no es perfecto, pero es mejor.

Es posible que el resultado de la elección dirima también el futuro de la estrategia de Washington hacia Asia Oriental, el «pivote hacia Asia», pero también la imagen de Estados Unidos en Asia y el siguiente estadio de la relación bilateral más importante del siglo XXI, entre Washington y Beijing. Clinton apoya el pivote —una política que llevó a cabo durante su ejercicio en la Secretaría de Estado— y mantiene una visión cabal de la relación con China. Esta visión no rehúye una rivalidad controlada entre ambas potencias, pero admite también la relación económica simbiótica existente —que algunos autores han definido como de «destrucción económica mutua asegurada»—, motivo por el cual Hillary Clinton ha afirmado que «no es posible definir a China tan sólo como un amigo o un enemigo».

Por su parte, Trump ve en China a un competidor desleal —al que acusa entre otros de dumping y de manipular a la baja su moneda (lo que,

por cierto, no es un argumento actual)– y promete una confrontación frontal con su primer socio comercial. Por detrás de México, China sería –según el grupo financiero japonés Nomura– el segundo país más afectado del mundo por el proteccionismo de Trump, que también dañaría a otras economías asiáticas como Corea del Sur o Filipinas.

En materia de seguridad, el candidato republicano pretende aumentar la presencia militar en Asia y exigir a sus aliados –como Japón o Corea del Sur– un pago mayor de la factura por su seguridad, bajo amenaza de retirar las tropas.

En cuanto a Corea del Norte, Clinton apoya la negociación multilateral y las sanciones, con la necesaria concurrencia de China. Trump, por su parte ha ofrecido un diálogo bilateral que suena más a reto a un duelo que a negociación, y ha hablado de ataques preventivos para detener el programa nuclear. También ha afirmado que desde la presidencia forzaría a China a detener a su aliado títere, una visión que yerra doblemente, ya que China ni se doblegaría a sus presiones, ni tampoco tiene el control absoluto de su aliado, como Trump parece creer.

Qué esperar del día después

Por un lado, la victoria de Clinton no debería alterar significativamente el enfoque estratégico de Washington, que seguirá administrando la paz y la seguridad en Asia Oriental y promoviendo la contención de China. Esto mantendría bajos los incentivos a sus aliados (como Corea del Sur o Japón) para dotarse de autonomía militar. Posiblemente, sostendrá la defensa del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) –aunque Clinton ha mostrado distancia con el texto final– y, en términos generales, una visión política de los acuerdos comerciales internacionales, sometidos al liderazgo global de Estados Unidos. Por coherencia curricular, los derechos humanos deberían ser importantes en su narrativa política, lo que podría tensar puntualmente la relación con China. A su vez, Clinton probablemente demostrará también una mayor capacidad de proporcionalidad en sus reacciones, debido a su carácter menos volátil y bregado, un elemento positivo frente a posibles «accidentes» futuros en el Mar del Sur de China. Mantendría asimismo la lucha contra el cambio climático, lo que beneficiaría a las regiones de Asia más amenazadas por las catástrofes ambientales.

En cambio, el escenario tras la victoria de Trump resulta más difuso y sujeto al crédito logrado para implementar su discurso electoral, incluso entre las filas republicanas. La traslación literal de sus ideas a la política exterior tendría un impacto sobre las alianzas militares con Japón y Corea del Sur, que se verían fuertemente incentivados a ganar autonomía en defensa, transformando –para bien o para mal– el esquema de seguridad regional. En Japón, esto aceleraría la reforma de la Constitución con vistas a dotar al país de fuerzas armadas convencionales, lo que intensificaría las tensiones sociales y políticas con la oposición. También en Corea ganaría voz el movimiento antiamericano, crispado por las amenazas de Washington. Este, al perder popularidad en la región, daría aire a China justo cuando su imagen pasa por horas bajas por su bronco comportamiento en los conflictos marítimos.

La idea de un diálogo bilateral entre Washington y Pyongyang tendría pocas posibilidades de prosperar más allá del terreno simbólico. Excluir a los vecinos de la mesa de negociación mataría la semilla para gestionar otros conflictos a medio plazo, en la península coreana y también en el resto de la región. Aun así, tampoco es evidente que los norcoreanos accederían a negociar directamente con Washington antes de alcanzar una posición de fuerza y, menos, a cambio de nada.

Ya que se muestra escéptico ante la amenaza del cambio climático (llegando a afirmar que es una invención de China para su propio beneficio), Trump podría retirarse del Acuerdo de París (COP21), hiriendo así de muerte una posible posición conjunta de la sociedad internacional. Inesperadamente, esto abriría un espacio a China para liderar en un futuro cercano la incipiente gobernanza del clima, a pesar de –o gracias a– partir con retraso en muchas áreas.

Lo cierto es que la decisión pertenece a los votantes, y aquí sí tiene voz la comunidad asiática de Estados Unidos. Es la que, en 2016, ha crecido más rápidamente y, según encuestas de la organización Asian Americans Advancing Justice, se define como demócrata (47%) o no se identifica con ninguno de los grandes partidos. Su apoyo a los republicanos es pequeño (15%) y la opinión acerca de Trump muy desfavorable (61%). Algo que sin duda se ha ganado con sus comentarios racistas, su visión de la inmigración y también del Islam –ya que, cabe recordar, en Asia vive el 62% de todos los musulmanes del mundo–.

Si gana Trump, es de prever que pronto emergería una gran contradicción: la visión de la «Gran América» a la que aspira –que tendería aún más a la coerción que a la seducción–, en un mundo global e interdependiente como el actual, no es ni fácil, ni mucho menos económica.

¿SE DESVINCULA ESTADOS UNIDOS DE ORIENTE MEDIO TRAS LA REVOLUCIÓN DEL ESQUISTO?



Eckart Woertz

Investigador sénior, CIDOB

La dependencia de Estados Unidos respecto a los productores de petróleo de Oriente Medio aparentemente ha disminuido tras la atípica revolución del gas y el petróleo, y la Administración Obama declaró en 2011 que su política exterior se reorientaría hacia Asia. Sin embargo, Estados Unidos sigue enviando la mayoría de sus portaaviones a esa región. Como el petróleo es una mercancía fungible global que afecta a la economía mundial de la que dependen Estados Unidos y otros países, Oriente Medio sigue siendo importante desde el punto de vista estratégico, incluso a pesar de que la dependencia de Estados Unidos de las importaciones directas haya disminuido.

El interés estratégico de Estados Unidos en Oriente Medio se remonta a la Segunda Guerra Mundial. En esa época, Estados Unidos producía la elevada cifra del 63% de los suministros de guerra a nivel mundial. A Harold Ickes, el «zar de la energía», le preocupaba el pico del petróleo y la manifiesta dependencia internacional del petróleo estadounidense. Al buscar vías de suministro alternativas, entró en escena Arabia Saudí. En 1943 se declaró «crucial para la defensa de Estados Unidos» y se envió al país una delegación del Gobierno. A su vuelta, un funcionario de Estados Unidos confesó que el petróleo del Golfo Pérsico era, sin duda, «el mayor premio de toda la historia». La reunión del presidente Roosevelt con el rey Abdul Aziz, fundador de Arabia Saudí, en un buque de guerra estadounidense en el mar Rojo en 1945, fue considerada más tarde por muchos el inicio de una alianza estratégica: garantías de seguridad a cambio del suministro de petróleo, que se necesitaba urgentemente para la reconstrucción de Europa.

En ese momento, los propios Estados Unidos no necesitaban petróleo de Oriente Medio; no fue hasta la década de los setenta cuando el país se convirtió en un importador neto de petróleo, con una producción interna que había alcanzado su pico, y se vio sobrepasada por el crecimiento de la demanda. Esto hizo aumentar su interés estratégico en la región. Durante mucho tiempo había confiado en su política del «doble pilar», que utilizaba a Irán y Arabia Saudí como medios indirectos para garantizar la estabilidad en el golfo Pérsico. Después de la Revolución Islámica en Irán en 1979, el pilar más importante de esta estrategia se derrumbó

y la invasión soviética de Afganistán fue percibida como una amenaza directa a la región petrolera más importante del mundo.

En respuesta a estos acontecimientos, fue formulada la doctrina Carter, que pretendía contrarrestar cualquier propósito de hegemonía soviética en la región y declaraba de manera inequívoca:

«Nuestra posición debe ser totalmente clara: cualquier intento por parte de una fuerza exterior de controlar la región del golfo Pérsico se considerará una agresión a los intereses vitales de los Estados Unidos de América y dicha agresión se combatirá con todos los medios necesarios, incluida la fuerza militar».

En los años posteriores, la implicación de Estados Unidos aumentó. Después de la liberación de Kuwait de la ocupación iraquí en 1991, Estados Unidos estacionó tropas permanentemente en la región. Hoy su Mando Central (Centcom) tiene su sede en Qatar y su Quinta Flota está estacionada en Bahrein. Los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) se han ido acostumbrando a las garantías de seguridad informales asociadas a esta relación, pero cada vez están más desconcertados por lo que consideran una desviación de un *modus operandi* necesario y probado.

Dichos países vieron con gran consternación cómo Estados Unidos abandonó en Egipto a su colega autócrata Mubarak, y se fijaron en que solo estaba dispuesto a «liderar desde atrás» durante la intervención occidental en Libia. La consternación se convirtió en una indignación palpable cuando Al-Assad usó armas químicas contra su propia población, y así cruzó impunemente una línea roja que había establecido el propio presidente Obama. Peor aún, el acuerdo nuclear con Irán hizo temer que alentara las ambiciones iraníes de ejercer una mayor influencia en la región. Una entrevista con Obama en *The Atlantic* reforzó este temor. Con el titular «The Obama Doctrine», el presidente de Estados Unidos sugirió que Arabia Saudí e Irán deberían «compartir» la región, en lugar de arrastrarla hacia guerras por delegación en un intento de disputarse la hegemonía en la región. Criticó la influencia negativa de la religión estatal de Arabia Saudí, el wahabismo, y su proliferación en países como Indonesia, y llamó a los países del Golfo *free riders* (beneficiarios sin contrapartida) de las políticas de seguridad estadounidenses. Las únicas cuestiones que podrían justificar una intervención directa de Estados Unidos serían, según él, una amenaza a la existencia de Israel, un Irán nuclear o acciones de Al Qaeda. En una línea similar, el candidato republicano a la presidencia, Donald Trump, argumentó que Arabia Saudí no existiría sin las garantías de seguridad estadounidenses y que debería pagar por ellas.

