

28/2020

16 septiembre 2020

*José Luis Pontijas Calderón*

Nueva Administración ¿Nueva política exterior para EE. UU.?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## Nueva Administración ¿Nueva política exterior para EE. UU.?

### Resumen:

Actualmente existe un intenso debate sobre cómo podría ser la política exterior de EE. UU. en caso de que las elecciones presidenciales otorguen la victoria al candidato demócrata. La prioridad hacia China, que goza del consenso entre republicanos y demócratas, no es el único asunto en el que existen coincidencias y paralelismos. Ante el actual escenario internacional y la situación interna estadounidense, cabría preguntarse si Washington llevaría a cabo una política exterior radicalmente distinta a la practicada por la actual Administración. En el presente análisis se pretende responder a dicha cuestión.

### Palabras clave:

Estados Unidos, Washington, China, Rusia, Unión Europea, estrategia, aliados, aislacionismo.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEEE o del Ministerio de Defensa.

## *New Administration: new foreign policy for United States?*

### *Abstract:*

*There is currently an intense debate about what US foreign policy could look like if the presidential elections give victory to the Democratic candidate. The priority to China, which enjoys the consensus between Republicans and Democrats, is not the only matter where there are coincidences and parallels. Thus, given the current international scenario and the internal US situation, we might wonder if Washington would carry out a foreign policy radically different from that practiced by the current Administration. The present analysis seeks to answer this question.*

### *Keywords:*

*United States, Washington, China, Russia, European Union, strategy, allied, retrenchment.*

### **Cómo citar este documento:**

PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Nueva Administración ¿Nueva política exterior para EE. UU.?* Documento de Análisis IEEE 28/2020.

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2020/DIEEEA28\\_2020JOSPON\\_EEUU.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA28_2020JOSPON_EEUU.pdf)  
y/o [enlace bie](#)<sup>3</sup> (consultado día/mes/año)

## Introducción

Existe una general aceptación en considerar que la presidencia ejercida por el presidente Trump, con su acentuado personalismo, ha aumentado la incertidumbre sobre la política exterior estadounidense. Pero, aunque no escasean los analistas que califican de errática dicha política exterior<sup>1</sup>, un análisis más detenido muestra que esta es el fruto de una visión y de una práctica que se moverían según parámetros determinados y, por lo tanto, hasta cierto punto predecibles.

No pocos políticos y analistas europeos anhelan un cambio en la Casa Blanca que devuelva la política exterior estadounidense al *statu quo* antes de la llegada de Donald Trump pero, estudiando los factores estructurales, externos e internos, que la condicionan, cabría preguntarse sobre la posibilidad de que los cambios pudieran no ser tan radicales como cupiera esperar<sup>2</sup>.

## Trump: una nueva visión de la política exterior

Para entender la política exterior del presidente Trump hay que visualizar tres de sus constantes: la importancia de la soberanía nacional, desconfianza hacia las organizaciones internacionales y deseo de desmontar la herencia de Obama. Esto explica los ataques a la comunidad internacional y a sus instituciones, así como la búsqueda de nuevos acuerdos bilaterales que puedan ser vendidos como victorias a su electorado (que podría considerarse su público) y al resto de la población norteamericana.

También podrían identificarse una serie de ideas que capitanean sus tomas de posición que dejan entrever una visión particular de los asuntos globales: la idea de que los aliados se están aprovechando de EE. UU., una cierta fascinación por los líderes carismáticos autoritarios que ejercen el poder sin rodeos y su preocupación por infundir

---

<sup>1</sup> ZAKARÍA, Fared. "Trump does not have a foreign policy, he has a series of impulses", *The Washington Post*, 10 de enero de 2020. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-does-not-have-a-foreign-policy-he-has-a-series-of-impulses/2020/01/09/03ae5592-3329-11ea-a053-dc6d944ba776\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-does-not-have-a-foreign-policy-he-has-a-series-of-impulses/2020/01/09/03ae5592-3329-11ea-a053-dc6d944ba776_story.html) Consultado el 25 de agosto 2020.

