

Os Estados Unidos na transición global: continuidade e cambio na política exterior de Bush a Obama

Chris J. Dolan

A vitoria de Barack Obama nas eleccións presidenciais do 2008 foi interpretada por moitos como sinal de que a política exterior americana estaba a cambiar da unilateralidade e da insistencia nos cambios de réxime nos países conflictivos a unha estratexia multilateral de cooperación e diplomacia. A Doutrina Bush de promoción da democracia, de utilización de políticas agresivas contra os chamados países que ameazan a paz mundial, sempre á procura de armas de destrución masiva e apoiando ataques terroristas, e de defensa da hexemonía global americana foi un extraordinario e ambicioso conxunto de iniciativas en política exterior deseñadas para manter o poder e intereses dos EEUU no mundo⁽¹⁾. Segundo John Lewis, a Doutrina Bush representa o maior cambio nas estratexias de política exterior dende que o presidente Harry Truman impuxese a súa doutrina de disuasión e de contención do comunismo soviético en 1947⁽²⁾. A evolución dos acontecementos políticos internos e internacionais probablemente porán a proba os límites das capacidades e recursos americanos. No tocante á hexemonía americana, Robert Jervis expón o seguinte: “*Creo que fracasará debido ás contradicións e tensións internas da Doutrina Bush, á natureza do sistema político interno e á grande pexa que supón para a capacidade americana de comprender os actores que son vistos como potenciais ameazas de morte para o país*”⁽³⁾. Mentres a Doutrina Bush defendía que os Estados Unidos teñen o dereito de exercer un poder económico e militar dun nivel sen precedentes, a doutrina por si mesma é relativamente insostible.

O goberno de Obama afronta agora a difícil tarefa de promover a cooperación e mudar a política exterior estadounidense máis aló da Doutrina Bush, que debilitou alianzas e as institucións internacionais e contribuíu ó anti-americanismo global. Mentres os acontecementos globais lle deron ó presidente Obama unha enorme oportunidade para o cambio en política exterior, o desexo de exercer un forte liderado estadounidense pode pexar a capacidade do novo presidente americano de darlle un rumbo. A pregunta máis importante que se fan os analistas das relacións internacionais é: cal vai ser o alcance do cambio en política exterior con Obama?

(1) HAKAN TUNC, “Preemption in the Bush Doctrine: A Reappraisal,” *Foreign Policy Analysis* 5 (1) (2009): 1-16.

(2) JOHN LEWIS GADDIS, “A Grand Strategy of Transformation,” *Foreign Policy* 113 (November-December 2002), 50-57.

(3) ROBERT JERVIS, “Why the Bush Doctrine Cannot be Sustained,” *Political Science Quarterly* 120 (3) (2005): 351-377

Continuidade e cambio

Aínda que o estudo da adaptación e as súas estratexias é, dalgunha maneira, un novo intento na análise da política exterior, hai que recoñecer que a nosa comprensión da continuidade e o cambio medrou coa lectura dalgúns importantes traballos académicos. Durante a Guerra Fría, as investigacións empíricas e teóricas fixeron fincapé “nos modelos continuístas en política exterior en oposición ós “reestruturadores” ó longo do tempo.”⁽⁴⁾ A focalización na continuidade e na análise estática puido reflectir o relativo subdesenvolvemento das teorías sobre relacións internacionais.⁽⁵⁾ A investigación no cambio en política exterior non comezou a agromar e florecer ata o desenvolvemento da interdependencia global e a diversidade no mundo, feito que se deu durante a Guerra de Vietnam e despois.⁽⁶⁾

Adaptación da política exterior

Unha das análises máis significativas sobre o cambio en política exterior foi levada a cabo por James N. Rosenau. El expuxo que os deseñadores das políticas exteriores se enfrontan co cambio de contextos e condicións, tanto nas políticas nacionais coma internacionais, que requiren que os sistemas políticos se adapten a cambios que son “virtualmente constantes”⁽⁷⁾. Charles Herman identificou catro fontes de cambio que obrigan ós sistemas políticos a considerar estratexias de adaptación ó exterior. Estas inclúen convulsións externas (financeiras e económicas), apoio burocrático (reformas organizativas do sector público), reestruturación interna (revolucións) e cambios dirixidos por líderes (impacto persoal)⁽⁸⁾.

Mentres que o sistema político americano pode ser interpretado cunha selección de relatos históricos, os modelos de continuidade e cambio da política exterior maniféstanse no proceso de deseño das políticas exteriores. Moito deste proceso pode describirse en termos de cambio gradual da política do *statu quo* e do equilibrio que tende a dominar o deseño de políticas. Durante eses períodos, a política exterior americana móstrase estable e consistente nun alto nivel, coma durante a Guerra Fría, cando os Estados Unidos desenvolvían unha estratexia equilibrada de contención e disuasión deseñada para deter a expansión do comunismo soviético polo resto do mundo. Os cambios significativos, que adoitan darse na política americana despois de que ocorran acontecementos graves, non foron acaídos para as políticas e a ines-

(4) JEREL A. ROSATI, JOE D. Hagan, and MARTIN W. SAMPSON, eds., *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change* (Columbia: University of South Carolina, 1994), 5.

