

¿MARCANDO EL RETORNO A WESTFALIA? EL CONFLICTO SIRIO, LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y SUS IMPLICACIONES INTERNACIONALES*

JUAN TOVAR RUIZ**

Resumen: El conflicto en Siria ha estado presente en la mayor parte de los medios durante los últimos tiempos. En este artículo se analizará la política exterior estadounidense hacia Siria enmarcada en el proceso conocido como “Primavera Árabe” a través de un análisis de los discursos, documentos estratégicos y hechos de la Administración Obama y se expondrá porqué el resultado final, fue una solución diplomática, no una intervención militar como en Libia. A pesar de concluir que la doctrina de la Responsabilidad de proteger no puede darse necesariamente por acabada, la política exterior de la Administración Obama hacia Siria ha dado lugar a una nueva política hacia el Próximo Oriente marcada por el realismo político.

Palabras clave: Siria, política exterior estadounidense, realismo político, toma de decisiones, Primavera Árabe.

Abstract: Syria’s civil war has focused the attention of the Media during the last years. In this article the American Foreign Policy to Syria is analyzed in the context of the process of change called “Arab Spring”, using the different speeches, Strategic documents and the facts of the Obama Administration as a pillar to expose the reasons of a final result, which consisted in a Diplomatic solution, not a military intervention as the case of Libya. In spite of concluding that the Responsibility to Protect Doctrine can not necessarily be considered as ended, the Obama Administration Foreign Policy to Syria has produced a new policy for the Middle East which follows the Political Realism as a guiding philosophy.

Keywords: Syria, American Foreign Policy, Political Realism. Decision Making, Arab Spring.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO; II. ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS: LA ADMINISTRACIÓN OBAMA Y EL RÉGIMEN SIRIO; 1. CONCLUSIONES A LOS DISCURSOS; III. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA Y EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN EN SIRIA; IV. CONCLUSIONES; V. BIBLIOGRAFÍA.

* Ponencia impartida el 19 de febrero de 2014 en las XIV Jornadas RJUAM 2014.

** Investigador postdoctoral de la Universidad Carlos III de Madrid. juan.tovar@uc3m.es.

Esta publicación ha sido realizada en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad: Persistencia del autoritarismo y procesos de cambio político en el Norte de África y Oriente Próximo: consecuencias sobre los regímenes políticos y el escenario internacional (CSO2012-32917). Investigadora principal: Inmaculada Szmolka.

El 19 de agosto de 2012 el presidente estadounidense, Barack Obama, afirmaba en una rueda de prensa concedida en la Casa Blanca en respuesta a la pregunta de un periodista, que reconsideraría su posición contraria a intervenir militarmente en el conflicto sirio si el régimen desplegara o utilizaba armas químicas o biológicas y definió su posicionamiento como una “línea roja”. Un año después y, pese a que Estados Unidos y otros aliados suyos como Reino Unido o Francia consideraron que había empleado en más de una ocasión dichas armas, en el último caso con el resultado de varios centenares de muertes civiles, la intervención no se produjo conformándose con la destrucción del arsenal químico y una conferencia de paz a celebrar en Ginebra en enero de 2014.

¿Qué ha motivado en este caso y, a diferencia de lo que había sucedido en Libia, que una intervención prácticamente anunciada fuese suprimida y modificada de manera sustancial por un acuerdo diplomático y unas conversaciones de paz, rompiendo con casos similares que se venían produciendo desde los años 90?

I. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO

El conflicto sirio se ha convertido en un asunto recurrente en los medios de comunicación y el discurso de los diferentes líderes políticos. Tiende a afirmarse de una manera recurrente que es uno de los conflictos más sanguinarios de los últimos tiempos, con una incidencia de más de 100.000 muertos, con diferentes potencias tanto regionales como globales que realizan su juego en dicho “tablero” y donde actores no estatales como es el caso de grupos yihadistas de procedencia extranjera están actuando de manera activa. A pesar de todo y a diferencia de otros casos recientes como el de Libia, enmarcado dentro de un proceso de revueltas conocido como “Primavera Árabe” este conflicto no ha conducido, por el momento, a ninguna intervención militar justificada sobre la base de la democracia o los derechos humanos.

Los fundamentos teórico-metodológicos del mismo tienen una variante tanto constructivista como realista. De los primeros se tomará la importancia del análisis de discursos, de las identidades, de las ideas e ideologías o la interacción de los actores a la hora de conformar una realidad compleja. De los segundos tomo la importancia de los factores materiales, de las relaciones de poder y de las cuestiones de seguridad que conformarían los intereses nacionales de las diferentes potencias envueltas, cuyo objetivo final será la supervivencia del Estado. Siguiendo los posicionamientos del neorrealismo ofensivo de John Mearsheimer, la competición regional por el poder entre potencias como Arabia Saudita o Irán y la presencia de Rusia, tendrían este objetivo final.¹

¹ MEARSHEIMER, J. J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Ed. Norton & Co., Nueva York, 2001, pp. 1-28. WENDT, A., “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, nº 2, 1992, pp. 391-425. WENDT, A., *A Social Theory of International Politics*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 376-378.

De igual modo y dada la particular atención que se presta al caso estadounidense como principal potencia, es preciso destacar la relevancia del proceso de toma de decisiones dentro de esta potencia. El poder de persuasión y la importancia del presidente como comandante en jefe y las amplias competencias que mantiene en el ámbito de la política exterior y de seguridad. La labor de coordinación del Consejo de Seguridad Nacional en dichas políticas, el rol otorgado a Departamentos y Agencias en el ámbito de sus competencias como los de Estado o Defensa, la capacidad sancionadora que posee el Congreso Estadounidense e incluso la influencia de grupos de interés privado y de otros actores externos como los *think tanks*. Todo ello, adaptado tal y como se ve en la segunda parte del artículo al contexto político y la concreción de la misma realizada por parte de la Administración Obama. Todo ello se enmarca en un momento en el que han aparecido debates de particular relevancia sobre la importancia de tener una política exterior digna de tal nombre y las importantes repercusiones de la política interna para el desarrollo de una exitosa política exterior.²

Es muy importante también resaltar la relevancia de otros aspectos de la política exterior estadounidense como sus propias corrientes de política exterior: el nacionalismo jacksoniano que preconiza el uso unilateral de la fuerza, el idealismo wilsoniano y su defensa de expandir los valores estadounidenses y, particularmente, “hacer el mundo seguro para la democracia”, el liberalismo jeffersoniano que preconiza evitar aventuras exteriores y “predicar con el poder de nuestro ejemplo” o el realismo hamiltoniano establecido sobre la base de la defensa de los intereses comerciales estadounidense. Igualmente son de destacar los principales grupos ideológicos estadounidenses de su política exterior: realistas, liberales intervencionistas y neoconservadores. Frente a los realistas, que tradicionalmente han preconizado la relevancia de las cuestiones de interés nacional entendidas en términos de seguridad, los liberales intervencionistas y neoconservadores de tercera generación unidos por los conceptos de paz democrática, responsabilidad de proteger y consideración de Estados Unidos como la “potencia indispensable” otorgan más relevancia al uso de la fuerza en defensa de los ideales y valores estadounidenses.³

Además de estos elementos, es imprescindible por comparación tener en cuenta el rol jugado por Estados Unidos y sus aliados en diferentes intervenciones producidas desde los comienzos de la postguerra fría en diferentes escenarios geográficos desde Haití a Libia, pasando por los Balcanes o Irak. En la mayor parte de las cuales las justificaciones

² NEUSTADT, R.E., *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Ed. Free Press, Nueva York, 1990, pp. 29-49. BROWN, E. y SNOW, D. M., *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge*, Ed. Bedford/St. Martin's, Boston, 2000, pp. 1-271. KISSINGER, H., *Does America Need a Foreign Policy?*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2001, pp. 17-31 y 283-288. HAASS, R. *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, Ed. Basic Books, Nueva York, 2013, pp. 121-164.