Las preocupaciones de los saudíes se vieron agravadas por la aprobación del proyecto de ley 9/11 por parte del Senado estadounidense en 2016. Ésta permitiría a las víctimas del 11-S demandar a Arabia Saudí por el supuesto respaldo de ciudadanos saudíes implicados en los atentados terroristas. El proyecto de ley fue vetado por el presidente Obama que temía sentar un peligroso precedente para los propios derechos de inmunidad soberana de Estados Unidos en otros países. Sin embargo, el Congreso rechazó su veto, algo que Obama experimentaba por primera vez a en esta institución conocida por sus divisiones. Esto no presagia

nada bueno para Arabia Saudí que es percibida crecientemente de forma negativa en el discurso público estadounidense. Es probable que Donald Trump se muestre menos favorable a estas preocupaciones de los saudíes que Hillary Clinton. Ésta es claramente la candidata preferida de muchos gobiernos en Oriente Medio, no solo por la retórica antimusulmana de Trump sino también por sus declaraciones geopolíticas irresponsables. Pero, en realidad, ¿hasta qué punto es real el acercamiento a Asia y la relativa negligencia de Oriente Medio tras el auge del esquisto?

En lugar de convertirse en importador de gas natural licuado (GNL), Estados Unidos ha pasado a ser autosuficiente en cuanto al gas natural y a mejorar su capacidad de exportación de GNL. Ha aumentado drásticamente su producción de petróleo y es un importante exportador de productos refinados del petróleo y de líquidos de gas natural (LGN). Sin embargo, sigue siendo importador neto de petróleo crudo y sus refinerías se disponen a procesar un determinado porcentaje de crudo pesado y sulfuroso del Golfo. Los productores del Golfo no han perdido mucha cuota de mercado en Estados Unidos; esto más bien ha ocurrido con los productores africanos de petróleo ligero, como Nigeria, Argelia y Libia. La dependencia de Estados Unidos persistirá también porque el petróleo es una mercancía fungible global, cuyo precio se ve afectado por los acontecimientos ocurridos en otras partes del mundo. Si se interrumpiera el suministro de petróleo de Oriente Medio a Asia y Europa, también se verían afectados los precios del petróleo en Estados Unidos.

Todo esto quiere ser una advertencia. El petróleo de Oriente Medio seguirá siendo importante para el abastecimiento global en el futuro próximo y Estados Unidos todavía es un importador neto de crudo y de crudo sulfuroso, especialmente del Golfo. Como potencia mundial y garante del comercio mundial, también se vería afectado por las crisis petroleras en otros lugares, que repercutirían en los precios y los suministros nacionales. La desvinculación de Estados Unidos de Oriente Medio probablemente seguirá siendo limitada.

Traducción: Aïda Cunill

TURQUÍA, EGIPTO, ARABIA SAUDÍ E ISRAEL: ¿VIEJOS AMIGOS O ALIADOS POCO FIABLES?



Eduard Soler i Lecha

Investigador sénior, CIDOB

En Oriente Medio no siempre es fácil distinguir quién es tu aliado y quién tu rival. No son bloques consistentes sino alianzas informales y moldeables en función del tema. Además, en cuestión de días, pueda producirse un cambio de alineación con un efecto dominó sobre la compleja madeja de alianzas y contra-alianzas que se tejen en esta región. Estados Unidos no escapa a esta dinámica. Aunque es un actor externo, es una potencia en Oriente Medio y, por lo tanto, participa plenamente de estos bailes de alianzas. Y lo que ha sucedido en los últimos años es una crisis de confianza mutua. Washington ha percibido a los aliados como una fuente de inestabilidad y éstos empiezan a dudar de que cuenten con las garantías de seguridad que han sustentado esta alianza.

Para intentar calmar los ánimos, Obama termina su mandato con promesas de renovada ayuda militar a Egipto, Israel y a los países del Golfo. Pero también tiene que escuchar cómo medios afines al presidente turco Recep Tayyip Erdogan acusan a Estados Unidos de deslealtad durante el intento de golpe de Estado del 15 de julio de 2016, o ver cómo el primer ministro israelí Benjamín Netanyahu ha exhibido una actitud desafiante (todos recordarán su discurso en el Congreso el 3 de marzo de 2015 en el que, aliado con los republicanos, criticó las negociaciones sobre el programa nuclear iraní). Todo ello mientras varios aliados tradicionales se han esforzado en tender puentes hacia Moscú y Beijing, bien sea para diversificar alianzas o como señal de advertencia. Podría decirse que buena parte de los líderes de la región tienen ganas de ver a Obama fuera del despacho oval.

Es habitual oír a miembros del Partido Republicano decir que Obama deja un Oriente Medio más inestable y con menos amigos. Pero asumir que la responsabilidad reside, fundamentalmente, en las decisiones tomadas desde la Casa Blanca durante los últimos ocho años es una visión sesgada y parcial. Existe un amplio consenso en torno a la idea que la invasión de Irak en 2003 representó el apogeo pero también marcó los límites del poder norteamericano. Y también que este episodio es clave para entender la espiral de sectarismo que azota la región así como la emergencia de la organización «Estado Islámico» como desafío

de alcance global. Tampoco conviene olvidar que Obama ha visto reducido su margen de maniobra al tener que coexistir, durante buena parte su mandato, con un Congreso hostil. Por último, y no menos importante, es el hecho de que las alianzas de Estados Unidos en la región se hayan debilitado no sólo como fruto de la orientación de la política exterior norteamericana en la región sino también de los acontecimientos que han sucedido y las decisiones que se han tomado en El Cairo, Riadh, Jerusalén y Ankara.

De la misma forma, la política norteamericana de alianzas durante los próximos años no sólo dependerá de la voluntad presidencial sino, también, de cómo evolucionen los conflictos en Oriente Medio y cómo se posicionen las potencias regionales. Pero lo que es seguro es que el próximo presidente o presidenta de Estados Unidos tendrá que decidir si su apuesta inicial pasa por recomponer las alianzas y volver al statu quo *ante* o si opta, como de hecho hacen los países de la región, por diversificarlas y relativizarlas. Y, por encima de todo, tendrá que decidir en qué política se enmarca: fuerte implicación en los conflictos de Oriente Medio (entendidos como asunto vital para los intereses estratégicos de Estados Unidos y como un test sobre su condición de superpotencia global) o contención y desenganche gradual que le permitiese centrarse en otros espacios geopolíticos considerados como más decisivos o concentrar esfuerzos en asuntos domésticos.

Se intuye que una victoria de Clinton podría favorecer una política más intervencionista, mientras que Trump, para quien la prioridad sería reducir la exposición a los conflictos regionales, optaría por una política de externalización de responsabilidades. En otras palabras, el mensaje de Trump podría ser que Oriente Medio se ocupe de sus problemas. Con una excepción: Israel. Por otro lado, Clinton continúa mencionando cuestiones como el Estado de Derecho y las libertades fundamentales que pueden introducir tensiones en las relaciones con sus aliados. Si llega al poder seguro que lo matizará convenientemente, pero es probable que entre quienes le aconsejan se dé el convencimiento de que los actuales niveles de represión y la ausencia de reformas son garantía de mayores niveles de inestabilidad en el futuro. En cambio, Trump no oculta su simpatía por los liderazgos fuertes y las decisiones drásticas. Así lo escenificó en su reciente encuentro con Abdelfatah al-Sisi en Nueva York y su apoyo a la forma en que Erdogan ha gestionado el intento de golpe de Estado.

Los aliados en Oriente Medio miran a cada uno de los dos candidatos como un riesgo, pero también como una oportunidad. Y esta es la paradoja Trump: a pesar de su discurso claramente islamófobo, líderes de países musulmanes pueden pensar que de él pueden obtener más apoyo (o menos críticas) que si gana Hillary Clinton. Esta es, probablemente, una de las principales diferencias con Europa, dónde existe una preferencia cuasi unánime por la victoria de Clinton. Y es que en Bruselas y en las principales capitales europeas se considera que la victoria de Trump podría aumentar los niveles de inestabilidad en Oriente Medio y, sobre todo, incrementar la actitud desafiante de los líderes regionales. Si eso coincide con un debilitamiento de la alianza transatlántica, Europa podría verse obligada a afrontar más sola que nunca las amenazas que se proyectarían de un Oriente Medio todavía más inestable.



Roberto Toscano

Investigador sénior asociado, CIDOB

Es más que probable que se eche de menos a Barack Obama, independientemente del resultado de las inminentes elecciones presidenciales; sin duda, será así si sale elegido el descarado y bravucón Donald Trump, pero también en el caso de que Hillary Clinton sea la próxima presidenta de Estados Unidos. Es cierto que, en comparación con las esperanzas y el entusiasmo que desató su primera elección a la Casa Blanca, la presidencia de Obama se ha caracterizado por mucha decepción pero, aun así, se le va a recordar por su compromiso con una mayor justicia y haberse mostrado consciente de los límites del poder estadounidense.

¿Pero cuáles son los logros concretos? Nos podríamos centrar especialmente en dos: internamente, la reforma sanitaria, que ofrece cobertura a millones de ciudadanos que anteriormente tenían que arreglárselas por su cuenta en una situación con unos costes sanitarios prohibitivos; internacionalmente, el acuerdo nuclear con Irán.