(5) STEVEN W. HOOK, *Comparative Foreign Policy: Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers* (New York: Prentice-Hall, 2002), 4-5.

(6) ROBERT GILPIN, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

(7) JAMES N. ROSENAU, “Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model,” *Comparative Politics* 2 (April 1970): 365-387.

(8) CHARLES F. HERMANN, “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy,” *International Studies Quarterly* 34 (March 1990): 3-21

tabilidade deu nun desequilibrio⁽⁹⁾. A evolución da política exterior americana supón longos períodos de estabilidade política e continuidade, salferidos por crises provocadas por acontecementos externos ou internos. Polo tanto, o deseño de políticas exteriores está influenciado e modelado por patróns cíclicos de continuidade e cambio⁽¹⁰⁾. En palabras sinxelas, o cambio e a reestruturación en política exterior prodúcese cando ocorren acontecementos graves.

As políticas sobre o *statu quo* e o equilibrio tenden a caracterizar o proceso de deseño de políticas exteriores en América. Os longos períodos de estabilidade e cambio gradual conducen o proceso porque as institucións políticas e os cidadáns sacan proveito deles e xeralmente prefiren as crenzas e as estruturas políticas das correntes dominantes, as cales ultimamente facilitan o sistema de goberno con xustificación e lexitimidade. Noutras palabras, os líderes da opinión pública, os representantes electos, funcionarios, organizacións e grupos de interese organizados probablemente preferirán o *status quo* como oposición ás ideas e forzas alternativas. De acordo con V.O Key, “o sistema – xeito establecido de facer as cousas- constitúe un poderoso freo para o cambio político. Aqueles que axitan a favor dunha nova orde invariablemente se atopan coa resistencia da antiga orde que existe, polo menos nun nivel considerable, nos valores reverenciados máis ou menos firmemente ancorados na vida dun grupo”⁽¹¹⁾. Na ausencia de crises internacionais ou internas, os sistemas políticos probablemente resistirán a política exterior cun nivel significativo de éxito político. Se as reformas se fan, serán graduais e pouco frecuentes.

Os cambios máis importantes acontecerán e causarán que as institucións políticas e a sociedade se reestructuren a medida que se formulan e se levan a cabo os intereses nacionais e os plans para a política exterior. O deseño de políticas exteriores está forzado a axustarse e cambiar perante acontecementos críticos que motivan que os Estados Unidos se adapten á volatilidade e á inseguridade no mundo. Un espazo emerxente que se desenvolverá e contribuirá á desconexión entre a incapacidade do goberno para axustar e reestructurar o seu rol no mundo e o inevitable cambio demandado pola cidadanía e o entorno global. A continuación da política do *status quo* e o equilibrio probablemente conducirá a sociedade e o sistema internacional a exercer presión no goberno, que será, ou non, capaz de tratar coa probabilidade de que aumenten as contradicións políticas⁽¹²⁾. Segundo Stanley Hoffman, “Cando a rixidez conduce ó fracaso, pero só neste caso, a política céibase e de repente o cambio é

(9) *Ibid*; KJELL GOLDMANN, *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Détente* (Princeton: Princeton University Press, 1988); KJ Holsti, *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World* (London: Allen and Unwin, 1982); Charles F. Hermann, “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy,” *International Studies Quarterly* 34 (March 1990): 3-21.

(10) FRANK R. BAUMGARTNER and BRYAN D. JONES, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993); Theodore J. Lowi, *The Politics of Disorder* (New York: Basic Books, 1971); Arthur M. Schlesinger Jr., *Cycles of American History* (Boston: Houghton Mifflin, 1986).

(11) V.O. KEY, JR., *Politics, Parties, and Pressure Groups* (New York: Thomas W. Crowell, 1964), 70.

(12) JAMES N. ROSENAU, *The Study of Political Adaptation* (New York: Nichols Publishing, 1981); Samuel P. Huntington, *American Politics: The Politics of Disharmony* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

posible⁽¹³⁾. Se as contradicións aumentan e o goberno segue a resistir as demandas nacionais e globais para un cambio en política exterior, hai unha probabilidade moi alta de que as políticas a longo prazo, as crenzas e as institucións políticas sexan minadas polo Estado e a sociedade.

Goberno presidencial e restricións nacionais

Durante os períodos de transición e axustes, o axente máis importante e consecuente do cambio en política exterior dentro do sistema político americano é o presidente. En períodos de desequilibrio, a presidencia ten o potencial para ser utilizada como unha institución política prexudicial. Cando os novos presidentes entran na Casa Branca, xeralmente tratan de impregnar o sistema político coa súa identidade persoal para reformar as relacións e estruturas de poder xa existentes⁽¹⁴⁾. A meta do presidente é usar os plans de política exterior para levar os Estados Unidos a unha posición global máis forte e promover ou resistir o cambio⁽¹⁵⁾.

