

Obama o los contrastes de la última gran estrategia liberal.

Apuntes sobre Derecho y política internacional

Contrasting Obama's Great American Liberal Strategy.
Remarks on International Law and Politics

Ignacio de la Rasilla del Moral

Visiting Scholar del Watson Institute for International Studies de la Universidad de Brown.
Ignacio.delarasillaydelmoral@graduateinstitute.ch

Recibido: noviembre de 2008
Aceptado: noviembre de 2008

Palabras clave: Obama, política exterior estadounidense, derecho internacional, uso de la fuerza, estado del mundo.

Key Words: Obama, American foreign policy, international law, use of force, state of the world.

Abstract.: Exceptionally not grounded on the rhetorical penetration of the great theoretical schemes of international relations' and foreign policy areas of academic knowledge but grounded, instead, on the juxtaposition of the new Obama Administration's main electoral promises on foreign policy related matters with a series of empirical data on the current state of the world, the aim of these remarks is that of providing the reader with a down-to-Earth introductory background to the future of US' foreign policy.

Resumen.: Excepcionalmente no basado en la penetración retórica de los grandes esquemas teóricos de las áreas de conocimiento académico de las relaciones internacionales y la política exterior, sino en la mera yuxtaposición de las principales promesas electorales de la nueva Administración Obama con una serie de datos empíricos sobre el estado del mundo, la intención que anima estos apuntes es la de proporcionar al lector un trasfondo introductorio realista al futuro de la política exterior estadounidense.

“Esta noche hemos demostrado una vez más que la verdadera fuerza de nuestra nación proviene no del poder de nuestras armas o del nivel de nuestra riqueza, sino del duradero poder de nuestros ideales: democracia, libertad, oportunidad, y tenaz esperanza”.

Barack H.Obama
Discurso de la noche de la victoria
electoral, 5 Nov. 2008.

Introducción

La elección de Barack H. Obama como cuadragésimo cuarto Presidente de los Estados Unidos de América tras ocho años de Administración republicana, ha suscitado grandes expectativas de cambio en la política exterior estadounidense. Consciente, como reza un viejo adagio anglosajón, de que “el pasado es un prologo”, los presentes apuntes no tienen como objeto minusvalorar las esperanzas depositadas en el impacto efectivo de ajustes en las estrategias de fondo, y cambios de rumbo en el núcleo principal, tanto de las directrices, como del talante, que han caracterizado la estrategia diplomática americana durante el mandato del Presidente George W. Bush. En su lugar, la intención que anima éstos es la de proporcionar un trasfondo divulgativo para la reflexión sustentado, a título excepcional, no en la penetración retórica de grandes marcos teóricos, sino en la yuxtaposición de datos de orden empírico a de cada una de las principales propuestas electorales en política exterior de la nueva Administración Obama.

En la estela de los siete Presidentes del partido demócrata del siglo XX, las pro-

puestas dirigidas a la esfera internacional del primer demócrata en ocupar la Casa Blanca en el siglo XXI, son consonantes, como se refiere en su artículo “Renovación del liderazgo estadounidense” publicado en *Foreign Affairs* en el año 2007, así como en otros discursos emblemáticos de su campaña electoral, con su explícito auto-encuadramiento en la línea del legado de la tildada de gran aportación a la seguridad internacional vía la construcción militar de ciertos de sus predecesores en el cargo como F.D.Roosevelt, H.S. Truman y J.F.Kennedy. Destaca, por su carácter programático, entre los discursos del otrora candidato presidencial, “Una nueva estrategia para el siglo XXI” de julio de 2008, y su expresa declaración de que de “nuevo ha llegado la hora de una nueva estrategia de seguridad para un mundo en constante cambio”. Tal gran designio estratégico de seguridad aparece, en dicho documento, sustentado sobre cinco ejes presentados en tanto que claves para recuperar la “gran oportunidad perdida” por la errónea respuesta dada por la administración Bush “a la más importante cuestión estratégica desde el final de la Guerra Fría”. El quinteto de pilares fundamentales sobre los que sustenta la gran estrategia Obama sería, respectivamente, el de “poner fin a la guerra de Irak de forma responsable, terminar la lucha contra Al-Qaeda y los talibanes, garantizar la seguridad de todas las armas nucleares y evitar la posesión de material nuclear por parte de terroristas y Estados “canallas”, así como alcanzar una verdadera seguridad energética y reconstruir nuestras alianzas para afrontar los desafíos del siglo XXI”.

Dichas directrices genéricas se concretan en una multiplicidad de haces políticos que se hallarán, sin pretensión de exhaustividad, divididos, en siete apartados principales. Aunque interdependientes en su diseño, tales rúbricas se hallan consagradas, respectivamente, a un breve examen de las propuestas relativas a la adaptación de las fuerzas armadas estadounidenses a los retos del siglo XXI; a la exposición de las directrices generales en materia de armamento nuclear y desarme; al sintético análisis de la “estrategia Obama” para el repliegue de Irak y sus efectos en otros frentes militares actualmente abiertos, así como a la propuesta estrategia a implementar frente al terrorismo internacional. Este último ámbito dará, a su vez, entrada a un examen de la actitud programática de la nueva Administración estadounidense ante el Derecho internacional, con especial atención a los primeros perfiles de la “doctrina Obama” en sede de uso de la fuerza armada. Acompañan a estos cuatro ejes iniciales, un breve examen de las promesas de multilateralismo internacional de la nueva administración, ciertos apuntes sobre la relación entre la estrategia de seguridad energética y el cambio climático, así como un análisis de las propuestas en materia de política de ayuda al desarrollo; aspecto, este último, tampoco exento, como sucede, en prácticamente todo ámbito relevante de la política exterior estadounidense, de connotaciones asociadas a las materias de seguridad y defensa. La breve exposición de estos marcos principales se verá, metodológicamente completada por la exposición de una serie de datos empíricos.