Ahora que se ha llegado a un acuerdo con el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2015, resulta difícil hacerse realmente cargo de las enormes dificultades que tuvieron que superarse para alcanzar ese objetivo. Estas dificultades no fueron tanto de carácter técnico –aunque, sin duda, fueron necesarias grandes dosis de trabajo muy profesional para definir todos los detalles complejos–, como más bien de carácter político. Si nos centramos en las posiciones de Irán durante los años de Jatami (es decir, hasta 2005, cuando Ahmadineyad fue elegido), queda muy claro que el principal escollo radicaba en el hecho de que Estados Unidos no estaba dispuesto a admitir que Irán tenía los mismos derechos que cualquier otro país en cuanto al enriquecimiento de uranio. Washington (y, siguiendo a Washington, los europeos) durante años se ciñó a un dogma: enriquecimiento cero. Como los iraníes no cedían en esa cuestión (era inaceptable para todos los iraníes ya que siempre han percibido la cuestión nuclear como una cuestión nacional, no del régimen), la tensión era elevada y Washington seguía repitiendo, muy inquietantemente, que todas las opciones estaban encima de la mesa, lo que significaba que un ataque militar contra Irán era posible y concebible. Son varios los motivos de esta hostilidad implacable ante la idea de tratar a Irán como

un *país normal*: el trauma histórico de la crisis de los rehenes, pero, por encima de todo, la presión de los aliados de Washington (Israel y Arabia Saudí, muy alineados en esto), empeñados en mantener a Teherán aislado, si no conseguir un cambio de régimen. El objetivo de la no proliferación es serio, especialmente en Oriente Medio, aunque la flagrante «excepción israelí» (Israel tiene un arsenal nuclear no declarado pero bien conocido) lo convierte en asimétrico y apenas creíble.

Cabe añadir, de paso, que todo el discurso de la no proliferación es, sin duda, muy problemático y no solo en relación con el tema iraní. El problema es que el Tratado de No proliferación nuclear (TNP) se aplica de modo muy desequilibrado, en el sentido de que las potencias nucleares se comportan como si su único objetivo fuera evitar el acceso de nuevos miembros al club nuclear, aunque ese sea solo uno de los tres aspectos del tratado. Los otros son la cooperación nuclear pacífica (que Irán ha intentado, en vano, obtener de Occidente por lo cual se ha visto obligado a aceptar la cooperación rusa como segunda mejor opción) y, en particular, el desarme. El TNP ha sido aplicado como si estuviera diseñado para perpetuar la división entre los que disponen de capacidad nuclear y los que no, sin tener en cuenta que los países con capacidad militar nuclear deberían iniciar un desarme nuclear gradual. No se constata nada de esto y los países nucleares (desde Rusia hasta Estados Unidos y el Reino Unido) ahora ponen en marcha amplios programas de modernización.

La cuestión nuclear iraní no solo atañe a normas internacionales, sino también a realidades estratégicas. El propio hecho de que Israel podría atacar a Irán con una gran cantidad de ojivas nucleares hace que la posibilidad de que un Irán armado nuclearmente ataque a Israel sea menos que creíble, dado su claro desenlace suicida.

La cuestión nuclear ha sido fundamental para ambas partes: Washington (en particular, el Congreso estadounidense), Israel y los países del Golfo —encabezados por Arabia Saudí— querían usarla para evitar que Irán dejara atrás las condiciones de aislamiento, tanto económico como diplomático; Teherán, por su parte, defendía el derecho a un conjunto de normas no discriminatorias, pero también ha usado la cuestión nuclear para conseguir el reconocimiento como interlocutor directo por parte de Washington. Cabe destacar que cuando el ministro de Asuntos Exteriores Zarif volvió a Irán tras firmar el PAIC, una multitud entusiasta le dio la bienvenida en el aeropuerto de Teherán con consignas de «Zarif, eres el nuevo Mossadeq» (en alusión al primer ministro que nacionalizó el petróleo en 1951), lo que confirma la esencia nacionalista de la política de Irán.

Llegar a un acuerdo exigió grandes esfuerzos por ambas partes: un nuevo presidente en Irán, Rohani (un centrista más que un reformista), y otro centrista, Obama, en Washington. Y unas habilidades diplomáticas de primera categoría por parte del secretario de Estado Kerry y del ministro de Asuntos Exteriores Zarif.

¿Se mantendrá el acuerdo después de que Obama deje la Casa Blanca?

Son muchos los que esperan que no: en el Congreso estadounidense, poco después de concluir el acuerdo, empezaron a aparecer iniciativas

para sabotear el PAIC. Israel y los saudíes nunca aceptaron la idea de que Irán pudiera ejercer un papel regional como un actor normal dentro de un marco realista de contención/diálogo. Los partidarios de la línea dura en Teherán han señalado que los beneficios económicos de los acuerdos han sido pocos y utilizan esta amplia decepción para debilitar a Rohani, con la esperanza de derrotarlo en las elecciones presidenciales de 2017.

Quizás se mantendrá el contenido básico del acuerdo, pero –con el fin de la presidencia de Obama– es bastante previsible que las cosas se pongan más difíciles y más tensas, con el peligro de que se añada otra crisis a la ya de por sí sombría situación en Oriente Medio.

Traducción: Aïda Cunill



Emma Hooper

Investigadora sénior asociada, CIDOB

La perspectiva de que Trump sea presidente de Estados Unidos tras el 8 de noviembre debe de estremecer —y llenar de incredulidad— a los líderes de Afganistán y Pakistán. Pero la situación en la región es tal que tampoco será fácil con Clinton de presidenta. Sea cual sea el resultado, probablemente la región pasará por tiempos difíciles. Pero, indudablemente, uno de los candidatos sería peor que el otro.

Afganistán

En Afganistán, el Gobierno y la supervivencia del Estado dependen del apoyo presupuestario de los donantes. La conferencia sobre Afganistán en Bruselas el 4 y 5 de octubre de 2016 quería servir de plataforma para que el Gobierno de Afganistán presentara su punto de vista e historial en materia de reformas. Para la comunidad internacional, tenía que ser la oportunidad de reflejar el apoyo económico y político continuado a la paz en Afganistán, la construcción del Estado y el desarrollo. Parece que Europa sigue estando comprometida a preservar el Estado afgano, institucional y militarmente debilitado, pero con un acuerdo de repatriación a costa de los refugiados afganos como contrapartida a la ayuda. Los Estados Unidos reafirmaron su compromiso de seguir ofreciendo el mismo nivel de financiación a los programas civiles (unos 1.500 millones de dólares en 2016). Sin embargo, si Trump se convierte en presidente, es probable que este compromiso esté en peligro y, ciertamente, en particular, el apoyo de Estados Unidos en el ámbito de la seguridad. La enorme imprevisibilidad del candidato, su racismo intolerante, el sentimiento antimusulmán y las declaraciones sobre retirar el apoyo de la OTAN, están creando una reacción en cadena en la región. Y probablemente Afganistán quedaría afectado directamente.

El objetivo de la cumbre de la OTAN en Varsovia, el 8 de julio de 2016, fue que Estados Unidos y sus aliados recaudaran 15.000 millones de dólares para financiar las fuerzas de seguridad afganas hasta 2020. En la cumbre —que mostró el firme compromiso de la OTAN con Afganistán— el presidente Obama (que ha solicitado 3.450 millones de

dólares para Afganistán en el presupuesto nacional de 2017) prometió mantener a 8.400 soldados más allá de 2016 y que recomendaría a su sucesor que los Estados Unidos sigan buscando financiación para las fuerzas de Seguridad y Defensa Nacional de Afganistán al mismo nivel (o un nivel similar) hasta 2020. Se puede esperar que la futura presidenta Clinton cumpla estas promesas. Si el futuro presidente es Trump, no lo hará.

Las declaraciones de Trump –cambiantes y a veces contradictorias– incluyen la de afirmar que si es elegido el 8 de noviembre exigirá que los miembros de la OTAN paguen sus contribuciones a la defensa al equivalente del 2% de su PIB o que, en caso contrario, tengan que financiar su propia seguridad. Esto ha inquietado en gran medida tanto a los aliados de la OTAN como a muchos expertos en seguridad nacional estadounidenses (y al Gobierno de Afganistán). El presidente Ghani, bajo la amenaza muy real de que vuelvan los talibanes, recientemente ha recurrido a un polémico pacto de paz mutuo con el conocido señor de la guerra de Afganistán, Gulbuddin Hekmatyar (conocido como el «carnicero de Kabul»), quizás como estrategia de cobertura. La paz será difícil de conseguir y, sin duda, la dependencia que tiene Afganistán de los Estados Unidos probablemente aumentará en lugar de disminuir, especialmente en los ámbitos de defensa y diplomacia. Estas áreas son imprescindibles para hacer frente a la continua amenaza del terrorismo y para protegerse de sus vecinos después de la fecha de retirada de las tropas en 2017. Existe un peligro real de que el Ejército afgano se hunda sin la ayuda militar y el compromiso de Estados Unidos. Por lo tanto, si se retirara el apoyo estadounidense a la economía y la seguridad –que, siendo realistas, probablemente ambos apoyos serán necesarios durante años– no es difícil imaginar las posibles consecuencias para la paz en Afganistán.

La presidencia de Clinton o Trump verá a Afganistán enfrentarse al reto de cómo depender menos de la ayuda externa mientras se ve confrontado, a la vez, a una mayor amenaza para la paz y la estabilidad y a la falta de mecanismos institucionales para resolver el problema. Probablemente Clinton mantendrá (o incluso podría aumentar) el compromiso de Obama con Afganistán, al reconocer el peligro de las consecuencias de echarse atrás. En cualquier caso, van a ser unos tiempos difíciles, pero mucho más con Trump de presidente. Este ha declarado abiertamente que retirará las tropas estadounidenses de Afganistán y, en su lugar, «reconstruirá los Estados Unidos».

Pakistán

El grito de guerra de Trump «Estados Unidos primero» no presagia nada bueno para gran parte del mundo. Su política exterior es poco clara, se centra en frases vacías con gancho, en la intolerancia (hasta el fanatismo) y en la incitación del sentimiento antimusulmán. Ha afirmado que «podría buscar la ayuda de India en relación con la inestable capacidad nuclear de Pakistán». En un momento en que Pakistán está cada vez más aislado diplomática y regionalmente, a causa de su actitud ambivalente en materia de terrorismo y de los contactos proactivos de la India con países de la región, dicha actitud podría provocar en Pakistán una reacción exagerada ante la situación cada vez más tensa

con India. Sin embargo, Trump —fiel a sí mismo— también ha declarado lo siguiente: «Pero Pakistán es medio inestable. No queremos ver una inestabilidad total. No es tanta, en términos relativos. Tenemos un poco de buena relación. Creo que intentaría mantenerla».