³ MEAD, W. R., *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, Ed. Routledge, Nueva York, 2002, pp. 3-30. SMITH, T., “Wilsonianism after Iraq”, en IKENBERRY, G.J. ed., *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, 2008, pp. 62-74.

principales se asentaron sobre valores e ideales como la democracia liberal o los derechos humanos e incluso de teorías en boga durante aquella época como la famosa tesis de la paz democrática, que plantea que las democracias liberales “no se hacen la guerra entre ellas”, o la famosa doctrina de la responsabilidad de proteger que surgiría a raíz de la experiencia política del momento. La dimensión política jugada por estos factores ideológicos durante la postguerra fría hacen aún más relevante la necesidad de estudiar el supuesto sirio, donde dichos valores han sido utilizados y cuya vulneración clara en Siria no ha conducido a una solución parecida. Este aspecto, de confirmarse, podría tener implicaciones bastante serias en cualquier análisis de la evolución del sistema internacional y de las fuentes de legitimidad predominantes en el mismo.⁴

Este artículo, por tanto, pretende desarrollar una visión de carácter genérico sobre el devenir del citado conflicto y sus principales implicaciones para el sistema internacional, con especial atención a la posición estadounidense en el mismo. Su objetivo principal será tratar de dilucidar porqué, a diferencia de otros casos donde se han producido vulneraciones de derechos humanos a escala similar o incluso menor y a pesar del establecimiento de determinadas líneas rojas por parte del propio presidente estadounidense, la intervención no se ha producido y, en segundo lugar, analizar cuales son sus implicaciones y consecuencias para el orden internacional actual. Para ello se dividirá en dos partes bien diferenciadas. La primera recogerá un análisis del discurso de los principales líderes políticos, particularmente estadounidenses, pero también rusos, británicos o franceses y de diferentes documentos estratégicos oficiales a la hora de analizar el citado conflicto. La segunda parte expondrá el devenir de los acontecimientos en Siria y los hechos que han conducido a que las divergencias occidentales con el régimen de Asad no hayan conducido, por el momento, a un conflicto armado.

Las fuentes utilizadas para escribir este artículo tendrán un carácter tanto primario como secundario. En el caso de las fuentes primarias debemos destacar los discursos enunciados por parte de los principales actores, además de diferentes documentos estratégicos. A ellas cabe añadir las fuentes de carácter secundario como los diferentes artículos de prensa, académicos, de análisis político o monografías que explican los hechos acontecidos en el conflicto sirio. La profusión con la que se utilizarán fuentes como los artículos de análisis o prensa está justificada por los acontecimientos extremadamente recientes que son objeto de análisis en el presente trabajo.

⁴ DOYLE, M. W., “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2” en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4, 1983, pp. 205-235 y 323-353. TOVAR, J., *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia* (1989-2009), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp 1-360. Sobre la doctrina de la responsabilidad de proteger, véase la Resolución 1674 de 28 de abril de 2006 donde se enunciaría por primera vez de manera oficial en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674(2006)).

II. ANÁLISIS DE DISCURSOS. EL RÉGIMEN SIRIO Y LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

La evolución del discurso de la Administración Obama hacia el régimen sirio puede observarse de manera continuada a lo largo del tiempo, enmarcado en sus documentos oficiales y en los discursos del propio presidente estadounidense, así como en la propia evolución de la política exterior estadounidense durante todo este periodo.

Si originalmente el objetivo de la Administración Obama fue diferenciarse de la política exterior que había venido produciéndose con su predecesor, George W. Bush, la actitud hacia un régimen sirio con el que el anterior presidente no había mantenido buenas relaciones pareció modificarse en un principio. En el discurso inaugural del presidente estadounidense de enero de 2009, se utilizaba la expresión “alargar el brazo si están dispuestos a abrir el puño” para aquellos Estados autocráticos con los que Estados Unidos había tenido una relación complicada como era el caso de Irán o Corea del Norte, pero también el régimen sirio.⁵

Esta inicial actitud conciliadora se fortalecería con el famoso discurso de El Cairo de 4 de junio de 2009, lanzado en la Universidad de El Cairo, en el que el presidente estadounidense pretendió mejorar las relaciones entre Estados Unidos y el mundo musulmán. Además de referirse a cuestiones complejas como el plan nuclear iraní o el proceso de paz en Oriente Próximo, un elemento destacado de dicho discurso fue el de abandonar la estrategia de cambio de régimen e imposición de la democracia liberal. Pese a no abandonar por completo el discurso de promoción de dichos valores y afirmar que el Islam es compatible con los derechos humanos y la democracia, la estrategia de fuerza adoptada por su predecesor y la denominada *Freedom Agenda*, son abandonadas en aras de lograr una mayor comprensión en una región que todavía vivía las consecuencias de las intervenciones en Afganistán y en Irak.⁶

Esta política más conciliadora, confirmada por determinados aspectos de la Estrategia de Seguridad Nacional Estadounidense de 2010, donde se recogía frente a la exportación de la democracia liberal de su predecesor, la necesidad de “predicar con el poder de nuestro ejemplo” y de negociar con Estados autocráticos sin abandonar los principios estadounidenses. Esta estrategia, sin embargo, no concede ninguna prioridad al caso sirio salvo alguna mención escasa en relación al proceso de paz en Oriente Próximo, frente a otros escenarios como este, Afganistán, Pakistán o Irak. Lo mismo sucede con la *Quadrennial Defense Review*, elaborada por el Departamento de Defensa y publicada en febrero de ese mismo año.⁷

⁵ Véase en <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address>.

⁶ El citado discurso puede verse en <http://www.whitehouse.gov/blog/NewBeginning/transcripts>.

⁷ Estos documentos estratégicos pueden verse en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf y <http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2026jan10%200700.pdf>.

Las cosas comenzarían a cambiar con el desencadenamiento de la denominada “Primavera Árabe”. Los movimientos de cambio producidos en Estados como Túnez, Egipto, Libia o Yemen, contagiados a otros Estados como Siria o Bahreín modificaron la perspectiva de la Administración Estadounidense. Si en los dos primeros casos los cambios fueron pacíficos –conjuntamente con presiones y apoyo estadounidense–, el resto de supuestos fueron diferentes y las soluciones condujeron al desarrollo de una reacción poco coherente y que debía ser evaluada caso por caso en función de los intereses estadounidenses en cada supuesto concreto.