O único problema que hai aquí é o conflito entre o desexo do presidente de atender a demanda de cambio da opinión pública e os seus compromisos políticos cos grupos de interese asentados e coas demandas públicas. O grao de cambio en política exterior está determinado en grande medida pola habilidade do presidente para tomar vantaxe nos períodos de inestabilidade e desequilibrio para reformar o sistema establecido. Os presidentes que historicamente e politicamente están no poder durante períodos de transición teñen un potencial moi forte para facer cambalear a orde política anterior⁽¹⁶⁾.

Stephen Showronek presenta unha tripla descrición da presidencia como “esnaquizadora da orde”, “afirmadora da orde” e “creadora da orde”. Un presidente debe “esnaquizar” a orde en virtude do seu intento de purgar calquera cousa que ve contaminada polo sistema e altera o seu propósito e programa. Un presidente afirma a orde cando determina e establece que os cambios que propón derivan da Constitución, o documento básico da orde nesta sociedade. Un presidente crea a orde, deseñando o mellor que poida unha lexislación axeitada para o país⁽¹⁷⁾.

Showronek é coidadoso na súa análise do cambio cando se refire a dous elementos fundamentais que definen a evolución do sistema político americano en xeral: o tempo secular e o tempo político⁽¹⁸⁾. O tempo secular refírese á evolución lineal

(13) STANLEY HOFFMANN, *Gulliver's Troubles: Or, the Setting of American Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968), 277.

(14) THEODORE J. LOWI, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled* (New York: Cornell University Press, 1985); Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: Free Press, 1990).

(15) RICHARD ROSE, *The Post Modern President* (Washington DC: CQ Press, 1991).

(16) STEPHEN SKOWRONEK, “Presidential Leadership in Political Time.” In *The Presidency and the Political System*, ed. Michael Nelson (Washington D.C.: CQ Press, 2006), 89.

(17) Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993).

(18) *Ibid.*, 43-45

da presidencia en si mesma así como ó desenvolvemento e expansión dos recursos políticos e á responsabilidade de gobernar. Segundo Skowronek, nesta era política plebiscitaria na que vivimos, os grupos de interese independentes e os medios de comunicación de masas viñeron para dominar, influenciar as institucións políticas e dar forma á percepción que teñen os americanos do rol de América no mundo⁽¹⁹⁾. O apoio político nacional e o potencial para o cambio en política exterior está ligado directamente ó pobo americano, cuxo apoio o presidente pode usar para darlle unha nova dirección ós intereses globais estadounidenses.

Os tempos políticos supoñen ideoloxía política e compromiso. Os tres coñecementos principais do tempo político son as políticas de reconstrución, articulación e disxunción. A reconstrución supón que o presidente actúe como un líder da oposición competindo cun réxime político vulnerable. As políticas de articulación ven o deseño de políticas presidenciais como aliñadas coa orde política existente. A disxunción é a estrutura na que un líder está aliñado cun réxime vulnerable. Skowronek ve a reconstrución como o conxunto ideal de circunstancias nas que un candidato é elixido para a presidencia e é capaz de transformar estratexicamente a doutrina de política exterior, debido á enérxica protesta pública e internacional para solicitar o cambio⁽²⁰⁾. Os antigos presidentes Jefferson, Jackson, Lincoln, F. D. Roosevelt e Reagan son vistos como líderes “reconstrutivos” que aproveitaron períodos de inestabilidade para construír unha nova orde política.

A actual crise económica é un acontecemento crítico global que contribuíu á chegada de Barack Obama á presidencia americana e á creación de claras maiorías Demócratas tanto no Congreso coma no Senado. Un exame rápido da paisaxe política americana pode conducirnos a suxerir que a política exterior dos EEUU está a piques dunha transformación fundamental, debido ó impacto das condicións económicas existentes na sociedade americana e no mundo. Porén, mentres que é probable que o presidente Obama vaia deseñar novas directivas en política exterior que se afastarán das de George W. Bush, os obxectivos das políticas de asuntos exteriores de Obama pódense entender como unha continuación das políticas buscadas polos seus predecesores, baseadas na promoción dun balance de poder que garanta a continuidade da hexemonía global de América. Para simplificar, a administración Obama vai perseguir políticas exteriores que manteñan o equilibrio no actual sistema internacional e que conserven o *status quo*.

A hexemonía americana e o status quo global

Como poder global, os intereses americanos están atados á supervivencia do actual *status quo* global⁽²¹⁾. Polo tanto, pode esperarse que os EEUU continúen

(19) *Ibid.*, 30, 55

(20) SKOWRONEK, “Presidential Leadership in Political Time,” 89.

(21) JOHN A. AGNEW, *Hegemony: The New Shape of Global Power* (Philadelphia: Temple University Press, 2005), 127.

a tentar manter o equilibrio non só cos Estados opostos ó actual sistema senón con calquera desafío en contra do *status quo* que ameace a súa supremacía. O sistema internacional imperante foi desenvolto co obxectivo de manter unha economía aberta e global e garantir a hexemonía americana⁽²²⁾. Despois da Guerra Fría, o actual *status quo* beneficiou os EE.UU⁽²³⁾.