La otra promesa electoral de Trump —recuperar para los Estados Unidos un número considerable de empleos que se han perdido en el sector manufacturero— solo podría conseguirse compensando la ventaja del coste laboral de Asia (especialmente, de China) en dicho sector con una combinación de barreras arancelarias y no arancelarias. En el «gran juego» de suma cero de las potencias asiáticas, cuando China pierde, India gana. Y China puede perder mucho con Trump de presidente. Pakistán (aliado clave de China y principal enemigo de India) no lo verá con buenos ojos, y China tampoco.

Es más, el Gobierno de Pakistán se ha visto incitado recientemente a reaccionar ante Trump con su petición de liberar a Shakil Afridi, el médico que aparentemente ayudó a la CIA a atrapar a Osama Bin Laden: el ministro del Interior acusó a Trump de «ignorante». Las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán han mejorado recientemente y no es habitual que Pakistán haga comentarios sobre la política interna estadounidense. Indudablemente, Trump ha tocado una fibra sensible.

A pesar de que Hillary Clinton ha expresado el temor a otro golpe (militar) en Pakistán y a que los terroristas se hagan con el control de las armas nucleares del país, es probable que siga con las políticas de Kerry hacia Pakistán. Sin embargo, ha advertido públicamente de las consecuencias de una nueva carrera armamentística nuclear y ha mencionado a Rusia y China así como a Pakistán e India. Probablemente será más dura con el terrorismo que surja de suelo pakistaní y emprendería acciones para intentar sosegar las crecientes tensiones entre Pakistán e India, habida cuenta de la capacidad nuclear de Pakistán (que, según se afirma, está aumentando de forma acelerada).

A principios de septiembre, antes del atentado contra la base de Uri en Cachemira, John Kerry afirmó que «repercusiones bastante graves» ponían las cosas difíciles a Pakistán a la hora de actuar contra los grupos terroristas. Pero también criticó a Pakistán por no diferenciar entre terroristas «buenos» y «malos». Después del atentado contra la base de Uri, y con el aumento de las tensiones entre India y Pakistán, el Departamento de Estado estadounidense envió un mensaje directo a las autoridades de Pakistán para comunicarles que tienen una clara responsabilidad de imponer restricciones sobre las armas nucleares y las capacidades en materia de misiles.

Futuros escenarios

Trump presidente: perturba el equilibrio de poder en Asia y lo inclina a favor de India; declara a Pakistán Estado terrorista; suspende la ayuda estadounidense; Pakistán pide ayuda a China; aumentan las probabilidades de un conflicto nuclear con India; retira el apoyo económico y militar de Estados Unidos a Afganistán; Afganistán se ve inmerso en la anarquía y la violencia, y se convierte en un Estado fallido; los talibanes vuelven con fuerza; aumenta la presencia de Dáesh en ambos países.

Clinton presidenta: «más de lo mismo» que con Obama/Kerry; sigue el apoyo a la OTAN y Afganistán para evitar el colapso del Estado y que los talibanes vuelvan a hacerse con el control; pero es más dura con la actitud de Pakistán en relación con el terrorismo; hace de mediadora entre India y Pakistán para evitar un conflicto nuclear.

Traducción: Aïda Cunill



Nicolás de Pedro
Investigador principal, CIDOB

Putin no es candidato a la Casa Blanca, pero Rusia ha estado tan presente en la campaña que, en algún momento, ha podido parecer lo contrario. Cuesta, de hecho, imaginarse unas elecciones estadounidenses en las que Rusia estuviera más presente. Y no lo ha sido sólo como tema de debate entre los candidatos, sino como potencial elemento desestabilizador. Los ataques informáticos contra los registros de votantes de Arizona e Illinois o contra diversos órganos del Partido Demócrata (como el Comité Nacional o el de Campaña) y miembros individuales, han desatado las alarmas. Las trazas de algunos de estos y otros ataques recientes contra instituciones muy señaladas apuntan inequívocamente hacia Rusia. Lo que ha llevado a algunos –periodistas, analistas y servicios de inteligencia– a hablar de injerencia e, incluso, de un intento ruso por socavar los comicios. Y todo ello, en un contexto marcado por la tensión y la desconfianza en las relaciones bilaterales, agudizado por los sucesivos fracasos para lograr un alto el fuego en Siria, las escaramuzas constantes en el este de Ucrania y la vigencia de las sanciones euroatlánticas por la anexión rusa de Crimea.

El Kremlin y su aparato mediático –con la televisión RT, antigua *Russia Today*, y la agencia Sputnik a la cabeza– han mostrado claramente preferencia por alguno de los candidatos y, en línea con su discurso general, han alimentado las dudas sobre la integridad del proceso electoral. De hecho, este aspecto es más relevante o, al menos, más claramente identificable y constante en el conjunto de las campañas de desinformación rusa sobre Estados Unidos y Occidente. La lógica de estas campañas no es tanto promover las bondades de Rusia o sus aliados como cuestionar la integridad de valores que Occidente considera propios –naturaleza democrática de los sistemas políticos, primacía de la ley, igualdad de oportunidades, etc.–. En cualquier caso, Donald Trump y el presidente Putin se han dedicado halagos mutuos, particularmente, del candidato republicano hacia el mandatario ruso por, según él, representar un modelo de liderazgo fuerte en el que inspirarse. No sorprende, por tanto, el tratamiento amable que le han dispensado estos medios rusos, que el Kremlin utiliza para proyectar influencia hacia el exterior.

Con sus declaraciones fuera de tono y su carácter imprevisible, Donald Trump se ha granjeado la desconfianza, cuando no el rechazo, de buena parte del «aparato» del partido republicano. Durante la campaña, Trump ha cuestionado el mantenimiento de pilares básicos de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos como la OTAN. Trump basa su crítica en la falta de compromiso presupuestario por parte de la mayoría de miembros europeos –algo en lo que Hillary Clinton coincidiría–, pero ha vinculado esta cuestión con la vigencia del artículo 5, o lo que es lo mismo, la automaticidad de la respuesta bajo la premisa de que *un ataque contra uno, es un ataque contra todos*. La credibilidad del artículo 5 determina la de la Alianza como sistema de defensa colectiva. Así que todo lo que introduce incertidumbre en este punto, contribuye a la erosión de la organización. De igual forma, Trump ha sugerido que, caso de ganar, se plantearía el levantamiento de las sanciones. Es decir, el candidato republicano está, al menos de momento, en clara sintonía con las principales demandas del Kremlin. No obstante, la imprevisibilidad de Trump también lo es para el Kremlin y algunos analistas rusos se mantienen escépticos sobre su agenda si finalmente accede a la Casa Blanca. Con todo, el aspecto que más ha preocupado en Estados Unidos en clave de seguridad nacional son los aparentes vínculos con Rusia, incluyendo sus servicios de inteligencia, de algunos miembros de su equipo y del propio Trump –aspecto que, por supuesto, Hillary Clinton no ha desaprovechado para cuestionarle–.

A pesar de todo, Trump no es el candidato al que los medios del Kremlin dedican la cobertura más favorable. Este lugar lo ocupa Jill Stein, candidata del Partido Verde. Stein, con presencia habitual en RT, asume como propia toda la narrativa del Kremlin sobre el supuesto «golpe para derribar el régimen» en Ucrania; la política de la OTAN de «rodear a Rusia» –uno de los mitos favoritos de la propaganda rusa–; el derribo del MH17 como una «operación de falsa bandera»; o saludar la creciente presencia de RT en el panorama mediático estadounidense como «pasos hacia la democracia real». La candidata ecologista no cuenta con ninguna posibilidad, pero resulta ilustrativa de la convergencia a ambos lados del Atlántico entre determinados sectores de la izquierda y de la derecha cuando se trata de la Rusia putinista.

De lo que no cabe ninguna duda es que la candidata del Partido Demócrata, Hillary Clinton, es la opción que menos agrada al Kremlin. La animadversión es manifiesta. A ojos de Putin, Clinton, en su etapa como secretaria de Estado, está directamente vinculada con dos sucesos fundamentales para entender la evolución del Kremlin y el contexto bilateral actual: el derribo del régimen de Gadafi y la oleada de protestas en Moscú, ambos en el año 2011. Con relación a Libia –y esto explica significativamente el enfoque ruso sobre la cuestión de Siria–, el Kremlin insiste en el agravio que supuso que Francia y el Reino Unido abusaran del mandato del Consejo de Seguridad (Resolución 1973) y fueran mucho más allá del establecimiento de una zona de exclusión aérea para acabar contribuyendo decisivamente en la caída de Gadafi. Con respecto a las protestas –que juegan un papel central en la reconfiguración ideológica del régimen de Putin– a Moscú le irritó profundamente el respaldo explícito que mostró la entonces secretaria de Estado. En la percepción del Kremlin, todo ello forma parte de un gran plan orquestado por Washington que no persigue otra cosa que un «Maidán en la Plaza Roja», lo que a su vez explica también la reacción de Moscú

ante los sucesos en Kíev. Con todo, lo más preocupante es la aparente convicción del *establishment* ruso de que una victoria de Hillary Clinton será la antesala de un conflicto abierto. Para el *think tank* del pensador Aleksandr Dugin, un influyente ideólogo neoeurasianista, la elección es, nada menos, que entre «Donald Trump o una guerra nuclear».

EL LEGADO DE OBAMA EN AMÉRICA LATINA: RÉMORAS DEL PASADO E INCÓGNITAS DE FUTURO



Anna Ayuso

Investigadora sénior, CIDOB

América Latina recibió expectante la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca. Tras los dos mandatos del republicano George Bush Jr., que catalogó al continente en amigos versus enemigos y contribuyó a inflamar el discurso antiamericano de gobiernos de izquierda encabezados por Venezuela y Cuba, Obama entró en escena con un discurso idealista. Propuso una nueva asociación de buena vecindad inspirada en las cuatro libertades del discurso de Roosevelt de enero de 1941 (libertad de expresión, libertad de religión, libertad de vivir sin miedo y sin pobreza). Pero su narrativa no encontró un público tan predisposto como el jurado del premio Nobel.