El eterno retorno de la Pax Americana

La promesa electoral del nuevo Presidente de adaptar el ejército estadounidense a los desafíos del siglo XXI incluye el compromiso de revisar todos los programas de defensa para “equipar de forma completa a las tropas a fin de que éstas puedan afrontar las misiones a las que se enfrentan”. Ello implica la propuesta de fuertes inversiones de capital en la renovación de materiales y tecnología más avanzada en todos los sectores, desde el aeronáutico al naval, pasando por la defensa anti-misiles, así como la carrera espacial, en la que promete “restaurar el liderazgo estadounidense”. El Presidente elegido en noviembre de 2008, por el número mayor de votos (63 millones) de la historia de la democracia estadounidense, se posiciona, asimismo, en pro de un aumento de los efectivos humanos del ejército de tierra de 65.000 soldados y de la incorporación de 27.000 plazas para nuevos marines. Estas medidas se suman a las promesas, programáticamente acordes con el objetivo declarado de restablecer “el liderazgo apropiado del papel del comandante en jefe para el siglo XXI”, de velar y fortalecer la seguridad de las tropas e invertir en proveer de una especial cobertura a los excombatientes y a sus familiares. A lo anterior se añaden la promesa de restaurar la disponibilidad y asegurar el equipamiento efectivo de la Guardia Nacional y del cuerpo de reservistas, haciendo al jefe de la guardia nacional miembro del Estado Mayor conjunto de defensa, así como resolver los llamados problemas de reclutamiento y retención en un escenario en el que se recalca que el 58% de los graduados re-

cientes de West Point deciden abandonar la fuerza armada. Asimismo electoralmente esgrimida, fue la promesa de desarrollar, incluso vía legislativa, nuevos marcos de transparencia y responsabilidad en la gestión de los multimillonarios contratos de armamento firmados por el Pentágono.

La comprensión de este conjunto de propuestas, y de su carácter marcadamente centrista, o bi-partidista en jerga política estadounidense, así como del continuismo que revelan en las directrices del gasto militar, se beneficia de su emplazamiento contra el trasfondo de una serie de datos empíricos. Entre éstos destaca que la suma de las diversas partidas presupuestarias del Departamento de defensa de EE.UU. para el ejercicio fiscal de 2009 es de 706.000 millones de dólares, lo que supone un aumento del 59% de los gastos de defensa por parte de Estados Unidos desde el año 2001. De acuerdo con el Anuario sobre armamento, desarme y seguridad internacional del Instituto de Investigación sobre la Paz de Estocolmo de 2009, dicha cifra equivale al 48% del total de gasto en armamento mundial, y a más de la suma combinada de los gastos de defensa de los 45 Estados presentes en una clasificación en la que el Estado español se halla situado en décimo quinta posición mundial. Sobre una población estimada de 304 millones de personas, el total de los diversos cuerpos de la fuerza armada estadounidense en servicio en julio de 2008 es, de acuerdo a los datos demográficos facilitados por el Departamento de Defensa de Estados Unidos de aproximadamente 1,436,642 efectivos humanos; cifra a la que es preci-

so añadir un componente adicional de en torno a 848,056 efectivos humanos en los siete cuerpos de reserva. La fuerza total del ejército de tierra, el más numeroso de los cuerpos armados de Estados Unidos es, en número de soldados, actualmente, de 1.039.053. La suma total de los efectivos militares en un Estado, en el que el acceso a la carrera militar se realiza sobre una base estrictamente voluntaria y profesional se aproxima, por tanto, a los tres millones de personas.

Dicha cifra es sólo superada por la República Popular de China, cuyo ejército, de acuerdo al detalladísimo Informe oficial, realizado anualmente por el Departamento de Defensa - para su estudio, de conformidad con la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2000, por el Congreso estadounidense - comprende en la actualidad tres principales partidas, de 2.25 millones de ejército de tierra, 1.3 millones de la policía armada, y un componente de reserva de la milicia de entre 10 a 15 millones. Si el hecho de que el Departamento de Defensa posea el mandato de informar anualmente al Congreso sobre "la gran estrategia diplomática, de seguridad y militar china, los desarrollos en la doctrina militar y la estructura de sus fuerzas armadas" es suficientemente indicativo de los escenarios, de larga data previstos, de multipolaridad en el plano internacional a medio plazo, igualmente revelador de la atención que se consagra a la evolución de un Estado con una población estimada de 1.300 millones de habitantes - el más poblado del planeta seguido de India y EE.UU. - es el consenso existente en el partido demócrata

respecto a que las relaciones entre EE.UU. y China constituyen “la más importante relación bilateral del mundo en este siglo”. En consonancia con lo anterior, aunque la Administración Obama se perfila dispuesta a buscar ámbitos de cooperación con una China poseedora de una tasa de crecimiento anual del 8%, ello no es obstáculo para que el nuevo Presidente se haya declarado especialmente atento a los efectos desestabilizadores en el continente asiático de algunos de los programas de modernización militar de China o haya hecho hincapié en su voluntad de mantener su presión para animar al gigante asiático a transformarse en una sociedad de mercado más abierta políticamente. Dentro del marco estricto de la diplomacia pública, entre las áreas de especial atención de las relaciones sino-estadounidenses, se incluye una agenda bilateral de medidas concretas para romper, con lo que los analistas del *Carnegie Endowment for International Peace* - prestigioso *think tank*, o banco de ideas, demócrata - definen como el “pacto de suicidio” existente entre ambos países en materia de cambio climático.