El discurso del presidente Obama de 19 de mayo de 2011, en torno a esta cuestión, deja lugar a pocas dudas. Si bien en el mismo saluda los procesos de cambio y anuncia un retorno al apoyo a las “transiciones” que se venían produciendo en toda la región, su reacción va a ser distinta según cada supuesto. De tal forma, si en Túnez y Egipto saluda y apoya estos procesos de cambio, en el caso de Libia condena la represión y defiende la solución adoptada en forma de Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas e intervención militar para evitar la vulneración masiva de derechos humanos de su población y que otros dictadores tomen ejemplo. Cuando se observa el supuesto de Bahreín, el presidente estadounidense hace suyo el discurso de la familia real al considerar que “tiene un gobierno legítimo” y denunciar que Irán trata de aprovechar las revueltas en beneficio propio. Algo parecido puede darse con el caso sirio, en el cual y a pesar de reconocer la violencia que ya había comenzado a producirse frente a la oposición, otorga a Asad la necesidad de elegir entre “dirigir una transición democrática” o “dejar el poder”.⁸

Esta posición original, se recogerá también en discursos como el que pronuncia el 18 de agosto de 2011, y cuya posición modificaría ya en febrero de 2012, pidiendo directamente la salida del presidente Asad y otorgando un apoyo explícito a la oposición, pese a las continuas protestas de Rusia. A raíz de la evolución del conflicto sirio y de las intensas presiones para lograr una reacción similar a la intervención libia, el presidente estadounidense acaba estableciendo una línea roja en una rueda de prensa de 19 de agosto de 2012, en el que afirmó que en caso de que el régimen de Asad desplegase o utilizase armas químicas, esto supondría una alteración de sus cálculos. Esta línea roja sería precisamente utilizada por los partidarios de la intervención en el momento en que el régimen es acusado de utilizar armas químicas en un suburbio de Damasco el 22 de agosto de 2013 controlado por los opositores, con el resultado de cientos de muertos entre ellos mujeres y niños.⁹

El posicionamiento de la Administración había quedado, por tanto, fijado como consecuencia del devenir del conflicto sirio y los subsiguientes hechos que modificarían esta

⁸ Véase <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa%20>.

⁹ Tal y como puede verse en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/18/statement-president-obama-situation-syria> y <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/02/04/statement-president-syria>. KESSLER, B., “President Obama and the red Line on Syria’s chemical weapons”, *The Washington Post*, 6 de septiembre de 2013.

decisión de intervenir, aplicando una solución diplomática que llevaría a la destrucción del arsenal químico sirio y que serán expuestos de manera más detallada en la segunda parte del artículo. Es de destacar que en estos momentos y a pesar de la lentitud de los cambios en las prioridades de la política exterior estadounidense, el supuesto “giro hacia el Pacífico” recogido en documentos como la *Defense Strategic Guidance*, publicada en enero de 2012, todavía marcaba el discurso y una cierta acción de la Administración Obama en política exterior, ante los conflictos y la competición por la hegemonía en Asia Oriental. Esto implicaba una reducción de la presencia estadounidense en Europa y Próximo Oriente que la “Primavera Árabe” ha dificultado de manera creciente.¹⁰

Cabe destacar además que, esta evolución de los acontecimientos en el caso sirio, fue consustancial y paralelo al cambio de actitud en el discurso de la Administración Obama. Si en mayo de 2011 apoyaba y reivindicaba los movimientos de cambio en plena efervescencia de las revueltas en su discurso de Naciones Unidas de 24 de septiembre de 2013, dedicado de manera principal al conflicto sirio y después de los graves problemas que las transiciones atraviesan en Túnez y, sobretudo, en Libia y Egipto el cambio en la estrategia y el discurso fue cada vez más notable. La importancia de Siria en el citado discurso da una idea de la creciente relevancia adoptada por el conflicto para la propia política exterior estadounidense dados los acontecimientos de estos últimos meses.

En dicho discurso el presidente estadounidense destaca algunas cuestiones principales relacionadas con el Próximo Oriente como son las negociaciones nucleares con Irán, el proceso de paz entre israelíes y palestinos, la limitación de los ataques con drones o su intención de cerrar Guantánamo. Asimismo, expone el famoso debate fundamentado sobre la defensa de la soberanía o la protección de los derechos humanos y relaciona el mismo con el caso sirio. En relación a dicho conflicto reconoce que prefiere una solución pacífica por las dificultades que una intervención entrañaría y la complejidad de la situación sobre el terreno, donde una debilitada oposición “moderada” se enfrenta al régimen de Asad y sus partidarios y a una creciente presencia de extremistas además de todas las implicaciones sectarias del mismo. No obstante, considera una fantasía la posibilidad de volver al statu quo anterior.

Es particularmente destacada su referencia al uso de armas químicas por parte del régimen, que considera probado pues el ataque se habría realizado desde un suburbio controlado por las tropas del régimen a otro controlado por los rebeldes. Además, si bien considera positiva la solución diplomática adoptada, considera que su decisión de intervenir de manera limitada en Siria se fundamenta en criterios de seguridad nacionales sobre la base del control del uso de las armas de destrucción masiva. En este sentido defiende una mayor aplicación de las normas internacionales que regulan su uso.

¹⁰ Este documento estratégico puede verse en http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.

El presidente estadounidense aprovecha el caso sirio para enunciar cual será su política hacia la región en los próximos años y si bien sigue defendiendo la promoción de la democracia y los derechos humanos de manera pacífica y afirma que permanecerá en contra de posibles genocidios, aún reconociendo las debilidades marcadas por los casos iraquí y libio, se asentará sobre la base de intereses estratégicos clave. Esta política giraría sobre cuatro ejes: evitar agresiones externas como en la Guerra del Golfo, mantener y garantizar que continúe el flujo energético, luchar contra grupos terroristas y evitar el despliegue y el uso de armas de destrucción masiva.¹¹

Este discurso marcará la base de una nueva estrategia más prudente y “humilde” que reconoce los límites de la capacidad estadounidense para influir en los acontecimientos regionales –como el caso egipcio vino a demostrar– o condicionar el sistema político y social de los Estados de la región. Esta estrategia ha sido inspirada por el presidente estadounidense más que por su consejera de Seguridad Nacional Susan Rice, más conocida por su defensa del uso de la fuerza para prevenir genocidios o vulneraciones de los derechos humanos a escala masiva y se centrará en cuestiones clave como mitigar las consecuencias del conflicto sirio, las negociaciones del plan nuclear iraní o las negociaciones de paz entre israelíes y palestinos, además de en los objetivos concretos enunciados por el presidente Obama en su discurso de Naciones Unidas, aunque no descarta en su discurso seguir apoyando los derechos humanos y la democracia. Esta estrategia parece focalizar una dimensión más realista de la política exterior estadounidense hacia la región de lo que se había venido produciendo desde el estallido de la “Primavera Árabe” y, en teoría y a pesar de la falta de concreción, pretendería una mayor focalización hacia regiones clave como Asia Oriental.¹²

1. Conclusiones a los discursos

Recapitulando todo lo visto anteriormente, es evidente que el caso sirio no ha sido una prioridad estratégica para la Administración Obama con antelación al desencadenamiento del conflicto. Una evaluación de los discursos recogidos en el primer mandato hasta el estallido de la “Primavera Árabe”, confirma que la presencia de Siria es fundamentalmente periférica y solo puede ser considerada en conjunto con otros regímenes autocráticos en el ofrecimiento de diálogo y entendimiento por parte del presidente estadounidense como sucede en los discursos inaugural o de El Cairo pronunciados en el primer año de su mandato.