El discurso frente a la realidad

Meses después de su juramento, en la V Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago en abril de 2009, Obama afirmó que ya ningún país de América Latina era considerado una amenaza para Estados Unidos. Pero su discurso conciliador se enfrentó a la negativa a suscribir la Declaración final de Puerto España de los países del «eje bolivariano» (liderados por Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua) en solidaridad con Cuba, ausente y objeto del embargo estadounidense. Para rememorar la historia, el presidente venezolano Hugo Chávez regaló a Obama el libro de Eduardo Galeano *Las venas abiertas de América Latina*, que narra la pasada complicidad de Estados Unidos con regímenes totalitarios de Latinoamérica. El presidente brasileño Lula da Silva, a quien Obama había saludado unas semanas antes en la cumbre del G20 con un «*That's my man*», le recordó que América Latina aspiraba a una nueva manera de vencer las divergencias.

La primera gira oficial de Obama a la región (al margen del vecino México) no llegó hasta marzo de 2011, y fue mucho menos histórica de lo que la Casa Blanca pretendía. Al elegir a Chile, Brasil y El Salvador, provocó el disgusto transandino de Argentina. Tampoco contentó a Brasil, que esperaba en vano un pronunciamiento en favor de sus aspiraciones a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. El Discurso de las Américas, pronunciado en el Palacio de la Moneda

donde el presidente Salvador Allende fue víctima de un golpe militar, no dispuso el déficit de atención por la región de un Obama lidiando con la peor crisis económica desde la gran depresión, en plena intervención militar en Libia, pendiente del desastre nuclear en Japón y las negociaciones con Irán. Obama hizo lo de las transiciones democráticas y el crecimiento económico en la región y llamo a pasar página de las «pugnas ideológicas».

Allí ya pronunció una frase que dio la vuelta al mundo años más tarde, cuando anunció la apertura de relaciones diplomáticas con Cuba el 17 de diciembre de 2014: «Todos somos americanos». Allí también reconoció la responsabilidad de Estados Unidos en los problemas de seguridad de la región por el mercado de drogas y el tráfico de armas, y se comprometió a buscar soluciones los problemas de la política migratoria de Estados Unidos. Pero en ninguno de estos ámbitos se avanzó de forma significativa.

Del idealismo al pragmatismo

El desacuerdo entre Estados Unidos y el eje bolivariano se acrecentó con la polarización en torno al golpe de Estado en Honduras del 28 de junio de 2009. La radicalización de la revolución en Venezuela y el empoderamiento del grupo de la Alianza Bolivariana para América (ALBA) en la Organización de los Estados Americanos (OEA) bloquearon el margen de maniobra de Estados Unidos. Brasil, embarcado en consolidar su zona de influencia en América del Sur, impulsó organizaciones como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con las que contrarrestar la influencia de la OEA y convertirse en árbitro de las tensiones regionales. Brasil también se alineó con los BRICS en foros internacionales como el G20 o en el Consejo de Seguridad en resoluciones sobre Libia o Siria. China, por su parte, ha estado minando la influencia económica de Estados Unidos en términos porcentuales. Aun así, según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), el porcentaje del comercio global de Estados Unidos con América Latina y Caribe ha aumentado en los últimos diez años del 19,3% a más del 22%. Aunque concentrado en México y pocos países más, la región sigue siendo un socio económico de peso para Estados Unidos que ha tratado de consolidarlo con tratados bilaterales. Ni siquiera los conflictos con Venezuela han llevado a la ruptura del comercio.

La crisis de las escuchas ilegales que afectaron a la presidenta Dilma Rousseff o el *affaire* Snowden contribuyeron a incrementar las críticas de la izquierda latinoamericana y a debilitar la influencia norteamericana. La VI Cumbre de las Américas, en Colombia en 2012, a la que faltaron la mayoría de los presidentes de los países del ALBA, acabó con la amenaza de disolverse si no se incluía a Cuba. Fue un punto de inflexión que se aceleró con las elecciones de mitad de mandato al Congreso en 2014 en que, liberado de presiones electoralistas, Obama se decidió a dar el paso de restaurar las relaciones con Cuba tras 55 años de ruptura. La VII Cumbre de las Américas del 10 y 11 de abril de 2015, en Panamá, fue un ejercicio de pragmatismo en la estrategia con Cuba, pero no acabó con las disensiones. Obama, de nuevo, escuchó voces de rechazo a las sanciones de Estados Unidos a cargos venezolanos acusados de violar

derechos humanos. La respuesta de Obama consistió en declarar que el acercamiento pragmático no implica que Estados Unidos renuncie a los principios del orden liberal.

El nuevo tablero de las Américas

A pesar de mantenerse las disensiones ideológicas, se ha producido una evolución en la política hemisférica de Estado Unidos. El encauzamiento de las relaciones con Cuba y la firma de la paz en Colombia, patrocinada por la Habana, son los dos grandes acontecimientos que ilustran lo que el secretario de Estado John Kerry, en un discurso ante la OEA en 2013, caracterizó como «el fin de la Doctrina Monroe». El patio trasero se ha convertido en un tablero del juego global. Pero el fin del mandato de Obama coincide con un cambio del ciclo económico y político en la región que ha traído gobiernos de corte más moderado. La inestabilidad creciente en Venezuela tras la muerte de Chávez, el debilitamiento de Brasil tras la caída del Partido de los Trabajadores y la Argentina de Macri parecen dibujar un escenario más propicio a unas relaciones más fluidas. Algo que podría darse si la demócrata Hillary Clinton es la nueva ocupante de la Casa Blanca, más realista que el idealista Obama. En cambio, el republicano Donald Trump ha hecho de su discurso antilatino de consumo interno un lastre en las relaciones que podría dinamitar los puentes tendidos, incluso con aliados tan fuertes y estratégicos como México.



Jordi Bacaria
Director, CIDOB

La política comercial de Estados Unidos se ha caracterizado tradicionalmente por su discurso de libre mercado en el interior y una efectiva y velada política comercial proteccionista en el exterior, reforzada por las políticas monetarias, de tipo de cambio e industrial. Esta capacidad no la han tenido otros países o regiones. La Unión Europea, por ejemplo, siendo plenamente competente en política comercial exterior, no lo es en política industrial y no dispone de una política efectiva de tipo de cambio.

Estados Unidos no tiene muchos acuerdos de libre comercio; veinte en total, los cuales, excepto tres, son acuerdos del milenio: Jordania en 2000; los seis del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC, o DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), junto con los de Chile, Marruecos y Singapur en 2004; Australia en 2005; Bahrein en 2006; Omán y Perú en 2009; así como los de Corea, Colombia y Panamá en 2012. El primer acuerdo de libre comercio de Estados Unidos fue con Israel en 1985 y el segundo con Canadá y México (Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés]) en 1994. Aunque la mayor parte de estos acuerdos entraron en vigor durante la presidencia de George W. Bush Jr. (2001-2008), la Administración Obama no ha frenado las iniciativas anteriores e, incluso, ha impulsado algunas otras que son de gran importancia.

Estados Unidos tiene abiertas otras iniciativas como la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, por sus siglas en inglés) –ley firmada por el presidente Clinton en 2000 con un sistema de preferencias generalizadas– o el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés), cuya negociación fue iniciada en 2013 y es una iniciativa comercial centrada exclusivamente en las industrias de servicios que debe abarcar las normas comerciales en todo el espectro de sectores de servicios, desde las telecomunicaciones a los servicios de distribución.

Con la globalización y la mayor competencia regulatoria internacional para imponer determinados estándares, adquieren una especial rele-

vancia las nuevas iniciativas del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) –pendiente de ratificación– y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés), que se negocia con la Unión Europea. El discurso del Estado de la Unión de Barak Obama en febrero de 2013 apuntaba un objetivo de equilibrio entre el eje de Asia Pacífico y el del Atlántico Norte al anunciar el inicio de negociaciones del TTIP: «Para impulsar las exportaciones estadounidenses, apoyar empleos en Estados Unidos y nivelar el campo de juego en los mercados en crecimiento de Asia, tenemos la intención de completar las negociaciones sobre un Trans-Pacific Partnership (TPP) (...) y, esta noche, les anuncio que vamos a poner en marcha las conversaciones sobre un amplio comercio transatlántico y de inversiones con la Unión Europea, porque el comercio libre y justo a través del Atlántico admitirá millones de empleos estadounidenses bien remunerados».

La práctica de acuerdos de libre comercio por parte de Estados Unidos es muy reciente. Estos han sido impulsados tanto por presidencias republicanas como demócratas, y han sido ratificados por Congresos dominados indistintamente por ambos partidos. El proteccionismo siempre ha estado muy presente en las campañas electorales, tanto desde los sindicatos influyentes en el Partido Demócrata como por los intereses económicos de determinados grupos de presión más cercanos al Partido Republicano. La realidad es que, ante el reto de la globalización, Estados Unidos ha tenido que cambiar su posición tradicional y dar más peso a la política comercial exterior a medida que otros instrumentos tradicionales –como el tipo de cambio y la política industrial– perdían eficacia a causa de las cadenas globales de valor. No obstante, en la actual campaña presidencial de 2016, parece que se quiebra esta tendencia iniciada hace algo más de dos décadas. Las irrupciones de Donald Trump, por el lado republicano, y de Bernie Sanders, por el demócrata, han determinado un discurso proteccionista por parte de los dos candidatos finalistas de ambas formaciones. Así, Donald Trump y Hillary Clinton parecen dispuestos –atendiendo a sus discursos– a regresar al proteccionismo comercial del más viejo estilo.

Sin embargo, la perspectiva sobre comercio exterior de Trump no encaja bien en las filas republicanas. El *think tank* conservador American Enterprise Institute afirma que la posición proteccionista de Trump es un populismo apaciguador y que su postura sobre el comercio podría dañar la economía estadounidense y cuestionar la legitimidad del libre mercado. Las principales posiciones de la política de Trump se centran principalmente en dos países: México y China. Con México pretende renegociar el NAFTA e imponer un arancel del 35% a las importaciones; respecto a China, impondría un arancel del 45%. Además de necesitar el apoyo del Senado para salir del acuerdo con México, si Trump consiguiese aumentar los aranceles como propone, podría iniciar una guerra comercial mundial de consecuencias imprevisibles. Por su parte, Hillary Clinton, como presidenciable demócrata, debería dar continuidad a las iniciativas de Obama; sin embargo, Clinton no declaró su oposición al TPP en su discurso de aceptación y, en las primarias, se comprometió a renegociar el NAFTA. Es previsible pues que renegocie ajustes en el TPP para apoyarlo luego y que también haga lo mismo con NAFTA, lo cual no significa necesariamente una ruptura con sus socios comerciales.