Sumándose al consenso bipartidista, sustentado sobre una publicitada declaración conjunta, firmada por varios ex Secretarios de Estado de administraciones demócratas y republicanas, aparecida en *The Wall Street Journal* en enero de 2008 bajo el título “Hacia un mundo libre de armas nucleares, y consonante con la reiteración de que “el mayor riesgo para el pueblo estadounidense es la amenaza de un ataque nuclear y la proliferación de armas nucleares a peligrosos regímenes”, Obama ha, en

repetidas ocasiones, reiterado su objetivo de alcanzar un mundo sin armas nucleares. Declaración de intenciones matizada por el proviso de, que como Presidente, “mientras las armas nucleares existan”, siempre apoyará “la existencia de un fuerte arsenal disuasorio”, lo que significa que dicho propósito revierte, a la postre, en la voluntad de mantener la supremacía tecnológica estadounidense en materia de armas nucleares, estableciendo fuertes regímenes de sanción internacional para los Estados que vulneren la regulación internacional en este ámbito. A lo anterior, se unen una serie de promesas diplomáticas relativas, especialmente, al fortalecimiento de los esfuerzos de cooperación con Rusia. A pesar de las recientes escaladas militares en re-afirmación de su área de control geo-económico, geo-energético y geo-estratégico de las que el conflicto de Georgia en verano del 2008 se postula como evidente muestra, Obama se declara confiado a poder afrontar con Rusia los desafíos del siglo XXI y, en ningún caso, regresar a la situación de la Guerra Fría. Parte sustancial de este designio estratégico es la cooperación en aras de la reducción progresiva de los arsenales existentes y de la no proliferación, así como el aseguramiento de los emplazamientos más vulnerables de material nuclear. Destaca en el plano de la prevención, la promesa de implementar la ley Lugar-Obama para “ayudar a nuestros aliados a detectar y detener el contrabando de armas de destrucción masiva” así como, por lo que se refiere al plano jurídico internacional, la promesa de considerar ratificar el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares de 1996, y su decidido

apoyo a la Convención internacional para la supresión de actos de terrorismo nuclear. Las posiciones de Obama respecto de los dos Estados que más se han destacado en los últimos años en el plano de confrontación diplomática con EE.UU. en materia de desarme nuclear son, de otra parte, las de continuidad en la prédica de una diplomacia firme, aunque progresivamente alejada, gracias a un giro pragmático en la retórica maniqueísta de previas campañas de diplomacia pública bajo la Administración Bush como la que ejemplificase la noción de “eje del mal”. Así, respecto de Corea del Norte que fue, en el año 2003, el primer Estado en retirarse del Tratado de No proliferación nuclear, Obama ha señalado “no hacerse ilusiones”, afirmando que “debemos renunciar a toda concesión para permitir la desnuclearización de la península”. Similar línea estratégica genérica se perfila en su posición con relación a Irán, respecto del cual afirmase, no obstante, en el debate presidencial del 7 de octubre de 2008: “No podemos permitir a Irán conseguir el arma atómica, tanto por razones geo-estratégicas en la región, como por la amenaza que supone para Israel, nuestro más seguro aliado en la región, y uno de los más fuertes en el mundo, y además porque aumentaría la posibilidad de que las armas nucleares cayeran en manos de terroristas. Ello es inaceptable y haremos todo lo posible para prevenirlo. Nunca eliminaré las opciones militares de la mesa”.

Como contrapunto a las propuestas anteriores en sede de desarme nuclear, es lícito recordar que el único Estado en haber utilizado militarmente armas nucleares conti-

núa siendo los Estados Unidos de América con el resultado estimado, a fecha de 1945 - y sin incluir, por tanto, las víctimas posteriores de la radiación o enfermedades derivadas de la misma - de 140.000 muertos en Hiroshima y 80.000 víctimas mortales en Nagasaki. A la altura de 2008, se estima que existen de acuerdo con la Oficina para Asuntos de Desarme de la ONU, 26.000 armas nucleares en el planeta, de entre las cuales la cuota tecnológicamente más avanzada corresponde a EE.UU. y que se han producido más de 2.000 ensayos nucleares, prohibidos por el Tratado de Prohibición completa de Ensayos nucleares de 1996 del que EE.UU. no es parte. A pesar del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, que limita su posesión a los cinco Estados miembros del Consejo de Seguridad, existen, al menos, tres Estados con armas nucleares desplegadas *de facto*: India, Pakistán e Israel. La cadena de atentados de terroristas islamistas en Bombay a finales de noviembre de 2008 han, precisamente, despertado las alarmas relativas a la posibilidad de una escalada de retorsiones, o incluso de contramedidas entre los dos primeros Estados mencionados. La problemática y los riesgos que presenta la proliferación de armamento nuclear en el planeta, no deben, de otra parte, hacer olvidar cómo, de conformidad con los datos ofrecidos por la campaña en pro del Tratado sobre comercio de armas, propugnado por Amnistía Internacional y Oxfam Internacional, el gasto militar y el comercio de armas global constituyen, con un volumen, aproximado, de dos billones de dólares anuales, el mayor apartado de inversión económica anual, o cómo la industria ar-

mamentística estadounidense representa el mayor productor y exportador mundial de armamento con una franja del mercado global estimada en el 63% del total. Por lo que se refiere al apartado concreto de exportaciones de armas convencionales, correspondió durante el quinquenio 2003-2007 a EE.UU. asimismo el honor de liderar el correspondiente ranking con el 31% del total, seguido, en esta clasificación, tres de los cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Rusia con el 25%, Francia con el 9%, y el Reino Unido con 4%; a los que se suma Alemania con el 10% de la cuota de mercado. Estos cinco Estados totalizan, de acuerdo a la estimaciones referidas, el 82% del mercado del comercio global de armas convencionales. Categoría especial dentro de éstas últimas son, finalmente, las armas pequeñas - consideradas las que más víctimas mortales causan anualmente - de las que, según datos del prestigioso programa de investigación *Small Arms Survey*, se estima existen 875 millones en el planeta, con una producción estimada de entre siete a ocho millones por año.