<sup>2</sup> DACOBA CERVIÑO, Francisco J. *Después de la tempestad... tampoco vendrá la calma*. Documento de Análisis IEEE 25/2020. Disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2020/DIEEEA25\\_2020FRADAC\\_finales2020.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA25_2020FRADAC_finales2020.pdf) Consultado el 10 de septiembre de 2020.

respeto<sup>3</sup> hacia su país. Así, parte de su política exterior estaría guiada por la idea fija de que sus predecesores en la Casa Blanca dejaron que socios, aliados y adversarios se aprovecharan de las buenas intenciones estadounidenses y le faltaran al respeto. Las críticas a la OTAN, con amenaza de posible abandono incluida, seguirían esta línea. Si bien, las exigencias por parte de Washington hacia la Alianza Atlántica son muy anteriores a Trump, su personal estilo político habría contribuido a deteriorar el vínculo transatlántico, sembrando incertidumbre y perfilando líneas de fractura en su seno. Por otra parte, su unilateralismo nacionalista tendría un antecedente muy sólido en la escuela *jacksoniana*, claramente aislacionista y de fuerte arraigo en el pensamiento estadounidense.

Estos elementos explicarían su aparentemente contradictoria política exterior, ya que sus instintos aislacionistas *jacksonianos* (su deseo de poner fin a las intervenciones militares en Irak y Afganistán, su aversión a implicarse en Siria y Libia, su deseo de liberarse de los condicionamientos de acuerdos y tratados, etc.) se contradicen con otras decisiones intervencionistas (el bombardeo de fuerzas sirias en abril de 2017 y 2018). Lejos de defender un orden de valores liberales, que considera habría perjudicado a EE. UU., intentaría asegurar una superioridad económica y militar sobre sus adversarios<sup>4</sup>. Evidentemente, todo ello acompañado por una política claramente populista, trufada de una cierta fobia antiélites que, rechazando el *statu quo* socioeconómico, rechaza por extensión todo lo referente a acuerdos y sometimiento a organizaciones internacionales.

De esta manera, el *trumpismo* sería a la vez el producto y la inspiración de evoluciones profundas, muchas de las cuales estaban ya presentes antes de su llegada al poder, donde los factores exteriores e interiores se superponen. El desgaste social y económico generado por los fracasos de Irak y Afganistán, y la preocupación por la inmigración ya estaban presentes antes de su llegada. Simplemente los utilizó en su campaña y han guiado sus decisiones presidenciales. Recordemos que la política sobre inmigración ha repercutido en las relaciones con México y Canadá, ejemplo de la interrelación entre los asuntos internos y externos.

<sup>3</sup> WOLF, Robert. "Donald Trump's status driven foreign policy", *Survival*, vol. 59, nº5 de 2017, pp. 99-117.

<sup>4</sup> QUENCEZ, Martin. *Le trumpisme en politique étrangère : vision et pratique*, 8 de junio 2020. Disponible en: <https://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/trumpisme-politique-etrangere> Consultado el 25 de agosto de 2020.

Otra de las características de la política exterior del presidente Trump estaría siendo la obsesión por diferenciarse de Obama y borrar su legado. Eso explicaría la retirada del Partenariado Trans-Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés), del acuerdo de París sobre el cambio climático, del acuerdo nuclear con Irán o de revisar la política de aproximación con Cuba. En su visión, los asuntos económicos, diplomáticos y militares formarían un todo que debe ser negociado en su conjunto a nivel bilateral, en el que el enorme peso estadounidense aseguraría el éxito.

Pero, al margen de la clara influencia que la personalidad del actual inquilino de la Casa Blanca ejerce sobre la política exterior, no podemos desdeñar los poderosos elementos estructurales que impulsan y condicionan la política exterior estadounidense. De hecho, hay quien considera que las líneas maestras de la gran estrategia de Washington no han cambiado: garantizar su seguridad nacional, manteniendo su bienestar económico y los intereses que garantizan y configuran su sistema de vida<sup>5</sup>.