Las cosas empiezan a cambiar a partir del estallido del conflicto, sin embargo, la Administración parece preferir un enfoque dialogado en el que el propio presidente Asad liderase una transición, en contraposición al caso libio, donde la intervención fue la solución por la que Estados Unidos y sus aliados acaban optando en el marco de una estrategia no coherente

¹¹ El discurso puede leerse en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.

¹² “Rice Offers a More Modest Strategy for the Mideast”, *The New York Times*, 26 de octubre de 2013.

hacia una región en cambio, marcada por las diferencias de los intereses estadounidenses en cada supuesto concreto. El desarrollo de un conflicto cada vez más sangriento y marcado por tintes sectarios y la presencia de islamistas radicales y actores regionales tan relevantes como Irán o Arabia Saudita, conjuntamente con las presiones internas para que realizase una intervención, posibilitaran la declaración de la famosa “línea roja” en relación al uso de armas químicas.

La opción final tomada por parte de la Administración de dar una solución diplomática en lugar de la “intervención limitada” anunciada, favorecida por Rusia y escogida ante la enorme oposición a la posible intervención en Siria, abre el camino a toda una nueva estrategia para el Próximo Oriente. Una estrategia sustentada sobre bases acordes con el realismo político, reestableciendo las líneas de actuación sobre las que la política exterior de la Administración Obama había comenzado en contraposición con el idealismo wilsoniano de su predecesor y la estrategia de expansión de la democracia.

El importante discurso de Naciones Unidas pronunciado en septiembre de 2013 no deja lugar a dudas. Los ejes sobre los que se sustenta la nueva estrategia estadounidense se fundamentan en la protección de una serie de intereses vitales antes que en la imposición de valores e ideales, más allá de la promoción pacífica o de la idea jeffersoniana de “predicar con el poder de nuestro ejemplo”. La “humildad” que algunos de los principales asesores de Obama, como es el caso de su consejera de Seguridad Nacional Susan Rice, han destacado a la hora de conformar esta nueva estrategia y del escepticismo ante la posibilidad de que Estados Unidos pudiese ejercer una influencia decisiva en los procesos de transformación política y social en curso en la región, ha permitido esta nueva modificación en los principios fundamentales de la estrategia regional de la política exterior estadounidense.

Si bien el objetivo declarado de otorgar una mayor importancia a Asia Oriental como prioridad principal de la política exterior estadounidense ha sido y sigue siendo difícil ante los problemas que una región tan estratégicamente relevante como el Próximo Oriente plantea, el conflicto sirio ha sido un catalizador que ha permitido un nuevo enfoque estratégico hacia la región, más prudente y consciente de los propios límites de lo que se puede conseguir, en la mejor tradición realista de Niebuhr, Kennan o Morgenthau. Algo imperiosamente necesario después de los fracasos de intervenciones y procesos de *Nation-Building* producidos en casos como Afganistán, Irak o Libia, cerrando el debate expuesto por el propio presidente estadounidense en su discurso de Naciones Unidas.

Esta dimensión estratégica o ideológica tiene que contraponerse, por otro lado, con las posibles evidencias empíricas que recogeremos a continuación a efectos de exponer las conclusiones finales del trabajo y confirmar los hallazgos de discursos y documentos estratégicos en la propia política exterior estadounidense.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA Y EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN EN SIRIA

Una primera dimensión práctica que es necesaria a la hora de entender el conflicto sirio es la del propio proceso de toma de decisiones incardinado en la Administración Obama y que ayuda a explicar de manera parcial porque la solución militar planteada no se ha llevado a cabo.

Desde los primeros momentos de su mandato, la Administración Estadounidense ha pretendido establecer una suerte de equilibrio entre las visiones ideológicas de los diferentes actores relevantes a la hora de tomar decisiones en cuestiones de política exterior y de seguridad. Las diferencias entre unos y otros han quedado patentes en diferentes momentos de crisis como sucedió a la hora de elegir una nueva estrategia para solventar el conflicto afgano o a la hora de intervenir en Libia.¹³

A grandes rasgos los miembros de la Administración Obama pueden dividirse en adscripción según diferentes grupos ideológicos en realistas, posicionamiento que abarcaría a miembros tan relevantes como el ex consejero de Seguridad Nacional Tom Donilon, el ex secretario de Defensa Robert Gates o el asesor en cuestiones antiterroristas John Brennan y en liberales intervencionistas, entre las que cabe destacar a la ex Embajadora estadounidense en Naciones Unidas y actual consejera de Seguridad Nacional Susan Rice y a la actual embajadora Samantha Power. Si los primeros focalizan su interés en las cuestiones relacionadas con intereses nacionales entendidos en términos de seguridad. Los segundos lo harán en cuestiones relacionadas con la defensa de la democracia y los derechos humanos como herederos de la corriente wilsoniana de la política exterior estadounidense. Frente a la enorme popularidad que los planteamientos realistas tuvieron durante el primer mandato del presidente estadounidense –“Scowcroft Democrats” como los denominó irónicamente Mann en referencia al antiguo consejero de Seguridad Nacional con Bush padre e importante colaborador de Kissinger a quien los realistas reconocerían una enorme influencia–, quien tendía claramente a alinearse con ellos en la mayor parte de los debates planteados en el Consejo de Seguridad Nacional, la “Primavera Árabe” y la intervención en Libia pareció, a continuación, reivindicar a los segundos y marcar un cierto cambio en el equilibrio interno de la misma.¹⁴

Más allá del grupo ideológico al que pudiesen ser asociados, cabe destacar también la presencia de figuras procedentes del ámbito político como la ex secretaria de Estado Hillary Clinton, el vicepresidente Joe Biden, el secretario de Defensa Chuck Hagel o el actual secretario de Estado John Kerry, caracterizados por un relativo pragmatismo. A estos

¹³ WOODWARD, B., *Obama's Wars*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2010, pp. 34, 185-233, 246-256 y 334-380.