Os partidarios da estabilidade hexemónica salientan que para que funcione unha orde económica global efectiva se require un poder preeminente para manter a estabilidade no sistema. Noutras palabras, a ausencia da hexemonía americana podería rematar en caos. A hexemonía global beneficia a outros Estados porque non ameaza o *status quo* imperante e intenta castigar os Estados que procuran minar o actual sistema. Segundo Gilpin, a estabilidade hexemónica é que “*a idea de cambios radicais que ameazan os valores e intereses aceptados non é atractiva*”⁽²⁴⁾.

Por regra xeral, a continuación do actual *status quo* global está entre os obxectivos máis importantes da política exterior americana⁽²⁵⁾. De acordo con Mastunduno, “*Os Estados Unidos están buscando preservar unha orde que continúe reflectindo o deseño e que conserve a posición dominante dos Estados Unidos*”⁽²⁶⁾. Snyder e Glaser argumentan que as grandes potencias se senten máis seguras cando buscan defender o *status quo* como oposición á maximización do poder⁽²⁷⁾. Obama inclínase cara a un achegamento pragmático que limite un despregamento militar do tipo que fixo Bush durante a guerra de contra o “terror” e que deixa aberta a posibilidade da axuda humanitaria e o adestramento para a seguridade. Este achegamento parte de Bush pero sintetiza elementos do seu segundo mandato.

Diferente, pero o mesmo

Nos seus primeiros meses de mandato, o presidente Barack Obama concentrou moito do seu tempo e enerxía na economía estadounidense en declive. En política exterior, Obama resistiu a tentación de afastarse totalmente de George W. Bush, aínda que modificou o ton dos obxectivos estratéxicos da política exterior americana. Por regra xeral, Obama parece que está cambiando o ton do unilateralismo de Bush, da hexemonía e da guerra preventiva cara a unha renovada énfase no multilateralismo, cooperación e diplomacia. Por exemplo, o presidente xa ordenou a finalización

(22) CHRISTOPHER LAYNE, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” *International Security*, 17 (4) (Spring 1993), 5–51; Kenneth Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, 18 (2) (Fall 1993): 44–79

(23) MICHAEL HIRSH, *At War with Ourselves: Why America is Squandering its Chance to Build a Better World* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

(24) GILPIN, *War and Change in World Politics*, 6.

(25) CHRIS J. DOLAN and MICHAEL O. GROSSMAN, “Hyper-power Balancing and American Foreign Policy: Targeting “Rogue States.”” Unpublished Manuscript, *Northeast Political Science Association*, Boston, MA, November 13, 2008.

(26) MICHAEL MASTANDUNO, “Preserving the Unipolar Moment,” *International Security* 21 (4) (Spring 1997), 59.

(27) CHARLES L. GLASER, “The Security Dilemma Revisited,” *World Politics*, 50 (2) (October 1997): 171–201; Charles L. Glaser, “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help,” *International Security* 19 (Summer): 50–90; Jack L. Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991).

das prácticas de tortura no cárcere de Guantánamo e evitou actitudes intimidatorias que semellaban afastalo dos seus aliados.

Porén, aínda que Obama estableceu un programa para a retirada de Iraq, esta levará aproximadamente 16 meses a ademais deixará un continxente de soldados americanos de proporcións considerables. En Afganistán, Obama anunciou a súa intención de aumentar a presenza militar americana mandando máis tropas e autorizar ataques en Paquistán.

A mestura da política exterior dos Estados Unidos

O goberno de Obama enfróntase cunha serie de expectativas. Talvez a expectativa de máis alcance é que lle dea a volta a varios obxectivos da política exterior propostos polo goberno de Bush. Mentres que Bush, ás veces, foi visto como un “vaqueiro” unilateralista, que se enfrontaba ós inimigos e ignoraba ós aliados, hai grandes esperanzas en que Obama converta América nunha nación que use o poder militar como último recurso. Por regra xeral, o goberno de Bush era visto como agresivo e pouco disposto a escoitar, mentres que do de Obama se espera que sexa máis versátil e manexable. Por exemplo, nun claro afastamento das políticas de Bush, Obama sinalou a súa intención de atenuar o papel do Vicepresidente na toma de decisións sobre política exterior, por medio de outorgarlle máis poder ó resto dos compoñentes do NSC (Consello Nacional de Seguridade, polas súas siglas en inglés) na coordinación da información e facer responsable a Hillary Clinton de dirixir a diplomacia e modelar as percepcións internacionais dos Estados Unidos.⁽²⁸⁾