### **Los elementos estructurales externos e internos**

A la hora de mencionar dichos elementos quizá deberíamos empezar por citar los intereses nacionales estadounidenses en los que Obama y Trump coinciden estrechamente y están definidos claramente en las diversas estrategias publicadas. Otro elemento de gran importancia es la prioridad otorgada a la competición con China que ya la Administración Obama impulsó con el anunciado giro hacia Asia-Pacífico. Lo mismo habría ocurrido con el deseo de acabar con el papel de gendarme del mundo que, junto a la pérdida de apetito por el uso de la fuerza a una escala significativa, son ampliamente compartidos por demócratas, republicanos y opinión pública. Además, está la confrontación con Rusia que, desbordando el escenario europeo, se extiende a otros ámbitos geoestratégicos. De esta manera, la gestión de la confrontación con China y Rusia (potencias que continúan evolucionando y ajustando sus decisiones geopolíticas) muy probablemente seguirá requiriendo que Washington redefina los términos de su relación con —y el esfuerzo de— sus socios y aliados a nivel regional y global, lo que condicionaría a su vez a la OTAN y a la Unión Europea.

---

<sup>5</sup> AYUELA AZCÁRATE, Francisco Javier. “Apuntes sobre la gran estrategia de Estados Unidos”, *Global Strategy*, junio de 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/apuntes-sobre-la-gran-estrategia-de-estados-unidos/>, consultado el 25 de agosto de 2020.

Uno de dichos condicionamientos sería el reparto de cargas entre los aliados atlánticos, algo que se remonta a varias décadas. Si bien una retirada estadounidense de Europa es altamente improbable por la oposición bipartidista a la misma en el Senado y el Congreso, el deseo de reducir despliegues militares en el extranjero, de un mayor esfuerzo de los europeos en su defensa y de las actitudes hacia la autonomía estratégica europea (mezcla de escepticismo hacia su capacidad y de preocupación por su posible impacto en la industria estadounidense) están muy asentados entre políticos y opinión pública al otro lado del Atlántico, por lo que difícilmente se desvanecerían con una Administración demócrata.

No deberíamos olvidar el frente interno. La ola populista que contribuyó a aupar al poder a Donald Trump fue fruto de una conjunción de sentimientos de disgusto asentados profundamente en una parte sustancial de la sociedad estadounidense que se considera abandonada por la política tradicional. Fukuyama<sup>6</sup> lo ha definido como una revuelta contra las élites y contra los proyectos provenientes de estas, lo que incluye acuerdos económicos y alianzas. La crisis de la COVID-19 estaría acentuando el creciente malestar de la población estadounidense y cada vez son más las voces que reclaman mayores recursos nacionales para atender la demanda social interna. Las tendencias políticas y socioeconómicas que llevaron al poder a Donald Trump, que no fueron coincidencias circunstanciales, probablemente seguirán afectando a sus sucesores. Se intensificaría así la competición por recursos públicos, lo que podría reducir los disponibles para atender las obligaciones externas<sup>7</sup>.

Así mismo, si bien una nueva Administración podría disminuir la agenda proteccionista, la tensa situación social interna seguiría requiriendo cierta atención. Si recordamos que el Partenariado de Inversión y Comercio Transatlántico (TTIP, por sus siglas en inglés) ya estaba siendo criticado por ambos lados del Atlántico antes de la llegada de Trump y que la misma Hillary Clinton criticó abiertamente el TPP durante la campaña electoral, podríamos concluir que una Administración demócrata pudiera optar por una agenda económica con matices proteccionistas. De hecho, la plataforma demócrata emitió este

<sup>6</sup> FUKUYAMA, Francis. "The pandemic and political order", *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>, consultado el 25 de agosto de 2020

<sup>7</sup> LIBBY, Lewis. "To confront China After Coronavirus, we must see the bigger picture", *Hudson Institute*, 29 abril 2020. Disponible en: <https://www.hudson.org/research/15983-to-confront-china-after-coronavirus-we-must-see-the-bigger-picture> Consultado el 25 de agosto de 2020.

verano un borrador de la política que desearía desarrollar si alcanzara la presidencia, en la que reconoce la relación entre política exterior y economía interior, demostrando una mayor sensibilidad por las consecuencias sociales del globalismo y el libre comercio. De modo que una nueva Administración demócrata pudiera no ser simplemente una vuelta al benigno *statu quo* del que gozaban las relaciones transatlánticas e internacionales, previo a la llegada de Trump en 2016<sup>8</sup>.