¹⁴ MANN, J., *The Obamians. The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, Ed. Viking, Nueva York, 2012, pp. 156-170.

actores cabe añadir una serie de asesores de segunda fila a los que el periodista James Mann ha calificado como *Obamians*, entre los que cabe destacar figuras como el vice consejero de Seguridad Nacional Ben Rhodes o del jefe de Gabinete del presidente Dennis McDonough. Muchos de estos asesores serían aquellos en los que, principalmente, el presidente ha otorgado gran parte de su confianza antes que en las figuras que dominan las grandes Agencias y Departamentos.¹⁵

Las diferentes figuras que componen esta Administración explican, en buena medida, algunas de las principales decisiones tomadas en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Está ya bien documentado cómo en el caso de Libia, con el apoyo de figuras externas como Sarzoky, Cameron o la propia Liga Árabe, los alineamientos producidos en los debates a la hora de decidirse sobre una intervención militar se correspondieron en buena medida con la adscripción ideológica de cada uno de sus miembros. La decisión final tomada por el presidente estadounidense de intervenir en el país norteafricano, fue facilitada por un cambio de postura poco usual por parte de la secretaria de Estado Clinton, que se alineó con las tesis que sostenían Rice y Power frente a los argumentos ofrecidos por actores tan relevantes como Gates, Donilon o Brennan que reclamaban prudencia y se acabó optando por una situación que condujo al cambio de régimen.¹⁶

Este esquema del proceso de toma de decisiones, sin embargo, no se ha repetido en el caso sirio. En este supuesto las diferentes circunstancias que acabaron constriñendo la capacidad de maniobra de la Administración Obama y que expondremos a continuación, se irían poniendo de manifiesto a lo largo del tiempo.

Tal y como vimos en la primera parte a la luz de los discursos y documentos oficiales, Siria nunca fue una prioridad para la política exterior de la Administración Obama e incluso se pretendió alcanzar una cierta “distensión” con el régimen baazista hasta que se produjo el desencadenamiento de la denominada “Primavera Árabe” y de los inicios de un conflicto que se iría prolongando a lo largo del tiempo. De hecho, en los momentos iniciales, la Administración consideró posible un gobierno de transición encabezado por el propio Bashar al Assad que condujese a una evolución de dicho Estado hacia la democracia, sin que se plantease una solución parecida a la del supuesto libio. Las cosas se irían modificando a lo largo del tiempo y a medida que dicho conflicto se enquistaba.¹⁷

Ya para agosto de 2013, el conflicto presentaba una situación claramente degradada con unos 100.000 muertos, la mitad de la población del país desplazada con un creciente flujo de refugiados a Estados vecinos como Jordania o Líbano y una creciente naturaleza de conflicto sectario en el que parte de las minorías religiosas del país encabezadas por los allawitas apoyaban al régimen, en tanto que la mayoría suní del centro y norte del país

¹⁵ *Ibidem*, pp. 66-85.

¹⁶ “Obama Takes Hard Line With Libya After Shift by Clinton”, *The New York Times*, 18 de marzo de 2011.

¹⁷ Véanse las notas 5 a 9.

apoyaba a las diferentes fuerzas rebeldes. Complejizando aún más la situación, el conflicto se había convertido en el centro de la competición entre chiíes y suníes por el control de la región y en el centro de los equilibrios de poder regionales, con potencias como Turquía, Qatar, Arabia Saudita o Irán apoyando a sus facciones favoritas y realizando su propio juego de poder en el que el dinero y las armas no siempre han ido destinadas a los sectores más moderados de la oposición siria. Existen autores, además, que han planteado que la actuación de estas potencias regionales –en ocasiones divididas por discrepancias y rivalidades como es el caso de Catar y Arabia Saudita– contribuyeron con esta política de financiamiento de diferentes grupos heterogéneos al fraccionamiento de la oposición siria y a una situación de estancamiento en la que el régimen o los rebeldes no se hallaban en posición de derrotar de manera decisiva al rival ni a una situación de debilidad suficiente para obligar al régimen a negociar. Destaca igualmente la aparición de diferentes grupos considerados terroristas por Occidente como al-Qaeda en Irak o el grupo conocido como al-Nusra, que se unirían a las filas rebeldes imprimiendo en las zonas controladas por ellos la sharía como cuerpo legal obligatorio y una interpretación estricta de los preceptos islámicos. Estos grupos estarían más interesados en promover la creación de un “califato” o en derrotar a los chiíes antes que en unir fuerzas con sectores laicos para establecer una democracia en Siria. Otros grupos como Hezbolá o la Guardia Revolucionaria iraní contribuirían, por el lado chií, a determinados éxitos recientes del régimen baazista de Assad. Pronto la situación parecía tener visos de contagiarse a Estados vecinos como Líbano, claramente expuesto a las tensiones de la situación siria, o incluso a un todavía dividido Irak.¹⁸

Esta situación empezó a inquietar a un ya preocupado Occidente, que solo en muy pequeña medida había optado por apoyar a los grupos rebeldes con asistencia en determinados tipos de armamento y ayuda humanitaria, preocupado porque un apoyo más letal a una dividida oposición pudiese llegar a manos de los grupos yihadistas. Las dificultades estratégicas materializadas en la naturaleza sectaria del conflicto, la mayor complejidad geográfica o humana de Siria respecto a otros supuestos como Libia, el recuerdo de las implicaciones de los procesos de *nation-building* en Afganistán o Irak, el mucho más preparado ejército de Siria en comparación con el libio, la mayor lejanía y el mayor coste de la intervención para la OTAN o el apoyo de potencias como Rusia o China que llegaría a vetar hasta en tres ocasiones resoluciones de condena que no llevaban necesariamente implícito el uso de la fuerza, por temor a repetir el ejemplo libio de cambio de régimen influirían en la disuasión temprana del uso de la fuerza en Siria. En cualquier caso y de cara a los análisis coste-beneficio que se estaban realizando en el seno de la Administración Estadounidense, Assad tendría tres ventajas que no había tenido Gadafi: un terreno mucho más difícil de bombardear, un ejército bien equipado y armado y una oposición dividida y fraccionada, por no hablar de los apoyos decididos de actores como Irán o Rusia a nivel internacional o de la oposición de China a una nueva intervención humanitaria que pudiese desembocar

¹⁸ TABLER, A. J., “Syria’s Collapse. And How Washington Can Stop It”, *Foreign Affairs*, vol.92, nº 4, junio/Julio, 2013. [syrias-collapse-and-how-washington-can-stop-it](#). LEGRAND, F., “El dilema sirio”, *Política Exterior*, vol. XXVIII, nº 156, 2013, pp. 50-58.

en otro cambio de régimen. Como bien plantea Sandler, Rusia no estaba más dispuesta a dejar caer a Assad que Estados Unidos al rey de Bahréin en una clara analogía respecto de la base de Tartus y la sede de la Quinta Flota estadounidense.¹⁹

A pesar de todo y como plantea el influyente intelectual realista Richard Haass, en un contexto político en el que la Administración Obama trataba de fortalecer la posición interna de Estados Unidos que, todavía estaba sufriendo los efectos de la crisis económica, como clave del éxito en cuestiones de política internacional y marcado por el famoso “giro hacia el Pacífico”, en el que la Administración Obama trata de desengancharse del Próximo Oriente y jugar un papel clave en una de las regiones que marcará la lucha por la hegemonía en las próximas décadas; Siria cobraba un papel cada vez más relevante. De hecho, la situación de este conflicto en el que la Administración había dado todas las señales de no querer entrar a pesar de que derribar el régimen de Assad sería una manera de quitar un aliado clave a Irán en la región empeoraba de manera constante. A la cada vez mayor cifra de muertos y refugiados se añadía la participación de actores regionales, pero también la división de la propia oposición que, cada vez tenía una mayor tendencia a la lucha entre sus diferentes facciones antes que a combatir al propio régimen de Assad que conseguía mantenerse en el poder. Como el propio Haass plantea cualquier oportunidad para que ya en este momento del conflicto Estados Unidos pudiese haber tenido siquiera una oportunidad de éxito la intervención tendría que haber sido a gran escala, largo plazo, y muy hábilmente manejada. Además, ya desde este momento, constituía un supuesto “difícil de justificar, potencialmente costoso y difícil de manejar para los intereses menos que vitales que estaban en juego”.²⁰