O principal obxectivo estratéxico do goberno de Obama será, xa que logo, restablecer as relacións cos socios tradicionais (concretamente coa Unión Europea) e respectar a importancia das organizacións internacionais fundamentais, como as Nacións Unidas. Obama prometeu unha nova era de cooperación internacional co obxectivo de combater o terrorismo e as armas nucleares, o queixamento global, a pobreza, o xenocidio e a enfermidade. Este presidente esforzouse en facer dun acordo multilateral un principio rector na súa doutrina estratéxica⁽²⁹⁾. O menos factible é que coaccione os seus aliados e inimigos e que persiga un achegamento máis diplomático para tratar con Irán, Siria e Rusia⁽³⁰⁾. Non obstante, aumentando a presenza militar americana en Afganistán, Obama está a demostrarlle ó mundo que está disposto a exercer o poder militar que ten e desprazar as accións antiterroristas fóra de Iraq⁽³¹⁾. De feito, o presidente semella estar axustando a política exterior dos EE.UU. nun plan que acentúe os acordos de equilibrio de poder e o compromiso multilateral, feito

(28) KAREN DEYOUNG, “Obama’s NSC Will Get New Power,” *Washington Post* (February 8, 2009), 1.

(29) MICHAEL FULLILOVE, “Obama’s Biggest Speech Yet,” *Foreign Policy* (January 2009): http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4633

(30) GORDON LUBOLD, “The Emerging Obama Doctrine,” *Christian Science Monitor* (March 10, 2009), 1.

(31) NATHANIEL FICK and JOHN A. NAGL, “The U.S. Army-Marine Corps Counterinsurgency Field Manual, Afghanistan Edition,” *Foreign Policy* (January-February 2009), 42-47.

que significa un importante afastamento da promoción neoconservadora dun cambio de réxime e da extensión da democracia.

Entre os cambios máis significativos na política exterior americana está a decisión de Obama de facer que Afganistán e Paquistán sexan máis importantes na política anti-terrorista dos Estados Unidos. O actual presidente xa sinalou a súa intención de redirixir os recursos americanos para impedir o rexurdimento de Al Qaeda e dos talibáns en Afganistán e Paquistán⁽³²⁾. Para levar isto a cabo, Obama propuxo incrementar o número de tropas americanas e da OTAN e tamén solicitou que a ONU xogase un papel máis decisivo na distribución de recursos para revitalizar a economía de Afganistán e restrinxir a corrupción e o comercio do opio⁽³³⁾. En Paquistán, xa autorizou axuda non militar ó goberno, ordenou ataques militares dentro do país e esixiulle ó exército paquistaní unha maior presenza das forzas de seguridade en Waziristán⁽³⁴⁾. Obama non se referirá á «guerra contra o terror» como o principio máis importante da política exterior dos EE.UU.

Tal estratexia depende da aceptación da “construción da nación”. Hoxe en día hai unha opinión xeral de que os Estados Unidos están ameazados tanto polos Estados en decadencia e mal gobernados como polos fortes e agresivos. O reto de Obama será continuar o esforzo do goberno de Bush para facer da “construción da nación” un impulso dirixido pola sociedade civil e desmilitarizar a política exterior dos EE.UU., tratando de impedir que os Estados non fracasen. Obama herdará de Bush un corpo diplomático reforzado, a presenza civil e a axuda exterior, quen se dedicou a aumentar os devantidos recursos.

Ó gañar a presidencia, Barack Obama xa alterou a política de relacións exteriores americana. Mentres que a imaxe global de América foi das máis baixas en anos, agora hai un optimismo xeral de que este presidente mellorará as relacións internacionais.⁽³⁵⁾ O anti-americanismo medrou porque os demais países interpretaron a política exterior de América como algo moi negativo. Os grandes erros na política exterior do goberno de Bush, concretamente a invasión preventiva de Iraq, o rexurdimento dos talibáns en Afganistán, as torturas en Guantánamo e as negociacións da existencia do quecemento global, poden ser arranxados mediante unha diplomacia internacional mellor e con avances nas relacións transatlánticas⁽³⁶⁾.

Entre as zonas máis importantes nas que Obama pode alterar a percepción global da política exterior inclúese Irán. A pesares de que o goberno de Bush iniciou negociacións con diplomáticos iranianos, Obama apoia unha diplomacia directa e de

(32) KAREN DEYOUNG, “Obama Announces Afghan Strategy,” *Washington Post* (March 28, 2009), 1.

(33) JACKSON DIEHL, “Critical Mass in Afghanistan,” *Washington Post* (March 22, 2009), 1.

(34) MARK MAZZETTI and DAVID E. SANGER, “Obama Expands Missile Strikes Inside Pakistan,” *New York Times* (February 21, 2009), 1.

(35) *BBC World Service*, “Growing Optimism That Obama Will Improve US Relations: Global Poll,” January 20, 2009: http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jan09/BBC_Inaugural_Jan09_rpt.pdf

(36) JOE KLEIN, “Obama on the World Stage,” *Time* (March 26, 2009).

alto nivel con Irán sen condicións previas⁽³⁷⁾. Como candidato, pediulle a Irán que abandonase tanto o seu programa nuclear coma o seu apoio ó terrorismo a cambio de que os iraníes pasasen a formar parte da Organización Mundial do Comercio, de que recibisen investimento estranxeiro directo e de que seguisen o camiño cara á integración⁽³⁸⁾. O goberno de Obama mesmo anunciou que o enviado estadounidense, Richard Holbrooke, se reuniu cun diplomático iraní no primeiro cara a cara público entre os EE.UU. e Irán⁽³⁹⁾. Para lograr este obxectivo, o novo presidente ten a intención de traballar de cerca coa Unión Europea coma un xeito de promover unha solución multilateral para elimina-la posibilidade de construción de armas de destrución masiva en Irán.