De hecho, entre políticos y analistas estadounidenses de ambas tendencias políticas empiezan a abundar las voces que llaman a una vuelta al aislamiento global estadounidense y a practicar la contención en el empleo de la herramienta militar.

### **La nueva tendencia: la estrategia del atrincheramiento y la contención**

Dicha tendencia reclama retirar gran parte de las fuerzas desplegadas por todo el mundo, reduciendo sustancialmente los compromisos de seguridad y defensa, evitando empeñarse en guerras, salvo cuando los intereses vitales estén directamente amenazados. Así, se debería reducir los despliegues militares, alianzas y compromisos en Europa y Asia. Se evitaría así el declive por sobreextensión y disminuirían los resentimientos antiamericanos.

Los neorrealistas republicanos consideran que EE. UU. estaría más seguro en un mundo más peligroso, ya que los rivales regionales se neutralizarían los unos a los otros, convencidos de la capacidad de Washington para controlar las consecuencias y evitar que las crisis desemboquen en conflictos armados. Por su parte, los neoliberales demócratas, que también defienden la estrategia de aislamiento, lo hacen por razones opuestas, estimando que las alianzas estadounidenses alimentan e incrementan la competición estratégica.

Pero si bien ambas posturas coinciden en una retirada global, cabría pensar que las ambiciones regionales o globales podrían no disiparse ante la ausencia de EE. UU. De hecho, dicha retirada, pudiera contribuir a desestabilizar algunos órdenes de seguridad regional ya de por sí inestables, ya que algunas potencias regionales podrían verse tentadas a probar suerte con vecinos débiles (Rusia frente a los Estados bálticos, sin ir más lejos). Podríamos preguntarnos qué ocurriría en aquellos escenarios donde la

---

<sup>8</sup> WINTOUR, Patrick. Why a Biden presidency might no mean a return to pre-Trump foreign relations;

asimetría de fuerzas aconsejase optar a una de las partes por la opción nuclear. Pudiera producirse una proliferación nuclear de consecuencias difíciles de predecir.

Por otro lado, el alejamiento de EE. UU. podría aconsejar a algunas potencias medias aliadas, la necesidad de buscar un reacomodo con alguna de las otras grandes potencias, como China o Rusia, aumentando las esferas de influencia de estas últimas, en detrimento del primero. Esto crearía un orden mundial mucho más complejo e inestable, ya que nada garantizaría que, una vez controladas sus áreas regionales, las otras grandes potencias no pretendieran expandirse aún más, un escenario del que la historia muestra múltiples ejemplos.

Es evidente que Washington precisa una estrategia que responda a los cambios tectónicos que se están produciendo en el orden mundial, que gestione satisfactoriamente el cambio de una estrategia basada en la lucha contra el terrorismo y la estabilización de Oriente Medio hacia otra que responda a la competición entre grandes potencias con China como principal, pero no único adversario y a la necesaria cooperación requerida en asuntos transversales de alcance global. Todo ello ya ha sido esbozado en la estrategia de seguridad nacional de 2017, pero cada vez está más claro que precisaría la contribución de socios y aliados, para lo que hay quien preconiza incluso la puesta en marcha de una alianza global de democracias.