De la guerra y el Derecho en el siglo XXI

Aspecto ampliamente amortizado electoralmente por el actual Presidente de EE.UU. es el de su posicionamiento político contra la guerra en 2003 arguyendo, a la sazón, que la misma constituía “una distracción de todas las amenazas que afrontamos y de tantas oportunidades que podríamos aprovechar” y, en especial, a nivel estratégico, por no poseer ésta, a su arbitrio, relación alguna con el 11/S, y suponer, por ello,

una distracción del teatro de Afganistán y de la verdadera amenaza de Al-Qaeda. Las bien conocidas propuestas electorales del Presidente Obama en este área, son las de progresiva retirada completa, a ritmo de una a dos brigadas mensuales, de las tropas estadounidenses estacionadas en el territorio iraquí, en el plazo de 16 meses desde su elección, es decir en verano de 2010, por más que a ello se añada la promesa e mantener “una fuerza residual para realizar misiones específicas en Irak”. En consonancia con su percepción de que la guerra Irak constituye una onerosa distracción del verdadero frente donde se entabla la guerra contra el terrorismo islamista, Obama promete, a cambio, un aumento de 10.000 efectivos humanos desplegados en Afganistán. Respecto de este último escenario, destaca su convicción de que “la seguridad duradera sólo será posible si aprendemos de la lección del plan Marshall”; en consonancia con ello, se cuenta entre sus promesas electorales la de realizar una inversión de mil millones de dólares adicionales de asistencia no militar por año en dicho país, así como, triplicar la ayuda no militar durante una década al vecino Pakistán. Como contrapunto empírico de estas directrices genéricas, resulta pertinente resaltar que, sobre un total estimado de 380.000 tropas desplegadas en la actualidad por EE.UU. en el mundo, Irak se halla a la cabeza con un máximo alcanzado de 168.000 efectivos desplegados en el país en noviembre de 2007 - una cifra que había descendido a 132.000 efectivos en junio 2008. El gasto estimado mensual de la presencia de EE.UU. en Irak, desde el estallido de la insurgencia es, de conformi-

dad con datos citados por el propio Obama, de 10.000 millones de dólares mensuales. Existe, de otra parte, una gran incertidumbre estadística respecto del número total de víctimas iraquíes a resultas de la guerra de Irak, variando las estimaciones, según la fuente consultada. Las estimaciones de la principales fuentes oscilan entre las 88,851 a 96,976 muertes de civiles de conformidad a un recuento basado por parte del *Iraq Body Count* a partir de la información proporcionada en medios de comunicación en lengua inglesa (o traducidos a ésta) a 30 de septiembre de 2008, o la estimación de 151,000 muertes violentas de iraquíes entre marzo de 2003-junio 2006 emitida por el Ministerio de Sanidad Iraquí. A las anteriores, se añade el informe publicado en la revista médica científica *The Lancet* (fund.1823) que calculaba, en octubre de 2006, aproximadamente 654,965 muertes relacionadas con la guerra, lo que equivalía según sus estimaciones a un 2.5% del total de la población iraquí, o las 1.220.000 muertes estimadas a septiembre de 2007 por *Opinion Research Business*. Infinitamente más preciso es, sin embargo, el recuento de las bajas estadounidenses oficiales. A fecha de septiembre 2008, está era de 4.121 y 30.182 heridos. De interés contextual, por último, en este contexto es señalar como, de conformidad con el *Human Security Brief* de 2007, existían en 2006, 32 conflictos armados intra-estatales en el mundo, categoría en la que se encuadran Irak y Afganistán, definidos por el Programa de datos sobre conflictos de la Universidad de Upsala como “conflictos intra-estatales internacionalizados”. A este dato, se añade que el total de conflictos globales no estata-

les (conflictos inter-comunitarios y aquellos que se producen entre grupos rebeldes y señores de la guerra) era de veinticuatro en el año 2006, siendo la media estimada del número de víctimas de un conflicto intra-estatal entre 2002-2006, de 17.000 personas. Un mínimo balance en clave humanitaria de los conflictos armados no puede obviar, asimismo, recordar que, de conformidad con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, existen en la actualidad más de 42 millones de personas - de las cuales 16 millones son refugiados – desplazadas, entre los que se incluye la categoría de desplazados internos, a consecuencia del conflicto o la persecución en el mundo.

Aunque el nuevo Presidente estadounidense haya insistido en el objetivo esencial de impedir la comisión de un nuevo atentado terrorista en territorio estadounidense, así como de hallarse logísticamente preparado, mediante la implementación de una serie de medidas - línea en la que se enmarca su propuesta ya mencionada de modernización y activación de la Guardia Nacional - por si éste llegase a producirse, la posición de Obama se enmarca en un replanteamiento de la “guerra total contra el terror”. Evidencia de lo anterior es la práctica de evitar referirse a la lucha contra el terrorismo internacional en términos de “guerra indefinida” lo que apunta a una cierta estrategia de normalización en aras de logro de mayor grado de cooperación multilateral en la aproximación al terrorismo internacional en términos de “enemigo público internacional” à la C.Schmitt como ya interpretase célebremente G.Agamben, en