A decisión de Obama de retirar unha cantidade considerable de tropas americanas de Iraq está directamente ligada á súa nova estratexia diplomática con Irán⁽⁴⁰⁾. O risco que teñen os Estados Unidos é levar adiante, da mellor maneira posible, a retirada progresiva de tropas sen deixar a Iraq nunha espiral de violencia fóra de control. Xa que Irán exerce unha grande influencia sobre Iraq, o goberno de Obama precisa da súa axuda para impedir que Iraq volva caer na anarquía durante a retirada militar⁽⁴¹⁾.

Ó feito de obter axuda iraniana en Iraq, e ó mesmo tempo persuadilo para que abandone as súas ambicións nucleares, esixirá que os EE.UU. anulen os seus esforzos para conseguir un cambio de réxime en Teherán e que posiblemente acepten a súa influencia sobre a rexión do Golfo Pérsico. Os oponentes de Obama probablemente han describir este tipo de acordos coma derrotistas: un recoñecemento dos límites do poder americano en Oriente Medio e en Asia Central. O problema é que eses límites xa existen debido a unha importante diminución dos recursos económicos e militares americanos.

Mais a estratexia do goberno de Obama de basea-la política exterior na diplomacia esixe que os Estados Unidos manteñan o seu poder militar. O irónico do asunto é que as operacións militares en Iraq e Afganistán consumiron a maior parte do poder militar americano. A pesares da globalización e dos grandes lazos económicos, o poder militar é o mellor aliado da diplomacia. O primeiro principio da política exterior de Obama será, polo tanto, asegurarse de que o presidente fai un bo uso da aguillada, unha vez liberado dos compromisos de reconstrución a longo prazo ou de situacións aparentemente sen solución, coma a de Iraq. Só cun exército axeitado e efectivo, os EE.UU. poden permitirse exercer unha presión diplomática sobre os demais países.

(37) JOHN HEILPRIN, "U.S. Envoy Predicts 'Direct Diplomacy' with Iran," *U.S. News and World Report* (January 26, 2009).

(38) MICHAEL GORDON and JEFF ZELENY "Obama Pledges 'Aggressive' Iran Diplomacy," *New York Times* (November 22, 2007), 1.

(39) MARK LANDLER, "Clinton Confirms Envoy's Contact With Iranian," *New York Times* (March 31, 2009), 1.

(40) PETER BAKER, "With Pledges to Troops and Iraqis, Obama Details Pullout," *New York Times* (February 27, 2009), 1.

(41) JULIAN E. BARNES, "Obama sets timetable for withdrawal of troops from Iraq," *Chicago Tribune* (February 27, 2009), 1.

Entre os temas máis cruciais que reclaman a atención do actual presidente, está o restablecemento, ou inicio, das relacións americanas con Rusia⁽⁴²⁾. O presidente Medvedev alegrouse ó saber que Obama desexa instaurar unha política máis cooperativa con Rusia. Medvedev posiblemente estivese compracido se escoitase que os programas de expansión e os escudos antimísiles da OTAN en Polonia e na República Checa non deben de continuar⁽⁴³⁾. Non obstante, a decisión de Obama de non abandonar a política de Bush de promover a expansión da OTAN levou a Rusia a incrementar substancialmente o seu gasto en novos sistemas de armas⁽⁴⁴⁾. Porén, actualmente a OTAN está a se enfrontar a un reto moi importante ó tratar con Moscova, en grande medida debido á dependencia alemá do gas natural ruso⁽⁴⁵⁾. Coa indisposición de Francia e Alemaña a mandaren máis tropas a Afganistán, non queda moi claro se a OTAN poderá desempeñar as súas funcións nun futuro próximo⁽⁴⁶⁾.

Mentres estas políticas parecen representar unha “Doutrina de Obama”, a realidade é que a curto prazo Obama atopa realmente difícil aumentar o poder dos EE.UU⁽⁴⁷⁾. Pode aumentar as forzas armadas, tal e como prometeu, pero aínda que aumente o número de tropas e arranxe os tanques, os altos mandos militares seguirán tendo reparos en empregalos. A cidadanía americana, que quere o exército fóra de Iraq, non está interesada en ningunha outra intervención militar. Como resultado, os recursos dos que dispoñía América para ameazar con novas accións militares xa remataron. O poder militar americano está actualmente moi limitado polos seis anos de guerra en Iraq e oito anos de guerra en Afganistán e pola situación económica global⁽⁴⁸⁾.