### **La seductora idea de la alianza de democracias**

Una de las ideas que se consideran, tanto en ambientes republicanos como demócratas, es liderar una alianza de democracias. En el caso de los republicanos, preocupados por aislar a China y en el caso de los demócratas para recuperar el liderazgo global cedido por la actual Administración. Pero, aunque la idea pudiera parecer muy atractiva, podría resultar contraproducente<sup>9</sup>. En primer lugar, podría crear una nueva línea de fractura en el escenario internacional, lo que dificultaría aún más la cooperación en asuntos donde la participación de todos (al menos de los más grandes)

---

<sup>9</sup> Aaron David Miller and Richard Sokolsky; Washington Post, 13 agosto de 2020. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/08/13/biden-pompeo-trump-democracy/?utm\\_source=ctw&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=buttonlink&mkt\\_tok=eyJpIjoiTVdJeU9XVTFaR05oWXpFMSIsInQiOiJkN1dZdmVYZUpoWTVhS2ZYWm90OVgxSUxudlwvakc2XC8xXC9pZVRuWDVwUjJlZzdBT24rVVZpSDBcL2VsakJCMWgwbzBvVUczCtneVhEaHpBeDQ4WXk2ek4xRIQ3ZUhxS2VKb3ZEeXIoNFI5ckNxQXJRa012NjRNR25XWG1YbGhodjAifQ%3D%3D](https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/08/13/biden-pompeo-trump-democracy/?utm_source=ctw&utm_medium=email&utm_campaign=buttonlink&mkt_tok=eyJpIjoiTVdJeU9XVTFaR05oWXpFMSIsInQiOiJkN1dZdmVYZUpoWTVhS2ZYWm90OVgxSUxudlwvakc2XC8xXC9pZVRuWDVwUjJlZzdBT24rVVZpSDBcL2VsakJCMWgwbzBvVUczCtneVhEaHpBeDQ4WXk2ek4xRIQ3ZUhxS2VKb3ZEeXIoNFI5ckNxQXJRa012NjRNR25XWG1YbGhodjAifQ%3D%3D)

resulta imprescindible: cambio climático, terrorismo, delincuencia organizada internacional, refugiados, proliferación nuclear, tráfico de armas, migraciones masivas, pandemias, etc. ¿Se podría avanzar en estos u otros temas sin la cooperación de China o Rusia?

También estaría la espinosa cuestión de la inclusión o no de países en la pretendida alianza, porque en la actualidad hay Estados que se están deslizando sinuosamente desde una posición claramente democrática, hacia otra en la que no está tan clara su situación ¿Qué estándares se fijarían para admitir —o no— a socios en dicha alianza? ¿Cómo reaccionarían aquellos que considerándose aptos, fueran rechazados o ninguneados?

Por otra parte, los valores compartidos no garantizarían el alineamiento de los intereses de todos los miembros y mucho menos aseguraría que todas las democracias del mundo estuviesen deseando ser lideradas por EE. UU. Ejemplos de desacuerdos, enfrentamientos e incluso guerras entre democracias (la guerra de Cuba y Filipinas en 1898 entre España y EE. UU. es un claro ejemplo), aunque infrecuentes, ocurren. El último ejemplo de lo difícil que resulta alinear puntos de vista, incluso entre aliados muy estrechos, nos lo ha proporcionado la votación en el Consejo de Seguridad de la ONU del pasado 14 de agosto<sup>10</sup>. La resolución que Washington intentó impulsar para ampliar las sanciones contra Irán por su programa nuclear resultó en un estrepitoso fracaso: solo dos votos a favor (EE. UU. y República Dominicana), dos en contra (Rusia y China) y 11 abstenciones. Entre estas últimas, las de Alemania, Francia y Reino Unido. Otro ejemplo lo tendríamos en la actual situación entre Grecia y Francia, por un lado, frente a Turquía, en el Mediterráneo Oriental.

La geografía, la historia, la economía, la demografía y la cultura juegan un papel fundamental que, a menudo, desemboca en cálculos de intereses opuestos, incluso entre aliados muy próximos. Esto es especialmente cierto cuando en la ecuación intervienen grandes potencias ¿Coinciden todos los países de la Unión Europea o de la OTAN en cómo deben ser las relaciones con Rusia o con China? Evidentemente no, y los puntos de vista abarcan desde aquellos que los ven como una amenaza existencial, hasta los que desearían abrir vías amplias de entendimiento y cooperación.