Esta visión sería respaldada por los propios *insiders* de la Administración Obama, que afirmaron de manera expresa que la intervención en Siria no se había producido a diferencia de lo que había sucedido en Libia “porque el caso sirio no estaba libre de riesgos”²¹, a diferencia del anterior y dados los elevados costes que supondría en un momento de crisis económica donde las prioridades habían cambiado. La cuestión del uso de armas químicas respaldaría las afirmaciones de estos analistas y miembros de la Administración sobre algunos de los extremos ya expuestos, cuando comienza el momento de la toma de decisiones y el clásico debate sobre intervenir en Siria o no.

La posible intervención en Siria dio lugar a un interesante debate que, en algunos aspectos, supuso volver a traer a colación el debate planteado en relación al caso libio. La “línea roja” trazada por el presidente Obama en agosto de 2013 en una rueda de prensa celebrada en la Casa Blanca, establecía la posibilidad de intervenir si el presidente sirio

¹⁹ MARRERO ROCHA, I., “La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo”, *Relaciones Internacionales*, n° 22, febrero, 2013, pp.127-148. SANGER, D. A., *Confront and Conceal. Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power*, Ed. Broadway Paperbacks, Nueva York, 2013, pp. 358-366.

²⁰ HAASS, R., “The Irony of American Strategy. Putting the Middle East in Proper Perspective”, *Foreign Affairs*, mayo/junio, 2013. <http://www.cfr.org/middle-east-and-north-africa/irony-american-strategy/p30534>

²¹ SANGER, D. A., *Confront and Conceal...op.cit.*, p. 432.

“desplegaba o utilizaba” las armas químicas que se encontraban en su poder. Esta línea roja se produciría, entre otros factores, como consecuencia de las intensas presiones recibidas por la Administración Estadounidense para intervenir por parte de sectores internos, con destacados grupos ideológicos como los liberales intervencionistas o los neoconservadores –a destacar los senadores John McCain y Lindsey Graham– y estrechos aliados regionales como Arabia Saudita o Israel, que apoyaban dicho posicionamiento.²²

El presunto ataque con armas químicas producido por parte del régimen en un vecindario de Damasco controlado por las fuerzas de la oposición que produjo cientos de víctimas, entre ellas niños –aunque las acusaciones de armas químicas habían comenzado en supuestos ataques anteriores con menos víctimas–, parecieron suponer la gota que colmó el vaso dentro de la Administración, que comenzó a “defender el caso” en favor de la intervención. En este sentido, el secretario de Estado John Kerry pareció llevar la voz cantante. Los apoyos internos e internacionales recibidos, sin embargo, fueron bastante escasos. A diferencia de lo que ocurrió con Libia, la Liga Árabe se mostró dividida, el parlamento británico rechazó una moción del primer ministro a efectos de obtener el apoyo para intervenir en Siria –en cuyo debate el fantasma de Irak estuvo bien presente– y solo el presidente Hollande que, sin embargo, sufría en la opinión pública una fuerte oposición a la intervención, parecía apoyar a Estados Unidos. Arabia Saudita e Israel, pese a apoyar dicha intervención, no parecían estar dispuestos a asumir sus costes. Por otro lado, una intervención que parecía resultar antes que otra cosa una cuestión de fe, con unas dudas magnificadas por el cuestionable papel de los servicios de inteligencia en intervenciones anteriores o en los intentos de “construir la realidad” en intervenciones previas como Irak, Kosovo o Libia, así como los cuestionables resultados para la seguridad y la estabilidad regional ejemplificados por este último caso como consecuencia del cambio de régimen producido.²³

La propia Administración Estadounidense se mostraba profundamente dividida en esta cuestión en el ámbito de su proceso de toma de decisiones. A pesar de que el presidente Obama solo había anunciado una intervención “limitada” en unos pocos días, dirigida contra las armas químicas y las capacidades que permitirían desplegarlas y utilizarlas que de ninguna manera recordase al caso iraquí o incluso libio, afrontaba una intensa oposición en las encuestas por parte de una población estadounidense hastiada de conflictos en Próximo

²² “Off-the-Cuff Obama Line Putt he U.S.in Bind on Syria”, *The New York Times*, 4 de mayo de 2013. “McCain, Graham meet with Obama on Syria”, *The Washington Post*, 2 de septiembre de 2013.

²³ “La oposición denuncia cientos de muertos por gas nervioso en Siria”, *El país*, 21 de agosto de 2013. “U.S. set for Syria strike after Kerry says evidence of chemical attacks is clear”, *The Guardian*, 31 de Agosto de 2013. “Syria Crisis: Cameron loses Commons vote on Syria action”, *BBC News*, 30 de agosto de 2013. “France’s Hollande Backs US on Syria Action”, *BBC News*, 30 de Agosto de 2013. FARWELL, J.P., “Syria: Let the Locals Lead”, *The National Interest*, 22 de noviembre de 2013. <http://nationalinterest.org/commentary/syria-let-the-locals-lead-9449>. ARTEAGA, F., “Las armas químicas y el ataque a Siria: una cuestión de fe”, *Real Instituto Elcano*, Comentario Elcano 52/2013, 30 de agosto, 2013. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/comentario-arteaga-armas-quimicas-ataque-siria#.UvIX2K-A3IU.

Oriente. El proceso de toma de decisiones se iría modificando con el paso del tiempo. Si inicialmente los debates internos de la Administración se planteaban en relación a la posibilidad de armar o no a los rebeldes, la evolución del conflicto y las presiones de actores externos como Israel o Arabia Saudita hicieron comenzar a cambiar unas posiciones en las que el propio presidente Obama mantenía una posición ambivalente más próxima a la de algunos de sus asesores realistas como Tom Donilon o su jefe de Gabinete Dennis McDonough, sin duda uno de los asesores más cercanos al presidente. Otros actores reticentes a la intervención como la consejera de Seguridad Nacional Susan Rice y el ex consejero Donilon fueron cambiando de opinión, en tanto que el debate se movía de armar o no a los rebeldes a cómo hacerlo en un contexto de cambio en la situación del campo de batalla con el presidente Assad y sus aliados ganando terreno y unos rebeldes debilitados y fragmentados, con los sectores más extremistas fortaleciéndose. McDonough chocaba de manera reiterada con la embajadora de Naciones Unidas Samantha Power, indudablemente una de las mayores defensoras de la realización de la intervención “en lo que estamos de acuerdo es en que estamos en desacuerdo” se comenta que McDonough contestó a Power tras defender su postura. El propio presidente rechazó en numerosas ocasiones las propuestas realizadas por sus asesores militares y, finalmente, decidió plantear la cuestión al Congreso Estadounidense, lo que añadido al rechazo británico a participar despertó sospechas en los legisladores estadounidenses, de que la Administración seguía sin considerar la intervención una buena idea. Este cuestionamiento al Congreso Estadounidense, por otro lado, supuso un precedente que legitimaba la tradicional necesidad legal de reclamar la autorización del Congreso para declarar una guerra y abrió un nuevo debate sobre el rol de los parlamentos nacionales en el desencadenamiento de conflictos armados.²⁴