Si Donald Trump consiguiese la presidencia, y el Senado estuviese dominado por los demócratas, tendría dificultades para hacer pasar su propuesta proteccionista. Por supuesto, también tendría dificultades con los propios republicanos para iniciar tal marcha atrás en los acuerdos vigentes. Por lo tanto, lo que cabría esperar es un freno en la ratificación del TPP y en la negociación del TTIP. Hillary Clinton, por otra parte, si fuese presidenta tendría que satisfacer a Sanders con algún tipo de medidas proteccionistas, y ello probablemente afectaría la negociación del TTIP, blanco de todas las iras de los movimientos altermundistas. Esto le resultaría más fácil, ya que ni la Unión Europea ni ninguno de sus estados miembros parecen de momento dispuestos a avanzar en la negociación, al estar atrapados electoralmente entre los disconformes de izquierdas y los populistas de la derecha.

Si se llegase a ratificar el TPP, y el TTIP no avanzase, el gran perdedor sería la Unión Europea. El Reino Unido, fuera de la UE, no tendría demasiados problemas para negociar un acuerdo transatlántico con Trump o Clinton, y el TPP marcaría definitivamente el desplazamiento hacia eje del Pacífico en detrimento del Atlántico.



Francis Ghilès

Investigador sénior asociado, CIDOB

Cuando Barack Obama fue elegido presidente de Estados Unidos, pareció que muchos africanos pensaron que, de algún modo, este iba a ser también su presidente. Como viven en un continente cuya cultura política se basa en el clientelismo, se les podría perdonar la creencia de que un presidente que presumía de raíces kenyanas sería su mayor defensor político. Muchos, en África, se preguntaron por qué se ve a los chinos y a los indios desplegar tanta actividad mientras que a los estadounidenses no, especialmente en un momento en que algunos medios han difundido la idea de que África se encontraba en una mejor posición económica que antes, que era el continente del futuro y, por lo tanto, un buen lugar donde invertir.

Sin embargo, el comercio entre Estados Unidos y África subsahariana sigue siendo limitado tras un crecimiento considerable partiendo de una base estadística baja. El auge del esquisto en Estados Unidos ha reducido las exportaciones de petróleo desde África a este país. La Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, por sus siglas en inglés) del año 2000 concede a las exportaciones del África subsahariana un acceso preferencial a los mercados estadounidenses, la cual en 2015 se amplió hasta 2025. Las exportaciones en virtud de este acuerdo aumentaron de 7.100 millones de dólares en 2001 a 28.400 millones de dólares en 2013 pero, en 2014, se produjo un descenso del 50% a causa de la caída del precio del petróleo y la pérdida de cuota de mercado. La ropa y el sector manufacturero representan el grueso de las exportaciones africanas distintas al petróleo pero, ante el actual panorama político, caben pocas esperanzas de que Washington ofrezca reducir a cero los aranceles estadounidenses sobre los productos agrícolas.

Actualmente se palpa la sensación de decepción en África con respecto a una política exterior estadounidense distanciada. Sin embargo, los intereses económicos y de seguridad norteamericanos durante los últimos ocho años contribuyen a explicar por qué las principales iniciativas del presidente en política exterior se han centrado en Asia, Oriente Medio y, últimamente, Europa, en lugar de África.

Los franceses intervinieron para salvar a Mali y enviaron tropas a países africanos que necesitaban ayuda, pero se ha abandonado a Sudán del Sur y Burundi en medio de un caos por el que pocos países fuera de la región parecen preocuparse o mostrarse capaces de hacer algo. Barack Obama fue elegido con la promesa de retirarse militarmente de Afganistán e Irak, pero tuvo que centrarse en crisis más inmediatas, como la de Ucrania, y dedicó mucho tiempo a las negociaciones con Irán, una cuestión de suma importancia en términos geopolíticos para Estados Unidos, Europa, Rusia y Oriente Medio. También merece la pena preguntarse si el Congreso o, de hecho, el público habrían llegado a autorizar el envío de tropas a otro país extranjero donde el islam supone un problema. Tampoco está claro si otros países africanos habrían visto este movimiento con buenos ojos. Los días en los que Estados Unidos puede llevar la voz cantante en una u otra parte de África –y, en realidad, en cualquier parte del mundo– están contados.

La promesa de Barack Obama, durante su campaña, de hacer volver las tropas a casa no fue solo una promesa electoral, sino que reflejaba su planteamiento realista en política exterior. Se ha percibido de forma reduccionista su política exterior de «no hacer estupideces», pero es un modo demasiado simplista de describirlo. Obama consideró que la carga de la prueba debería recaer en los que insisten en la intervención militar para demostrar que el uso de la fuerza militar ayudaría a resolver un conflicto determinado. Esto no equivalía a aislamiento, sino a la voluntad de establecer relaciones diplomáticas, como pasó con Irán y Rusia. Su política valoró la diplomacia y evitó la intervención militar, si bien esta opción seguía, en principio, sobre la mesa.

El predecesor de Obama, George W. Bush, dedicó considerables recursos a programas para combatir el VIH y la malaria, que han continuado con su sucesor. Estados Unidos ha luchado de modo eficaz contra el brote de Ébola y ha conseguido evitar que se convirtiera en pandemia. Los críticos señalan que nada de lo que ha hecho el presidente Obama puede compararse con el lanzamiento de la Corporación del Desafío del Milenio (MCC), que fomenta distintas reformas, desde una mejor formación profesional hasta unos derechos de propiedad más sólidos. La situación en África en materia de seguridad también se ha deteriorado bajo la presidencia de Barack Obama y han aumentado las amenazas yihadistas en el Sahel.

Solo la historia dirá si el legado de Barack Obama en África habrá estado a la altura del de su predecesor George W. Bush, pero los dos primeros años que Obama pasó en la Casa Blanca se centraron en gestionar la mayor crisis financiera que hemos visto en el mundo desde el crac de 1929. En estas circunstancias, quizás no sorprenda tanto que el primer presidente afroamericano no tuviera ningún programa personal para África. Conviene añadir que Barack Obama también creía más en el comercio que en la ayuda.

Y cabe mencionar otra cuestión. El primer presidente negro tenía que evitar a toda costa parecer que daba un trato de favor a África, en comparación con Asia o América Latina. Las políticas internas tienen normas que no se pueden incumplir fácilmente. Un exvicepresidente de Gambia, y brevemente presidente en funciones en 2015, Guy

Scott, describió bien la situación: «Respecto a África, mi sensación es que está algo maniatado. En cuanto haga algo por un país africano que no haría por un país del Pacífico o el Caribe, la gente va a empezar a gritar».

El actual presidente ha dedicado gran parte de su tiempo al creciente caos en Oriente Medio, en intentar lidiar con un Vladímir Putin cada vez más depredador y a China. La tendencia de su Administración a microgestionar diplomáticos y su gran dependencia del Consejo de Seguridad Nacional, que en ocasiones carece de los medios para dominar las complejidades de África, podrían ayudar a explicar la situación. Pero, más allá de estas consideraciones, nunca se plantea una cuestión fundamental: ¿por qué un presidente, a causa de su ascendencia afroamericana, debería centrar su atención en África? A nadie se le ocurriría insinuar siquiera que un presidente de origen europeo centra su atención en Europa. Y ¿en qué continente debería centrarse una mujer presidenta?

A pesar de la supuesta decepción que sienten algunos observadores de África, la buena voluntad que se ha reconocido a Barack Obama en todo el continente es enorme: según un estudio del centro Pew Research, realizado hace tan sólo un poco más de un año, entre dos tercios y el 82% de los africanos consideraban que el presidente haría lo correcto. Así, tanto en cuanto al estilo como a la sustancia, es como ven muchas personas del mundo a este presidente, que, como es natural, defiende los intereses de los estadounidenses pero que también muestra una sensibilidad poco habitual por las culturas de los demás pueblos. Cuando visitó Sudáfrica y Kenya, mostró ampliamente dicha sensibilidad, y eso mismo hizo recientemente en Cuba, América Latina y Europa.

Cameron Hudson, que fue director de Asuntos Africanos en el Consejo de Seguridad Nacional entre 2005 y 2009 –con las administraciones de Bush y Obama–, afirma que cuando Bush ocupó el cargo había guerras civiles en Sudán, Congo, Angola, Liberia y Sierra Leona. Al finalizar su primer mandato, no había ninguna. Lo único que se puede decir sobre estos comentarios es que no todos estos conflictos desaparecieron por la acción de Estados Unidos y lo que ha sucedido en Sudán desde la partición es tan grave como antes. Quizás solo fue cuestión de suerte.

Traducción: Aïda Cunill



Pol Morillas

Investigador principal, CIDOB

Europa se juega mucho más que un cambio de presidente en las próximas elecciones estadounidenses. De su resultado depende la continuidad del eje internacional liberal o, por el contrario, la profundización de la brecha transatlántica. Con Hillary Clinton, la alianza transatlántica continuará enfrentándose a retos sin precedentes, pero seguirá en el centro de un orden internacional basado en los principios de la cooperación y el multilateralismo. Con Donald Trump, Estados Unidos reforzará un sistema internacional basado en la competición entre superpotencias y las dinámicas de suma cero.

Esta dicotomía se agudiza si se toma como referencia el mandato de Barack Obama. La era Obama abrió una nueva etapa en las relaciones transatlánticas, muy alejada de las dinámicas generadas durante la presidencia de George W. Bush. Las divisiones producidas por la guerra de Irak se repararon con una retórica cercana al lenguaje europeo en las relaciones internacionales, basándose en el diálogo internacional, el refuerzo del multilateralismo efectivo, el uso del «poder blando» y el partenariado con Europa para resolver retos globales como el cambio climático. El discurso de Berlín de 2008 fue un ejemplo paradigmático de las expectativas generadas por “el momento Obama”¹, tanto para dejar atrás las divisiones de la guerra global contra el terrorismo como para reconstruir un orden internacional alternativo.