Mais no caso da insistencia que mostra Obama nos beneficios do chamado *poder brando* (diplomacia, imaxe, persuasión e cooperación multilateral), o panorama é bastante positivo. O feito de que agora o presidente sexa Obama, e máis importante, que Bush non o sexa, podería ser o motivo de que o antiamericanismo estea diminuindo. Na década de 1990, o *poder brando* de América estaba baseado en algo máis ca na boa vontade; estaba fundamentado nunha hexemonía económica e ideolóxica. Só existía un camiño aceptable cara á prosperidade: o capitalismo desregularizado de estilo americano. E había un destino principal para os países pobres que precisaban de axuda económica para percorrer ese camiño: Washing-

(42) JEFFREY CIMBALO, “Resetting Relations with Russia,” *Forbes* (March 9, 2009): <http://www.forbes.com/2009/03/09/obama-russia-relations-opinions-contributors-medvedev.html>

(43) MICHAEL A. FLETCHER, “Obama Makes Overtures to Russia on Missile Defense,” *Washington Post* (March 3, 2009), A1; Stephen Sestanovich, “What Has Moscow Done?: Rebuilding U.S.-Russian Relations,” *Foreign Affairs* (November-December 2009), 12-28.

(44) ANDREW OSBORN, “Kremlin Signals a Harder Line on Relations With the U.S.,” *Wall Street Journal* (March 18, 2009), 1.

(45) NICHOLAS KULISH and JUDY DEMPSEY, “Merkel is Set to Greet, and Then Resist, Obama,” *New York Times* (March 29, 2009), A1.

(46) MARK LANDLER, “U.S. to Pledge \$40 Million for Afghanistan Elections,” *New York Times* (March 31, 2009), A1.

(47) LUBOLD, “The Emerging Obama Doctrine,” 1.

(48) SPENCER ACKERMAN, “The Obama Doctrine,” *The American Prospect* (March 24, 2008).

ton. Os Estados Unidos e mailos seus aliados poderían facer un chamamento á comunidade global ofrecéndolle grandes incentivos económicos para conseguir dos demais países o que quixesen⁽⁴⁹⁾.

O problema é que o estilo capitalista americano non é tan atractivo coma antes por mor da crise da economía mundial. A crise financeira tamén significa que nun futuro inmediato os EE.UU. e os seus aliados europeos terán menos cartos para ofrecerlle ós países ós que quere influenciar. As tensións entre os Estados Unidos e outros líderes no cumio do G-20 na primavera do 2009 aumentaron tralas declaracións dos países da Unión Europea que teñen coma moeda o euro que probablemente non sigan o liderado do goberno de Obama nun estímulo fiscal coordinado, aínda que este admitise unha nova era económica cun papel dos EE.UU. menos dominante⁽⁵⁰⁾. Ademais, recadar fondos para implantar un novo Plan Marshall para Iraq e Afganistán é moito máis difícil hoxe en día ca hai uns anos.

Continuidade e cambio

Poderíase argumentar que se necesita agora unha forte transformación da política exterior americana porque hai tempo que fracasou. No seu primeiro mandato (2001-2005), a proposta de Bush de comezar a guerra global contra o terrorismo foi moi mal preparada, mal executada e aumentou grandemente as tensións e a inseguridade internacionais. Bush foi atacado por ser un inepto e un incompetente unilateralista con pouco interese na estabilidade global e nas institucións internacionais. Non obstante, ó comezo do segundo mandato de Bush (2005-2009), moitas das súas decisións sobre a política exterior (a guerra de Iraq e a diplomacia con Irán) foron revogadas ou mesmo abandonadas cando a Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, conseguiu unha maior influencia na política exterior de Bush. Moitas áreas, principalmente os fondos para combater o VIH/SIDA en África, os intercambios diplomáticos con Irán e as negociacións multilaterais con Corea do Norte, considéranse agora éxitos relativos. Sinxelamente, a política exterior de Bush evolucionou cara unha estratexia de compromiso menos ideolóxica e máis práctica, sensata e moderada. Xa que logo, parece que o presidente Obama vai seguir moitas das estratexias e das tácticas en política exterior usadas polo seu predecesor. Isto, non obstante, non quere dicir que non haxa grandes cambios no horizonte. Por exemplo, como agora xa hai un calendario para a retirada de Iraq e a guerra de Afganistán semella estar a quecer, Obama tratará de tomar o mando nos temas da enerxía e do quentamento global e xa sinalou a súa intención de pechar a prisión de Guantánamo⁽⁵¹⁾.

(49) PETER BEINART, "The Solvency Doctrine," *Time* (January 21, 2009).

(50) ANTHONY FAOILA, "U.S. Signals New Era for Global Economy," *Washington Post* (April 2, 2009), A1; John Harwood, "Obama Heads Back To Work, Challenges in Tow," *New York Times* (March 29, 2009), A1; Jack Healy, "Worry Returns and Shares Turn Lower," *New York Times* (March 30, 2009), A1.

(51) FAREED ZAKARIA, "What Bush Got Right," *Newsweek* (August 18, 2008), 22.