Los secretarios de Estado y Defensa Kerry y Hagel fueron los encargados de plantear el caso. Sin embargo, el Congreso al igual que la Administración, se mostró profundamente dividido y se fragmentó en diferentes grupos ideológicos a ambos lados del espectro político, que enfrentó particularmente en el Partido Republicano a los libertarios y/o realistas como era el caso del senador por Kentucky, Rand Paul, con los sectores más cercanos al neoconservadurismo, en tanto que los Demócratas oscilaron entre sectores próximos al realismo o a un cierto pacifismo de principio con aquellos que se alinearon con la Administración. Las diferentes dimensiones del conflicto desde la legalidad de la decisión tomada por el presidente hasta la participación de grupos yihadistas del lado rebelde, pasando por la propia credibilidad de la Administración que había establecido de manera clara esta “línea roja” fueron sustanciados y debatidos en intensos debates dentro de las dos cámaras del Congreso Estadounidense. Estando poco claro el resultado final de la votación, particularmente in-

²⁴ “Obama’s Uncertain Path Amid Syria Bloodshed”, *The New York Times*, 22 de octubre de 2013. A modo de ejemplo véase la encuesta en perspectiva comparada elaborada por Gallup en <http://www.gallup.com/poll/164282/support-syria-action-lower-past-conflicts.aspx>, “Obama administration officials clash over Syria response; “Obama wants Congress’s okay for Syria strike”, *The Washington Post*, 31 de agosto de 2013. MORET, V., “Parlamentos y guerra”, *Política Exterior*, vol. XXVIII, n° 156, noviembre/diciembre, 2013, pp. 138-145.

cierta en una Cámara de Representantes dominada por los republicanos, la Administración aceptó la propuesta rusa de entrega y destrucción de las armas químicas por parte del régimen y el establecimiento de conversaciones de paz en Ginebra en enero del año siguiente.²⁵

Todo este debate fue marcado por una intensa oposición de la opinión pública en la que los propios ciudadanos estadounidenses acudieron a la sede de senadores y representantes a plantear su oposición a la intervención y se generó un intenso debate tanto político como académico sobre la pertinencia o no de la intervención, en la que tanto defensores del neoconservadurismo como Krauthammer o destacados académicos realistas como Mearsheimer participaron. No obstante, algún destacado representante del realismo en la política y los *think tanks* que se opuso en su momento a la intervención en Libia como es Richard Haass, optó por criticar a la Administración, apoyando algún tipo de actuación estadounidense en Siria y las críticas a la posición de liderazgo del presidente estadounidense arreciaron en medios y círculos políticos, contraponiéndolo a la posición rusa. Con todo, hay autores que plantean que el resultado derivado del caso sirio no ha sido necesariamente negativo para los intereses nacionales estadounidenses y reclaman un juicio menos negativo respecto del liderazgo del presidente estadounidense. Como ya vimos, la solución diplomática alcanzada en el caso sirio han marcado, por fin, la aparición de una nueva estrategia estadounidense hacia el Próximo Oriente que pone fin al interludio abierto con la “Primavera Árabe” y que plantea de manera expresa la primera estrategia regional que recupera de manera decidida el realismo político y la consiguiente defensa unos intereses estratégicos clave muy concretos como base de esta nueva y vieja aproximación a una de las regiones que ha planteado mayores desafíos en términos de seguridad y estabilidad a comienzos del siglo XXI, que no se planteaba de manera clara desde la presidencia de George Bush padre.²⁶

IV. CONCLUSIONES

El conflicto en Siria ha sido uno de los conflictos recientes que más titulares y cabeceiras ha producido en los principales medios de comunicación. Este conflicto tuvo su punto álgido en la opinión pública a finales de agosto y principios de septiembre de 2013, cuando una intervención militar estadounidense parecía inminente. Más allá de las implicaciones

²⁵ “Vote on Syria Sets Up Foreign Policy Clash Between 2 Wings of GOP”, *The New York Times*, 2 de septiembre de 2013. “Obama Faces Barrier in His Own Party on Syria”, *The New York Times*, 4 de septiembre de 2013. “Split Senate Panel Approves Giving Obama Limited Authority on Syria”, *The New York Times*, 4 de septiembre de 2013. GOLAN-VILELLA, R., “The Rand Paul Moment”, *The National Interest*, 31 de enero 2014. <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-rand-paul-moment-9796>.

²⁶ Para el citado debate véase <http://www.youtube.com/watch?v=H0YgZZ0XuHg> o KRAUTHAMMER, C., “The Fruits of Epic Incompetence”, *The Washington Post*, 12 de septiembre de 2013. “Critics say Obama Syria’s Deal with Putin Only Weakens U.S.; President Brushes Off ”Style Points”, *The Washington Times*, 15 de septiembre de 2013. HAASS, R. N., “America Must Stick a Course on Syria”, *Council on Foreign Relations*, 2 de septiembre de 2013. <http://www.cfr.org/syria/america-must-stick-course-syria/p31324>. KECK, Z., “America is Winning the Syria’s Civil War”, *The National Interest*, 28 de enero de 2014. Para el cambio de estrategia véanse las notas 11 y 12.

regionales que dicho conflicto puede tener, en un contexto de rivalidades sectarias, equilibrio de poder y competencia entre diferentes potencias regionales por la hegemonía y la supervivencia o las implicaciones para el propio pueblo sirio, cabe destacar dos elementos interesantes a tener en cuenta en el análisis.

El primero es el de la política exterior estadounidense. Es interesante como, no siendo Siria un caso de primer orden para los intereses vitales estadounidenses y en un contexto de planificación del denominado “giro hacia el Pacífico”, la región del Próximo Oriente ha seguido teniendo una importancia de primer orden. Si el caso libio ya despertó un intenso debate entre los principales grupos ideológicos que componen esta política internacional, el caso sirio no ha quedado atrás. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en Libia, en Siria no se ha optado por una solución armada. ¿Cuáles han sido las razones de esto?

En primer lugar un elemento importante está en las propias condiciones del caso sirio. A diferencia de Libia, en Siria Occidente se enfrentaba a un conflicto armado con profundas divisiones étnicas o religiosas, a un contexto de conflicto regional entre diferentes potencias y a una oposición dividida y fraccionada, en parte como consecuencia de la acción poco coordinada de las potencias regionales envueltas o incluso de Occidente. De igual forma, la presencia de grupos yihadistas ha enajenado el apoyo tanto de parte de la opinión pública como de los líderes que deberían haberla apoyado, tal y como los debates en el Congreso Estadounidense pusieron de manifiesto. El elevado cálculo del coste-beneficio dentro de un contexto de crisis económica, con un ejército sirio mucho más competente y mejor equipado que en el caso libio, con menores defecciones y con un régimen respaldado por potencias regionales como Irán o grandes potencias como Rusia o China, han contribuido a la hora de tomar esta decisión si lo comparamos con el carácter paria del régimen de Gadafi. Tampoco la Liga Árabe se ha mostrado unida en torno a la decisión de intervenir.