Pero si Obama empezó su presidencia hablando el lenguaje de los europeos, también la ha terminado fomentando una política internacional sin los europeos como protagonistas. Su giro hacia Asia (*pivot to Asia*), la diversificación de las alianzas internacionales, los desencuentros sobre la gestión de la crisis de Libia o las escuchas a líderes europeos (también a Angela Merkel) han ensanchado la brecha transatlántica al final del mandato Obama. Hoy la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés) está más lejos de concluirse, tanto por las reticencias que genera en Europa como por las exigencias estadounidenses en ámbitos como los tribunales de arbitraje o los productos transgénicos. Desde el inicio de su mandato, Obama ha proyectado más esperanzas en Europa de las que ha sido capaz de cumplir, aunque muchos europeos sientan hoy que le echarán de menos.

1. De Vasconcelos, Álvaro. *The Obama Moment. European and American Perspectives*, Paris: EU Institute for Security Studies. 2009. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-obama-moment/>

Al distanciamiento de Estados Unidos se suma una Europa en crisis. Incapaz de ser un actor internacional de primer orden en la gestión compartida de riesgos globales, la UE se ha mostrado dividida y mermada en la escena internacional por culpa de las casi eternas consecuencias de la crisis del euro, la mala gestión de la crisis de los refugiados y, más recientemente, el voto favorable al Brexit en el Reino Unido. Que el socio privilegiado de Estados Unidos haya decidido abandonar la UE se ha leído en Washington como una muestra más del declive europeo. Ello ha reforzado las voces que urgen ampliar el campo de visión de la política de alianzas de Washington fuera y dentro de Europa, donde los estadounidenses son conscientes que para asuntos de política internacional deberán buscar apoyo en las capitales europeas y no en las instituciones comunitarias.

Si Obama llegó a la presidencia deseando acabar con la era Bush y su particular visión de las relaciones internacionales, las elecciones de 2016 llegan con una corriente de fondo compartida en ambos lados del Atlántico. El Brexit ha significado el éxito del populismo gracias a la adopción simultánea de un discurso *antiestablishment* y de la mentira como arma política. Vivimos hoy en la era de la política de la postverdad, en la que los votantes se mueven por referencias que *parecen verdad* pero que no se corresponden ni a los datos ni a las evidencias, y donde se desacredita la influencia de las élites y expertos en los debates políticos².

Donald Trump es un ejemplo paradigmático de ello. Sus propuestas políticas están cargadas de demagogia tanto en el plano interno (el muro con México) como externo. En este último ámbito, ofrece un relato alternativo sobre la base de lo que Walter Russell Mead³ llama el «populismo Jacksoniano», en el que su desinterés por la agenda internacional va acompañado de aparentes verdades como la que trabajar para la seguridad internacional equivale a desproteger a los americanos⁴. Ello le ha llevado a mostrar una posición ambivalente en la contribución americana a la seguridad transatlántica y la OTAN, a ver con buenos ojos los postulados de las «democracias iliberales» –que encabezan el húngaro Viktor Orbán y el polaco Jaroslaw Kaczynski– o a ser partidario de una política moderada hacia la Rusia de Vladímir Putin. Todo ello se traduciría en un serio revés a la política tradicional de Washington hacia Europa, distanciaría al presidente americano de Alemania y de las instituciones europeas y ampliaría las posibilidades de tejer una alianza entre Orbán, Trump y, quizá, Marine Le Pen. No por casualidad muchos en Europa se aferran a la esperanza de que la Casa Blanca y la Administración estadounidense moderarían a Trump durante el ejercicio de sus funciones.

Hillary Clinton, por el contrario, dotaría a la política exterior americana de una buena dosis de continuidad, aunque el paisaje geopolítico y los retos internacionales de la Casa Blanca se hayan transformado sustancialmente. Muchos argumentan que su presidencia se caracterizaría por una actitud más asertiva y severa que la protagonizada por Obama –por ejemplo, en Siria–, aunque mantendría los principios fundamentales del multilateralismo liberal y encontraría en Europa a sus principales aliados. La cuestión es si, durante su presidencia, la UE se erigiría como socio prioritario o si, mermada por crisis internas, sería percibida como un problema añadido. Consciente de que Clinton deberá dedicar más tiempo al liderazgo transatlántico, los europeos tienen la esperanza que la presidenta entienda las relaciones transatlánticas bajo el prisma de la fuerza de la tradición.

2. "Post-truth politics. Art of the lie". *The Economist* (10 September 2016) (en línea): <http://www.economist.com/news/leaders/21706525-politicians-have-always-lied-does-it-matter-if-they-leave-truth-behind-entirely-art>
3. Russell Mead, Walter. "The Jackson Tradition". *The National Interest*, no. 58 (invierno 1999/2000)
4. Overhaus, Marco and Brozus, Lars. "US Foreign Policy after the 2016 Elections". *SWP Comments* (julio 2016) (en línea): http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C33_ovs_bzs.pdf

En suma, ya sea con Clinton o con Trump, las relaciones entre Europa y Estados Unidos serán objeto del cambio de ciclo de la política internacional. La relación privilegiada está dando paso a una cooperación de cariz más pragmático, en la que Washington y Europa siguen siendo aliados, pero donde la multipolaridad y la complejidad de la escena internacional difuminan el predominio de su tradicional partenariado privilegiado. En un contexto multipolar, la nueva presidencia dedicará más esfuerzos a reforzar los lazos bilaterales en Europa que a tratar a la UE como un actor internacional de peso.

Elena Sánchez-Montijano

Investigadora sénior, CIDOB



Pocos temas han sido y siguen siendo tan relevantes en la carrera presidencial de Estados Unidos como la cuestión migratoria. Si bien ha sido una cuestión recurrente durante los últimos años en las campañas electorales de este país, sin embargo, en 2016 resulta especialmente interesante por la posición adoptada por uno de los candidatos: Donald Trump. Hasta la fecha, tanto republicanos como demócratas, aunque con importantes diferencias, trataban de atraer y movilizar a su favor a la población de origen inmigrante, dado la importancia de este grupo. Pero, en esta campaña, Trump no solo no busca este apoyo electoral sino que, además, su discurso se nutre del rechazo a estos electores y del enfrentamiento con ellos.

No cabe duda de que las principales líneas que definirán la política migratoria en los próximos años en Estados Unidos serán bien diferentes. La candidata Clinton, como ya ha ido advirtiendo durante toda la campaña, abogará por una política continuista y seguirá los pasos marcados por el actual presidente Obama; se trata de un discurso favorable a la población inmigrante asentada en el país y hacia aquellas personas que requieren de protección internacional, aunque a este discurso le ha faltado contenido y concreción. Esto es, si algo puede definir la legislatura de Barack Obama en cuestiones de migración, es que ha estado cargada de muchas intenciones y promesas, pero de escasas consecuciones. A modo de ejemplo, cabe recordar que el número de refugiados sirios aceptados por Estados Unidos durante 2015 fue de 1.500 personas y su intención es acoger durante 2016 solamente a 10.000 más.

Por su parte, la coherencia discursiva de Donald Trump no deja duda alguna de hacia dónde quiere ir en este ámbito. Si bien algunos medios de comunicación y analistas han querido darle el beneficio de la duda en algún que otro momento (como, por ejemplo, días antes de hacer su famosa visita a México en el mes de septiembre que fue leída en clave de aproximación al pueblo mexicano y al posible votante), lo cierto es que el candidato lo tiene muy claro. Sus principales propuestas, que ha hecho valer desde el inicio de la campaña, han sido: deportar a más de 11 millones de inmigrantes indocumentados, levantar un muro entre la frontera mexicana y estadounidense, que según sus últimas palabras

será construido y pagado por el Gobierno de México, así como introducir un examen de «certificación ideológica». En cuanto a la cuestión de los refugiados, sus palabras tampoco dejan lugar para la interpretación: «*we have no idea who these people are, where they come from... I always say, Trojan horse*» (no tenemos ni idea de quién es esta gente, de dónde vienen... siempre digo, es un caballo de Troya)

En cualquier caso, conviene no olvidar que el contexto ha cambiado tanto en el ámbito interno como en el externo. Los nuevos candidatos habrán de lidiar dentro del país con el incesante crecimiento de posicionamientos racistas y xenófobos, ya sea en los discursos como en las prácticas. Las últimas protestas encabezadas por población de origen afroamericana contra los abusos policiales hacia sus miembros hacen prever un repliegue de las políticas articuladas en torno al debate del «nosotros y ellos», que acabará siendo leída en clave racial y ello, por lo tanto, afectará al conjunto de población de origen extranjero,. A esto se le suma el factor externo: Estados Unidos continúa siendo uno de los principales objetivos de grupos internacionales terroristas. Como viene pasando desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, sectores de la sociedad estadounidense perciben a los migrantes bajo el prisma de la seguridad nacional y los temen como terroristas potenciales. Ante esta realidad, ambos candidatos abogarán por una lectura securitaria que promoverá el reforzamiento de las fronteras externas y del control interno. Finalmente, y como ya viene sucediendo en Europa, ambos se verán obligados a lidiar con sectores de extrema derecha cada vez más activos que tratarán de *salvaguardar* la patria, los valores y la cultura de presuntas agresiones externas. En este caso, parece claro que el candidato republicano lo tendrá más sencillo.

Pero, ¿cómo se verá afectada la Unión Europea o sus estados miembros en esta materia en caso de que gane uno u otro candidato? Si Hillary Clinton vence en los comicios, no es de esperar un cambio significativo de las principales líneas de actuación seguidas hasta ahora. Pero si saliera ganador Donald Trump, se abrirían varios frentes para la Unión y sus miembros: por un lado, estos, en un momento u otro, se verán necesariamente obligados a posicionarse ante un posible cierre de fronteras de Estados Unidos con terceros países. De especial importancia será para los casos de España o Alemania, en tanto que socios y aliados prioritarios de los países latinoamericanos. En este mismo sentido, se podría plantear un escenario de aproximación diplomática entre Latinoamérica y la UE, ya que la influencia de Estados Unidos, especialmente con países como México, se verá mermada por la actuación hostil del presidente Trump hacia la diáspora latina.