la literatura especializada, a este respecto. Ello no es óbice para que Obama haya expresamente señalado que “para derrotar a Al Qaeda construiré un ejército para el siglo XXI, y una alianza tan fuerte como la que alianza anti-comunista que ganó la Guerra Fría para poder estar a la ofensiva en todo lugar, desde Djibouti a Kandahar” o que, pese a centralizar la atención armada en Afganistán y Pakistán, no haya de descuidar el teatro estratégico de Oriente Medio, en el que la situación de una serie de Estados entre los que se cuentan Siria, Líbano, Israel, Irán e Irak se considera interdependiente en materia de terrorismo internacional. En consonancia con su ampliamente publicitada búsqueda de la cooperación internacional, destaca, asimismo, en este campo, la declaración de haber “confeccionado una estrategia anti-terrorista global que incluye establecer un programa de seguridad compartida para invertir 5.000 millones de dólares a fin de mejorar la cooperación entre EE.UU. y los servicios de seguridad y de inteligencia extranjeros”. La política de relativa continuidad con las líneas maestras de la segunda administración Bush, cuyo objetivo es el de limar las asperezas relacionadas con los aspectos más debatidos y criticados en el plano de la opinión pública de la herencia republicana, se evidencia en materia de terrorismo internacional en una serie de planos que pueden examinarse en el contexto de la posición genérica esgrimida, por el otrora candidato a la Presidencia, ante al Derecho internacional.

Así, en declaraciones a la centenaria Sociedad Americana de Derecho Internacional

(ASIL, 1907), la posición genérica del hoy presidente Obama ante el Derecho internacional alía la retórica del respeto del imperio de la ley en el plano internacional a la campaña de restauración del prestigio moral y liderazgo internacional de EE.UU. - en concreto, con el “avance de una amplia serie de intereses, incluyendo la no proliferación, el comercio justo y libre, la defensa del medio ambiente, y la protección de nuestras tropas en tiempo de guerra, además del papel vital en la lucha contra el terrorismo” – así como a “la batalla de filosofías, la lucha de ideologías en competencia” en las que EE.UU. se halla inmerso. En especial, destaca en este ámbito, el distanciamiento de Obama de las políticas de Bush en materia de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo internacional - de conformidad, como señalase, Dr. S. Rice, una de sus principales consejeras en materia de política exterior, proveniente del “think tank” demócrata Brookings Institution, con “un modelo híbrido que sume normas jurídicas existente de la Constitución estadounidense y el ordenamiento jurídico internacional”. Entre ellas, destaca la promesa de cerrar el hoy conocido, gracias a una fortísima - aunque, acaso, excesiva cuando se la coteja con otros ámbitos de la atención humanitaria - campaña mediática y activista internacional, “como agujero negro jurídico” de Guantánamo, rechazar la Ley de Comisiones Militares de 2006, y adherir a EE.UU. a las Convenciones de Ginebra, respecto de las que ha afirmado categórico que “seremos líderes de las Convenciones de Ginebra, en vez de buscar modos de evadirlas o re-escribirlas”. En esta materia, destaca la influencia del Tribunal Supremo

de EE.UU. en desdecir progresivamente las posiciones de la Administración Bush en una serie de sentencias que han culminado en la sentencia recaída en el caso *Boumediene et al v. Bush, President of the United States*, et al. de julio 2008, en la que se reconoce el derecho constitucional de los prisioneros de Guantánamo a elevar peticiones contra las bases esgrimidas para su detención en el sistema judicial federal estadounidense, o reconocimiento del derecho de *habeas corpus*. Dicha sentencia es, asimismo, la primera en que se considera que ciudadanos situados fuera de territorio estadounidense poseen el derecho a ello de conformidad con la constitución de EE.UU., lo que allana, e incluso condiciona, el margen de maniobra jurídica de la administración Obama en este ámbito. Aunque declarativamente opuesto al hecho - en referencia a G.W. Bush - a que un Presidente “establezca como principio de política que exista una laguna o excepción en la que se pueda respaldar la tortura”, el nuevo inquilino de la Casa Blanca somete su posición sobre la misma en casos extremos al condicionante de la defensa de la seguridad estadounidense destacando que “haré cualquier cosa para que América esté segura”. Respecto de la ratificación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional, respecto del cual la postura diplomática de oposición a ultranza de EE.UU. en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se viese condicionada por el escándalo de las torturas de la prisión Abu Graib, la posición de Obama es la de destacar “el crédito ganado por el TPI por haber presentado cargos únicamente en los casos más serios y sistemáticos de crímenes como en el de

los perpetradores del genocidio de Darfur”, aunque ello, no es óbice, para que, asimismo, considere que el tribunal es “todavía joven, muchas cuestiones permanecen sin contestar respecto del ámbito final de sus actividades y es prematuro adelantar compromisos por parte de EE.UU. a ningún curso de acción en los próximos años”. Entre los tratados pendientes de ratificación en el Senado respecto de los que el nuevo Presidente ha prometido construir un consenso bipartidista por ser “tratados que se corresponden claramente con el interés nacional” se halla la Convención del Derecho del Mar de Montego Bay de 1982, el Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares, la Convención internacional para la supresión de actos de terrorismo nuclear, la Convención para la supresión de todas las formas de discriminación contra las mujeres, o la muy reciente Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidades. Entre los tratados que Organizaciones no gubernamentales especializadas - como *Human Rights Watch* - urgen a ratificar a la nueva Administración se halla el Tratado sobre municiones de racimo de 2008, el Tratado de Ottawa contra las minas-antipersonales de 1997, así como otra serie de tratados, de *larga data* pendientes de ratificación, como la Convención Internacional sobre los derechos del niño, o el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; a lo anterior, se suma la campaña humanitaria para que EE.UU. proceda a la firma y la ratificación en el Senado de la Convención contra las desapariciones forzosas a fin de consagrar su intención de no volver a incurrir en