En el caso estadounidense cabe destacar el factor de la toma de decisiones. Si en el caso libio, el proceso prácticamente se alineó en torno a las preferencias de los diferentes grupos ideológicos que componen la política exterior estadounidense con liberales intervencionistas y realistas manteniendo posiciones contrarias hasta que Hillary Clinton cambió el equilibrio al alinearse con Rice y Power, en el caso de Siria la situación ha sido distinta. Si bien Samantha Power se mostró desde un principio favorable a la intervención, este no fue el caso de Susan Rice, alineada con Tom Donilon en esta ocasión hasta que los hechos que se venían produciendo sobre el terreno se fueron modificando. Únicamente el jefe de gabinete del presidente, Dennis McDonnough, se mostró decidido en contra de la intervención junto con cierto sector del Pentágono, generalmente opuesto a intervenciones que no se corresponden con los intereses de seguridad estadounidenses. El rechazo británico a la intervención, una opinión pública abrumadoramente en contra de la guerra y un Congreso Estadounidense cuanto menos tan dividido como lo estaba la propia Administración favorecieron la decisión facilitada por Rusia de aceptar la destrucción del arsenal químico sirio y acudir a una Cumbre de paz en Ginebra que, hasta el momento, no ha resultado demasiado exitosa más allá de unos pocos puntos concretos de naturaleza humanitaria.

La solución del supuesto sirio, sin embargo, ha permitido la adopción de una nueva estrategia por parte de la Administración que se corresponde con las intenciones originales de la misma, que prioriza una serie de puntos relacionados con los intereses estratégicos estadounidenses de manera estricta en la región relacionada con cuestiones de seguridad. Esta estrategia pone de manifiesto el retorno a cierto realismo que el presidente Obama favoreció en un principio, pero que la denominada “Primavera Árabe” vino a truncar. Este cambio estratégico pretende solventar uno de los grandes fracasos de su política exterior, el de su política hacia Asia-Pacífico. Región que, como afirma Richard Haass, es aquella en la que se dilucidará la lucha por la hegemonía en las próximas décadas y en la que el equilibrio de poderes a modo de la Europa del siglo XIX o principios del XX se está configurando. Hasta el momento los resultados de dicho “re-equilibrio” han sido decepcionantes pero el cambio de estrategia, *a priori*, pretende reconfigurar las prioridades para la política exterior estadounidense de las próximas décadas y, para ello, de manera más o menos acertada pretende reducir su presencia en una región antaño vital, como es el Próximo Oriente. Los resultados están todavía por verse.

En el ámbito del orden internacional cabe preguntarse hasta que punto el rechazo a intervenir en Siria ha puesto punto y final a un orden liberal que se configuró en una etapa de hegemonía estadounidense y unilateralismo. Una etapa la que los principios y valores de la principal potencia fueron extendidos mediante el uso de la fuerza de ser necesario, en diferentes intervenciones que jalonaron la postguerra fría. Los intensos cambios que se están produciendo en el sistema internacional actual nos obligan a actuar con prudencia. Si bien parece que la época de intervencionismo humanitario, proceso de *nation-building* y expansión de la democracia parecen haber quedado atrás ante la nueva y descarnada competición por el poder en algunas regiones entre las grandes potencias o a la crisis en la que occidente parece haber quedado envuelto, plantear la desaparición de una doctrina tan relevante de la noche a la mañana parece demasiado precipitado.

La doctrina de la responsabilidad de proteger fue una doctrina que únicamente ha funcionado sobre la base del caso por caso y queda pendiente observar si las condiciones políticas contingentes del futuro permitirán darla por descartada como método de solventar los problemas internos de determinados Estados o seguirá siendo utilizada cuando las condiciones que permitieron su creación y aplicación se pongan de manifiesto nuevamente en un sistema internacional que, por el momento, parece dirigirse nuevamente a un modelo westfaliano de equilibrio y a una creciente competición entre actores que nos recuerda al mundo que creímos haber dejado atrás hace más de veinte años.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, F., “Las armas químicas y el ataque a Siria: una cuestión de fe”, *Real Instituto Elcano*, Comentario Elcano 52/2013, 30 de agosto, 2013.

- BROWN, E. y SNOW, D. M., *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge*, Ed. Bedford/St. Martin's, Boston, 2000.
- DOYLE, M. W., "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2" en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3 y 4, 1983, pp. 205-235 y 323-353.
- FARWELL, J. P., "Syria: Let the Locals Lead", *The National Interest*, 22 de noviembre de 2013.
- GOLAN-VILELLA, R., "The Rand Paul Moment", *The National Interest*, 31 de enero de 2014.
- HAASS, R. N. *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, Ed. Basic Books, Nueva York, 2013.
- HAASS, R. N., "The Irony of American Strategy. Putting the Middle East in Proper Perspective", *Foreign Affairs*, mayo/junio, 2013.
- HAASS, R. N., "America Must Stick a Course on Syria", *Council on Foreign Relations*, 2 de septiembre de 2013.
- IKENBERRY, G. J. ed., *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Ed. Princeton University Press, Princeton, 2008.
- KECK, Z., "America is Winning the Syria's Civil War", *The National Interest*, 28 de enero de 2014.
- KISSINGER, H., *Does America Need a Foreign Policy?*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2001.
- KRAUTHAMMER, C., "The Fruits of Epic Incompetence", *The Washington Post*, 12 de septiembre de 2013.
- LEGRAND, F., "El dilema sirio", *Política Exterior*, vol. XXVIII, nº 156, 2013.
- MANN, J., *The Obamians. The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, Ed. Viking, Nueva York, 2012.
- MARRERO ROCHA, I., "La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional en los casos de Libia y Siria: análisis comparativo", *Relaciones Internacionales*, nº 22, febrero, 2013.
- MEAD, W. R., *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, Ed. Routledge, Nueva York, 2002.
- MEARSHEIMER, J. J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Ed. Norton & Co., Nueva York, 2001.

- MORET, V., "Parlamentos y guerra", *Política Exterior*, vol. XXVIII, nº 156, noviembre/diciembre, 2013.
- NEUSTADT, R. E., *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Ed. Free Press, Nueva York, 1990.
- SANGER, D. A., *Confront and Conceal. Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, Ed. Broadway Paperbacks, Nueva York, 2013.
- TABLER, A. J., "Syria's Collapse. And How Washington Can Stop It", *Foreign Affairs*, vol.92, nº 4, junio/Julio, 2013.
- TOVAR, J., *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- WENDT, A., "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, nº 2, 1992, pp. 391-425.
- WENDT, A., *A Social Theory of International Politics*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- WOODWARD, B., *Obama's Wars*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2010.

RECENSIONES