---

<sup>10</sup> Información disponible en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2020/08/reflexiones-sobre-el-consejo-de.html?m=1> Consultado el 19 de agosto de 2020.

El mundo que está emergiendo podría ser cada vez menos sensible a los valores occidentales (derechos humanos, imperio de la ley, democracia liberal, etc.), finalizado el momento unipolar estadounidense tras la Guerra Fría. Pero es que el orden liberal construido tras la Segunda Guerra Mundial apuntaba menos hacia el avance triunfal de la democracia, que hacia el establecimiento de un marco pragmático de cooperación que diera soluciones a los peligros provenientes de la ineludible interrelación (competición vs. cooperación) entre grandes potencias rivales. Quizá los países occidentales podrían empezar a considerar la posibilidad de practicar una diplomacia realista que favoreciese y posibilitase la resolución de los problemas transnacionales que afectan a todos, Estados democráticos y no democráticos, sea estos adversarios o no. La idea de una alianza de democracias, lanzada en su momento por la secretaria de estado Madeleine Albright, pudiera ser no solo ineficaz, sino contraproducente. Además, Washington y sus socios y aliados, parecen estar menos amenazados por grandes potencias rivales, que por los peligros globales actuales emergentes, interconectados y consecutivos<sup>11</sup>, como la crisis financiera de 2008, la pandemia de 2020 o las implicaciones de seguridad del cambio climático.

Ante esto, EE. UU. podría considerar reconstituir un orden mundial basado en la coexistencia con China y Rusia, cuyo objetivo fuese evitar el conflicto bélico, posibilitando la cooperación cuando sea posible y que tomase en consideración los intereses de sus socios y aliados, especialmente de Europa, India y Japón. La alternativa sería continuar por la senda actual.

## Conclusiones

El resultado de las próximas elecciones en EE. UU. pudieran cambiar de manera sustancial el estilo actual de la diplomacia estadounidense, pero la mayoría de las razones que han provocado muchas de las decisiones de la actual Administración persistirían en mayor o menor grado, ya que los factores estructurales que la condicionan seguirían ejerciendo su influencia sobre Washington. De hecho, Trump habría cumplido sus promesas en respuesta a dichos factores estructurales.

---

<sup>11</sup> IKENBERRY, G. John. "The next Liberal Order", *Foreign Policy*, julio/agosto 2020.

La retórica del candidato Biden, en caso de que se instale en la Casa Blanca, posiblemente fuese más conciliadora que la de su predecesor, pero la necesidad de acentuar el giro hacia Asia-Pacífico (podríamos estar presenciando el final de 100 años de atención focalizada en Europa), seguiría requiriendo redefinir su relación con socios y aliados, exigiéndoles mayor esfuerzo en seguridad y defensa.

La influencia estadounidense parece haber dependido tanto de su poderío como de su habilidad para ofrecer al sistema internacional iniciativas y marcos institucionales que, beneficiando claramente a EE. UU., beneficiasen también a muchos otros, democráticos o no. Así, la idea de la alianza de democracias, que pudiera crear una línea más de fractura en el sistema global, podría resultar contraproducente e ineficaz para dar respuesta a los problemas que requieren la cooperación de la mayoría.

Por otro lado, la creciente atención que la sociedad estadounidense está reclamando, pudiera también condicionar la agenda exterior de una nueva Administración, dada la reconocida interdependencia entre la misma y la situación socioeconómica interna.

Todo lo dicho parece indicar que un cambio en la Casa Blanca podría no significar cambios radicales en la política exterior estadounidense. Esta estaría envuelta en formas diplomáticas más conciliadoras y acompañada de un mayor énfasis en las alianzas y partenariados, así como reduciendo la crispación y aumentando su liderazgo en las instituciones y organismos internacionales.

*José Luis Pontijas Calderón\**

Coronel de Artillería

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

Analista del IEEE en el Área de Seguridad Euroatlántica