De igual forma, la agenda internacional relativa a temas claves para Europa, como la cuestión de los refugiados, se verá afectada. No son pocas las veces que el candidato republicano ha señalado a esta población como un peligro para la seguridad nacional. Y, en concreto, la posibilidad de que haya terroristas infiltrados en los programas de reasentamiento de refugiados puesto en marcha por el Gobierno estadounidense. Por ello, si gana Trump, debemos esperar un descenso de la sensibilidad por parte de este país durante los próximos años en lo que a cuestiones vinculadas con la migración en general, y de refugiados en particular, se refiere. A pesar de tratarse de un tema de larga duración, ya que su solución no pasa por el corto plazo, en este caso sería difícil

volvernos a encontrar con una Cumbre de las Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes apoyada o liderada por el Gobierno estadounidense, como ha ocurrido en septiembre de 2016.

Si bien la posición antiinmigración de Donald Trump no le supuso un gran problema para ser elegido candidato del Partido Republicano en las primarias del partido, su discurso de enfrentamiento directo y abierto puede conllevar un alto coste en las elecciones presidenciales. La movilización del votante latino, principalmente, pero también el procedente de Asia y Pacífico, tanto en el proceso de inscripción como para su participación el día de las elecciones, será clave para ambas candidaturas. Trump y su discurso, materializado en políticas concretas y controvertidas, podrían suponer de nuevo una aproximación entre la UE y terceros países, especialmente los latinoamericanos. De igual forma, la Unión Europea tendría que verse como actor solitario para dar respuesta a fenómenos de especial envergadura como la de la crisis de los refugiados.

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN UNA ENCRUCIJADA: ¿IMPEDIRÁN LAS ELECCIONES DE ESTADOS UNIDOS EL ACUERDO DE PARÍS?



Luigi Carafa

Investigador principal, CIDOB

El cambio climático nunca había estado tan presente en las elecciones estadounidenses como ahora. En la campaña electoral de 2012, el gas y el petróleo de esquisto atrajeron mucha más atención que la cuestión del cambio climático. En la campaña electoral de 2008, las posiciones de los demócratas y los republicanos en relación con el cambio climático eran casi idénticas, con la propuesta de Barack Obama y su contrincante republicano, John McCain, de un plan de comercio y límites máximos para reducir las emisiones de carbono.

Las cosas han cambiado mucho desde entonces. La candidata demócrata, Hillary Clinton, es una gran defensora de las iniciativas sobre el cambio climático. El candidato republicano, Donald J. Trump, en cambio, no es muy partidario de la idea del «cambio climático provocado por el hombre». Sin embargo, lo más sorprendente es que el electorado norteamericano tiene percepciones distintas del cambio climático. Una encuesta realizada por las universidades de Yale y George Mason revela que el 92% de los partidarios de Clinton creen que el calentamiento global está teniendo lugar, mientras que el 44% de los partidarios de Trump creen lo contrario. ¿Qué sucede con el resto de partidarios de Trump? Resulta interesante ver que el 55% de los simpatizantes de Trump considera que el cambio climático principalmente está causado por cambios naturales en el entorno. Solo el 1% de los votantes de Trump creen en el cambio climático provocado por la actividad humana.

En el primer debate electoral, el 26 de septiembre de 2016, Clinton acusó a Trump de creer que el cambio climático es un engaño creado por los chinos; pilló por sorpresa al candidato republicano, que declaró que nunca había dicho eso. Sin embargo, en un tweet de 2012, Trump afirmó que «el concepto del calentamiento global fue creado por y para los chinos con el objetivo de hacer que el sector manufacturero estadounidense no fuera competitivo». El problema del cambio climático, entre otros, fue considerado uno de los motivos principales por los que Trump perdió la primera ronda de los debates electorales.

Más allá de las charlas políticas, el cambio climático alcanza mucho de lo que uno ve a simple vista. Nunca había habido tanto en juego. El futuro

de todo el planeta se verá afectado por esta lucha para la presidencia de Estados Unidos. La temperatura media global ya ha aumentado casi 1,1°C. China y Estados Unidos son el primer y segundo emisor de dióxido de carbono más importante del mundo, respectivamente, y representan el 42% de las emisiones mundiales de carbono. En 2014, China vertió en la atmósfera 9.680 millones de toneladas de dióxido de carbono, y Estados Unidos le siguió con 5.560 millones.

En el contexto del fracaso de Copenhague en 2009, la Administración de Obama puso en marcha una ofensiva diplomática para convencer a Beijing de que las dos principales economías y principales emisores del mundo tienen una responsabilidad especial de liderar la lucha contra el cambio climático. Mediante la diplomacia climática, China y Estados Unidos llegaron a un acuerdo sólido. El 12 de noviembre de 2014, el presidente Barack Obama y el presidente Xi Jinping anunciaron un acuerdo histórico sobre el clima en Beijing. Estados Unidos se comprometió a reducir las emisiones de carbono hasta 2025 entre un 26% y un 28% por debajo de los niveles de 2005, mientras China se comprometió a llegar a las emisiones máximas de carbono hacia 2030 y a hacer todo lo posible para alcanzar esta meta antes.

El pacto entre Estados Unidos y China sentó las bases para la adopción del acuerdo sobre el clima de París, el 12 de diciembre de 2015. En esta cumbre, 195 gobiernos adoptaron unánimemente un acuerdo histórico para limitar el calentamiento global a bastante menos de 2°C y hacer lo posible por mantenerse dentro de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales. Estos objetivos deberán ser cumplidos mediante planes nacionales (las Contribuciones Previstas Determinadas a nivel Nacional, o NDC, por sus siglas en inglés) y un aumento de los flujos de financiación para el clima. El acuerdo también incluye un mecanismo para ampliar las acciones cada cinco años, empezando en 2018, y no permite ningún relajamiento.

Estados Unidos presentó su NDC a Naciones Unidas el 31 de marzo de 2015. Su pilar principal es el Plan de Energía Limpia de Obama, que pretende para 2030 haber reducido un tercio las emisiones de carbono de las centrales eléctricas con respecto a los niveles de 2005. La generación de electricidad es la principal fuente de CO₂ en Estados Unidos, de modo que esta política es fundamental para reducir las emisiones del país. Sin embargo, el 9 de febrero de 2016, el Tribunal Supremo norteamericano detuvo temporalmente el Plan de Energía Limpia de Obama. Cinco jueces republicanos votaron en contra del plan y cuatro jueces demócratas, a favor. Si finalmente se rechaza el Plan de Energía Limpia, esto también podría perjudicar el acuerdo histórico de París. Sin el Plan de Energía Limpia, Estados Unidos no sería capaz de cumplir sus promesas respecto a las NDC, preparadas en el supuesto de que se llevaría a cabo el Plan de Energía Limpia.

En un intento de blindar su estrategia nacional e internacional sobre el clima, la Administración Obama se adelantó junto con su homólogo chino. El 3 de septiembre de 2016, Estados Unidos y China depositaron sus respectivos instrumentos para sumarse al Acuerdo de París. Para que el Acuerdo de París entre en vigor, por lo menos 55 países que representen como mínimo el 55% de las emisiones globales deben ratificarlo, aceptarlo, aprobarlo o adherirse a él. Esto supone una importante contribución a la pronta entrada en vigor del Acuerdo de París antes de que acabe el año.

En este sentido, las elecciones estadounidenses tendrán una enorme repercusión en el futuro de la gobernanza climática. Existen tres escenarios posibles.

- **Primer escenario:** Clinton gana las elecciones y sigue con el legado de Obama, tanto internacional como a nivel doméstico, y bilateralmente con China. Inversiones privadas en proyectos con bajas emisiones de carbono, creación de empleos y aumento del desarrollo tecnológico. Estados Unidos compite con China e India para convertirse en una superpotencia limpia.
- **Segundo escenario:** Trump gana las elecciones, pero deja a un lado sus posiciones políticas sobre el cambio climático. A escala internacional, la Administración de Trump no se opone al Acuerdo de París que, al fin y al cabo, se basa en acciones voluntarias, no vinculantes a nivel nacional. Sin embargo, en el ámbito nacional es poco probable que su Administración aplique las políticas de Obama. Esto deja abierta la cuestión de saber si, dentro del país, la Administración Trump establecerá una política sobre el clima alternativa, creíble y sensata, o si sencillamente seguirá haciendo las cosas como de costumbre. También plantea preguntas sobre las inversiones privadas en proyectos con bajas emisiones de carbono, la creación de empleos y el desarrollo tecnológico.
- **Tercer y peor escenario:** Trump se convierte en presidente de Estados Unidos, pero sigue fiel a sus convicciones en contra del cambio climático. Su Administración da un giro de 180° en su política nacional sobre el clima y rechaza el Acuerdo de París. A raíz de esto peligrará toda la gobernanza climática mundial.

Para concluir, estas tres situaciones plantean preguntas sobre los países de economías emergentes y China, en particular. ¿Qué haría el gigante asiático en relación con el cambio climático si Trump fuera elegido presidente?

Traducción: Aïda Cunill

A medida que se acerca el final del mandato del presidente Obama, es hora de hacer balance de su legado y evaluar qué continuidades y cambios podríamos ver en la próxima presidencia. Sus posibles sucesores son muy diferentes, no solo en cuanto al estilo, sino también en las políticas que prescriben. En política exterior, por parte de Hillary Clinton muchos esperan una buena dosis de duro realismo en temas como el expansionismo ruso o el dossier nuclear iraní, pero en general promete fiabilidad y cooperación internacional; por el lado de Donald Trump, podemos suponer con bastante certeza que su presidencia introduciría cambios considerables, desde el cambio climático -que ha descrito como una conspiración china- hasta la seguridad y la cooperación comercial con Europa. Las diferencias entre los dos candidatos también afectan al programa de políticas nacionales, desde las políticas migratorias hasta la reforma del sistema de prisiones y la sanidad.

Este volumen colectivo escrito por investigadores de CIDOB explora el legado de la Administración de Obama y reflexiona sobre lo que nos espera.