prácticas como las recogidas en el ámbito de Guantánamo. Un cambio en la selectividad de la política diplomática agresiva de EE.UU. durante la administración Bush en función de intereses geo-estratégicos y anti-terroristas es, asimismo, respaldada por *Human Rights Watch* que urge a la nueva administración a centrar sus críticas en materia de derechos humanos en una serie de países, en parte ignorados por la administración Bush, como Colombia, Pakistán, China o Rusia; se insiste, por último, entre otras medidas, a la nueva administración a que EE.UU. forme parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Dentro del marco de la actitud genérica frente al Derecho internacional resulta, asimismo, de interés examinar la posición de la nueva administración Obama sobre el uso de la fuerza armada. De las declaraciones de éste a ASIL, se desprende una aceptación parcial por parte de Obama de la doctrina de la guerra preventiva, conocida como “Doctrina Bush”, entendida como empleo del uso de la fuerza armada en anticipación de potenciales amenazas no inminentes, establecida oficialmente por vez primera en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (ESN) de 2002, y reiterada en su edición versión 2006. Aunque haciendo hincapié en que EE.UU. debe emplear una variada gama de herramientas, incluida la diplomacia, los servicios de inteligencia, y la presión económica - lo que se engloba como la “doctrina de prevención” de crisis en sentido no militar postulada diplomáticamente como lo opuesto al “aislamiento diplomático, la prevención militar y el cambio de régimen”

asociadas a la administración Bush, el ahora Presidente de EE.UU. no excluye “el uso preventivo de la fuerza pues, aunque con poca frecuencia, éste puede ser necesario” destacando que ésta “no debe ser excluida cuando la información de nuestros servicios de inteligencia es buena y defendible”. Con los mimbres iniciales de esta parcial aceptación del uso armado “preventivo” de la fuerza armada, no debe extrañar que la doctrina “Obama” en ciernes no renuncie a terminar de confeccionar el cesto en esta materia mediante la inclusión de toda la gama existente de otras modalidades de uso unilateral de la fuerza armada de conformidad con una interpretación prácticamente ilimitada del Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas que, recordémoslo, somete la legalidad internacional de la misma a la previa producción de un ataque armado contra el territorio del Estado, ni, sorprende, tampoco que no someta, en otros casos, la misma a la autorización previa del Consejo de Seguridad de conformidad con el Artículo 2.4. de la Carta. Como ha declarado de manera explícita el primer Presidente de raza negra de la historia estadounidense, “EE.UU. tiene hoy, como siempre lo ha tenido, el derecho a recurrir unilateralmente al uso de la fuerza armada, incluyendo el supuesto de uso anticipatorio de la fuerza, para eliminar amenazas inminentes a nuestro país y seguridad. Ninguna nación u organización posee el derecho de vetar nuestro derecho a la autodefensa – y ninguna lo hará jamás”.

En el pre-establecimiento de su doctrina en la materia, Obama hace, asimismo, referencia a “algunas circunstancias más allá

de la auto-defensa en las que estaría preparado para considerar el uso de la fuerza como, por ejemplo, para participar en operaciones de estabilidad y reconstrucción, o para hacer frente atrocidades masivas”. Por lo que se refiere, en concreto, a la llamada intervención humanitaria, la posición de Obama es marcadamente proclive a la misma, pues, que como señalase expresamente en el Debate Presidencial de 7 de octubre de 2008 “cuando está ocurriendo un genocidio, cuando se está produciendo un caso de limpieza étnica en algún lugar del mundo y permanecemos indiferentes a él, ello nos desmerece. Creo, por tanto, que debemos considerar como parte de nuestros intereses, de nuestro interés nacional, intervenir donde sea posible”. A fin de marcar distancias con el unilateralismo que se desprende de esta estructura doctrinal, el hoy Presidente completaba su alocución señalando que “cuando usemos la fuerza en situaciones distintas de la autodefensa, debemos hacer todos los esfuerzos posibles para captar el claro apoyo y la participación de otros”. Una gama de supuestos no inmediatamente reconducibles a las categorías anteriores, como la utilización extra-territorial de baja intensidad del uso unilateral de la fuerza militar en ausencia de la autorización del Estado en cuyo territorio se produce (e.g. incursiones militares secretas) incluyendo las relativas a la captura de supuestos terroristas, ya sea para su puesta a disposición judicial, en consonancia con la conocida doctrina *male captus bene detendus*, o bien con objeto de proceder a su inmediata eliminación física, se halla explícitamente referida en su declaración en pro del uso unilateral de la

fuerza armada sin autorización del Estado concernido en el caso de que Pakistán “no quisiera o no pudiera detener a Bin Laden”. Cabe finalizar este sobrevuelo básico sobre la doctrina Obama en ciernes en materia el uso de la fuerza armada finaliza con el recordatorio de que el Vice-Presidente de EE.UU. miembro del Comité de Relaciones Exteriores del Senado desde 1997 – y Presidente del mismo, desde enero del 2007 - dio su nombre en 1999 a la Resolución Biden, la misma que autorizase el uso del ataque aéreo, ratificado por el Senado estadounidense, en la crisis de Kosovo. Cuestión, ésta última, de no escasa actualidad jurídica internacional, ante la solicitud de opinión consultiva por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas al Tribunal Internacional de Justicia - órgano, asimismo, principal de Naciones Unidas - sobre la legalidad de la recientemente auto-declarada independencia de Kosovo.