Por exemplo, consideren os países que no seu día Bush definiu como o “eixe do mal”. Tras derrocar a Saddam Hussein, o goberno de Bush dedicouse a presionar a Corea do Norte e Irán. Obama probablemente continuará, no punto que Bush as deixou, coas negociacións multilaterais con Corea do Norte que foron e seguirán sendo frustrantes. Polo tanto, Obama ten poucas alternativas prácticas que non sexan tratar co réxime de Corea do Norte. En Irán, Obama continuará coa política de “paus e cenorias”, que persegue unha solución diplomática para o problema nuclear⁽⁵²⁾.

O reto de Obama será situar a retirada das tropas americanas de Iraq e os intercambios diplomáticos con Irán nunha política exterior que inclúa o achegamento ó Oriente Medio e Asia Central⁽⁵³⁾. Outra parte desta estratexia é proseguir co compromiso de paz con Oriente Medio iniciado por Bush. No seu primeiro mandato, Bush entendeu que o conflito palestino-israelí era algo máis ca unha simple disputa polas fronteiras. Mais a política inicial de Bush foi a de dicirlles ós palestinos que impedisen os ataques dentro de Israel e que, se así fose, considerarían pedirles ós israelís que eliminasen a súa presenza dos territorios ocupados. Só no segundo período ámbolos dous obxectivos foron perseguidos simultaneamente⁽⁵⁴⁾. Obama herdará un proceso de paz en Oriente Medio que avanza polos dous camiños asemade: reconstrución do Estado e promoción da paz.

Nesta era de gran paz, Obama probablemente tratará de ter unha postura realista para xestionar o ascenso e a expansión das grandes potencias dentro do sistema internacional vixente⁽⁵⁵⁾. Animando á China, á India, ó Xapón, ó Brasil e a outros para que se convertan en partes interesadas e responsables na orde internacional, o goberno de Bush mostrou que o “ascenso dos demais” non ten que se asociar co descenso do poder global americano⁽⁵⁶⁾. As relacións dos EE.UU. coa China realmente melloraron con Bush, grazas ás seis reunións que se celebraron acerca do programa nuclear de Corea do Norte⁽⁵⁷⁾. A principal preocupación non é o ascenso da China, senón o rexurdimento de Rusia. Neste aspecto Obama probablemente continuará coa estratexia de Bush simplemente porque é mellor cás alternativas de illar a Rusia ou de darlle un poder sen restricións. Obama posiblemente tratará de equilibrar a cooperación con Rusia en intereses compartidos, como o tema de Chechenia, coa competitividade cando os intereses diverxen, por exemplo a expansión da OTAN.

(52) CHRISTIAN BROSE, “The Making of George W. Obama,” *Foreign Policy* (January/February 2009), 11.

(53) SCOTT MACLEOD, “Can Obama Broker Middle East Peace,” *Time* (January 25, 2009), 39.

(54) MICHAEL D. SHEAR and GLENN KESSLER, “Obama Voices Hope for Mideast Peace in Talk With Al-Arabiya TV,” *Washington Post* (January 27, 2009), A3.

(55) ROBERT JERVIS, “Theories of War in an Era of Great Power Peace,” *American Political Science Review*, 96 (March 2002), pp. 1-14

(56) FAREED ZAKARIA, *The Post American World* (New York: WW Norton and Company, 2008).

(57) RICHARD BUSH, “U.S. China Relations Looking Forward,” The Brookings Institution, FICS-Brookings Conference on Taiwan-China-U.S. Relations After the Taiwan Election Taipei, Taiwan, May 23, 2004

Conclusións

A realidade política é que aínda que os EE.UU. está experimentando un período de inestabilidade e de transición e ten a capacidade de reestruturar a súa política exterior e reformula fundamentalmente o seu achegamento a temas clave de política exterior, existe unha forte probabilidade de que o presidente Obama non altere nin reforme considerablemente a posición global de América dentro do sistema internacional. Como con calquera novo presidente americano, haberá un período de reorganización política, asignación de prioridades e de consideración das diferenzas internas co goberno de Bush. Non obstante, parece que unha aproximación en diferentes facetas ó deseño da política exterior, que mestura continuidade e cambio, estase a despreparar a medida que o goberno de Obama trata de establecer a política exterior americana nun camiño dalgunha maneira diferente.

Isto non trata de suxerir que o presidente Obama formulará unha nova doutrina estratéxica en política exterior. A doutrina de Bush é insostible a longo prazo xa que foi baseada, en grande parte, na idea do apoio político do ex presidente, e non foi creada como resposta a un cambio ou transformación na balanza do poder global. Ademais, é posible que a hexemonía global americana teña os días contados ou sexa, no mellor dos casos, limitada. Aínda así, Obama non pode simplemente ignorar o impacto de Bush na política exterior americana ou retomar o que Bill Clinton deixou. Pódese dicir que Obama ten oportunidades e limitacións para formular e construír unha nova política exterior para os Estados Unidos.

*Chris J. Dolan é Profesor Asistente de Ciencias Políticas
no Lebanon Valley College*

Tradución: Flavia Piñeiro Vázquez e Iria Castro Fernández

China: de la A a la Z

Diccionario general de expresiones chinas

Xulio Ríos