Multilateralismo, seguridad energética y la sombra alargada de la pobreza en el mundo

Aunque no resulte inmediatamente evidente a la luz de una posición consonante con el tradicionalismo ius-internacionalista de los gobiernos estadounidenses por lo que respecta al unilateralismo de orden estatal soberanista en sede de empleo de la fuerza armada en el plano internacional, la campaña de Obama ha subrayado cómo su agenda internacional se basa en la firme voluntad de restauración del tradicional vínculo transatlántico, del fortalecimiento de la OTAN y del multilateralismo, en lo que se pretende como un distanciamiento de la estrategia del “fantasma de Munich”

esgrimido ante las tensiones internacionales por el pensamiento neoconservador. La estrategia de fortalecimiento de las alianzas, en un tiempo que el nuevo Presidente define como el de “una nueva era para la cooperación internacional”, incide además de en Europa, en “el fortalecimiento de nuestros vínculos con Japón, Corea del Sur, Australia e India la mayor democracia del mundo” con el objetivo declarado de alcanzar un Asia estable y prospera para la cooperación comercial que abra mercados extranjeros que coadyuven a la rehabilitación de la economía. Consonante con este brindis al espíritu de cooperación internacional es, asimismo, el hincapié que, *prima facie*, contrasta con los ataques retóricos del ala neoconservadora de la última Administración, en que “la misión de la ONU es hoy en día más importante que nunca”. Más acorde con la tradicional postura estadounidense, es el proviso de que “la ONU requiere una gran reforma” a fin de que “esta imperfecta institución pueda devenir un foro más perfeccionado para compartir cargas, fortalecer nuestra influencia, y promover nuestros valores”. En este contexto, destaca la promesa electoral de Obama de pagar las aportaciones debidas a NU en el más breve plazo. A fecha de noviembre de 2007, EE.UU., principal contribuyente a la organización con en torno al 25% del presupuesto anual, permanecía, asimismo, como el mayor deudor de la ONU con un 94% de los fondos atrasados. El gasto total estimado anual de Naciones Unidas y todas sus agencias es de 20 mil millones de dólares, lo que, de conformidad a ciertas estimaciones, es equivalente a, en torno, el 2% del gasto anual mundial en armamento.

Otra de las promesas electorales más repetidas de Obama en el la carrera presidencial es el objetivo de reducir en un 80% las emisiones de efecto invernadero para el año 2050. El nuevo Presidente parece mostrarse especialmente consciente, como escribiese en el último número aparecido de *Foreign Affairs* antes de las elecciones, el antiguo embajador de la administración Clinton ante la ONU, de “las enormes implicaciones geo-estratégicas a largo plazo de la mayor transferencia de riqueza de unas naciones a otras en la Historia como consecuencia de la cuadruplicación del precio del petróleo”. Como señalase el propio Obama en este contexto” si podemos reducir nuestro consumo de energía, eso reducirá el número de petrodólares del que disponen para hacer daño en el mundo”. Consonante con esta apreciación de que “una de las armas más peligrosas en el mundo actual es el precio del petróleo y de que enviamos cerca de 700 millones de dólares diarios a naciones inestables u hostiles a cambio de petróleo” es la promesa de invertir “ciento cincuenta mil millones de dólares en los próximos diez años para situar a EE.UU. en la senda de la verdadera seguridad energética. Este fondo acelerará las inversiones en un nuevo sector empresarial de energía verde que pondrá fin a nuestra adicción al petróleo y creará 5 millones de puestos de trabajo en las próximas dos décadas”. Datos básicos empíricos relevantes en este contexto son, de otra parte, los que señalan que EE.UU. es el mayor emisor de dióxido de carbono por la quema de combustibles fósiles a la atmósfera con una tasa estimada del 50% de las emisiones del planeta, o que el consumo de barriles de petróleo

en EE.UU. por día, de acuerdo con datos proporcionados por la propia Agencia Central de Inteligencia (CIA) americana, es de 20.8 millones (est.2005) con importaciones de 13.15 millones diarios en 2004. De acuerdo, finalmente, con el Cuarto Informe de valoración del panel intergubernamental sobre cambio climático, el dióxido de carbono emitido por la quema de combustibles fósiles es equivalente a más de la mitad de las emisiones de efecto invernadero responsables del cambio climático. Dichas emisiones de carbono alcanzaron más 28 millones de toneladas métricas en 2005, aumentando, a nivel mundial, en un 30%, desde 1990-2005, con un crecimiento anual de 2000 a 2005 mayor que en la década precedente. La asociada deforestación del planeta continúa, asimismo, planteando serias amenazas medioambientales, con una estimación neta del declive global de 7.3 millones de hectáreas durante el periodo 2000-2005.

En consonancia, finalmente, con una campaña electoral en la que no han faltado las promesas de cambio, no sólo del país, sino del mundo en su conjunto, Obama declaró en su Discurso de la Universidad DePaul en Octubre de 2007 que los Objetivos del Milenio de la ONU, entre los que se halla la de reducir la pobreza extrema en el mundo a la mitad en 2015 serán “también los objetivos de EE.UU. cuando él deviniese Presidente.” Su discurso en Washington DC, en julio de 2008 “Nueva estrategia para un nuevo mundo” incide, en este sentido, en promesas concretas como las de “doblar la ayuda extranjera a 50 mil millones de dólares en 2012, que será empleado para

apoyar el desarrollo de un futuro estable en Estados en descomposición así como para promocionar el desarrollo sostenido, reducir la pobreza y luchar contra la enfermedad”. Este ámbito de cooperación se halla asimismo asociado contra la lucha contra el terrorismo y la victoria en la batalla de las ideas al esgrimirse como un regreso a una política exterior estadounidense consistente con los valores tradicionales estadounidenses, entre los que incluye la promesa de establecer un fondo de educación global de dos mil millones de dólares para eliminar el déficit educativo y ofrecer una alternativa a escuelas extremistas. Trasfondo pertinente a este conjunto de promesas electorales del Presidente de un país con una renta per capita de 45.000\$ anuales, es que la población estimada actual del planeta es de 6.500 millones de habitantes, de los cuales, de acuerdo con datos oficiales del Banco Mundial en 2008, el 80% de la población vive con una renta diaria de menos de 10\$ diarios y el 50% con menos de 2.50\$ diarios dólares diarios; existen, asimismo, en la actualidad, más de 350 millones de seres humanos que viven con menos de 1\$ diario. Los datos anteriores se completan al nivel indicativo más básico con los ofrecidos por UNICEF, conforme a los cuales 26.500-30,000 niños mueren cada día debido a la pobreza, o aquellos que denuncian que, en el año 2003, 10.6 millones de niños murieron antes de alcanzar la edad de 5 años. Los Objetivos de desarrollo del Milenio, contenidos en la Declaración del Milenio adoptada por 191 Estados miembros de la ONU - actualmente son 192 miembros tras la incorporación del Estado de Montenegro en 2006 - du-

rante la Cumbre del Milenio de 2000, son 8 objetivos articulados en veinte logros y más de 60 indicadores a alcanzar en 2015 para responder a los principales desafíos mundiales en materia de desarrollo entre los que se encuentra erradicar la extrema pobreza y el hambre, reducir la mortalidad infantil, alcanzar la educación primaria universal o combatir el SIDA. Se estima que existen actualmente 35 millones de personas infectadas por esta enfermedad en 2008, siendo dos los millones de víctimas mortales de la misma en 2007, y un número de personas infectadas de 2 millones setecientas mil en 2007. Ello equivale, siempre de conformidad con el Informe sobre los Objetivos del Milenio de la ONU del 2008, en que casi 7,500 resultan infectadas y 5,500 mueren cada día a consecuencia de la misma. En dicho informe se señala, asimismo, que los gastos en ayudas al desarrollo del tercer mundo descendieron por segundo año en 2007 y concreto que la ayuda oficial al desarrollo continuó descendiendo de 107.1 mil millones de dólares en 2005 a 104.4 mil millones en 2006 y a 103.7 mil millones de dólares en 2007. Aunque EE.UU. es el mayor donante de ayuda al desarrollo del planeta con 23.53 mil millones de dólares anuales, cabe recordar, por último, que dicha cifra no equivale, sino al 0'16% de su Ingreso Nacional Bruto.

Post-scriptum

Los nombramientos anunciados, en la segunda mitad del mes de noviembre y principios de diciembre de 2008, por el Presidente electo de EE.UU, entre los que destaca el mantenimiento, en el puesto de Secretario de Defensa, de Robert Gates,

sustituto de Donald Rumsfeld en la Administración Bush, el de Hillary R. Clinton como Secretaria de Estado, y el del veterano de Vietnam y exJefe Militar de la OTAN, el General James Jones como Consejero de Seguridad Nacional, confirman en buena medida las líneas maestras de continuidad, apuntadas en este ensayo, en materia de política exterior estadounidense de la Administración Obama con respecto a la política exterior de la Administración Clinton - directrices dirigidas a contrarrestar, de forma progresiva y desde posiciones centristas, el legado de la Administración Bush. Sólo al término de una primera fase de afianzamiento de su política exterior, sabremos si el idealismo retórico y las promesas de cambio, que tan efectivo resultado electoral han proporcionado al nuevo Presidente de los Estados Unidos de América, se hallaban aguardando su hora. Entretener la espera podemos, entretanto, recordando la cándida sinceridad con la que Harold MacMillan, Primer Ministro británico a finales de los años 50 y principios de los 60, respondiese a la cuestión de cuál fuese el mayor desafío al que se enfrentaba la política del estadista: "Los acontecimientos, mi querido chico, los acontecimientos".

Bibliografía seleccionada

¹ Central Intelligence Agency, *The World Fact-Book*, 2009.

² OSCE, *International Development Statistics (IDS)*, 2008.

³ United Nations Office for Disarmament Affairs, accesible en <http://www.un.org/disarmament/>

⁴ Millennium Development Goals Report, 2007 & 2009.

⁵ Stockholm International Peace Research Institute's Yearbook, *Armaments, Disarmament and International Security*, 2007 & 2008

⁶ World Bank Development Indicators, 2008.

⁷ Richard Holbrooke, *The Next President: Mastering a Daunting Agenda* 87 *Foreign Affairs* 5, 2008.

⁸ Hillary Rodman Clinton, *"Security and Opportunity for the 21st Century"* 86 *Foreign Affairs* 2, 2007.

⁹ Barack Obama *"Renewing American Leadership"* 86 *Foreign Affairs* 4, 2007.

¹⁰ Página web oficial del nominado del partido demócrata a la Presidencia de EE.UU. <http://www.barackobama.com>.

¹¹ Defence Department of the United States of America's de EE.UU. *Annual Report to Congress, Military Power of the People's Republic of China*, 2008

¹² Human Security Brief, 2007. Human Security Report Project.

¹³ William Chandler *"Breaking the Suicide Pact: U.S.–China Cooperation on Climate*

Change" *Foreign Policy for the Next President*, Carnegie Endowment for International Peace, may 2008. <http://www.carnegieendowment.org/>

¹⁴ *"Toward A Nuclear-Free World"*, George P. Schultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, and Sam Nunn, *Wall Street Journal* (national edition), January 15, 2008.