

La Política Exterior de Estados Unidos
Un atardecer desfigurado

Antonio Marquina (ed.)

La Política Exterior de Estados Unidos

Un atardecer desfigurado

Antonio Marquina (ed.)

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma o por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopia, en disco o de otra forma sin el permiso del editor.

All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the editor.

© UNISCI, 2019

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional
Research Unit on International Security and Cooperation

Portada: Nieva Machín

E-mail: amarqbar45@gmail.com

Website: www.unisci.es

Phone: (+ 34) 91 7155650

ISBN: 978-84-120238-0-0

Depósito Legal: M-11620-2019

Contenido

Prólogo <i>Antonio Marquina</i>	5
1. Las ideologías de la política exterior estadounidense de la posguerra fría y su influencia en las administraciones de Barack Obama <i>Juan Tovar Ruiz</i>	13
2. La crítica neoconservadora a la política exterior de Donald Trump <i>Manuel Iglesias Cavichioli</i>	45
3. La política exterior de Estados Unidos hacia Europa. Cambios y continuidades de Barack Obama a Donald Trump <i>Mercedes Guinea</i>	79
4. Las relaciones Estados Unidos- Rusia en la era Trump <i>María Isabel Nieto</i>	127
5. La política de Estados Unidos hacia el norte de Africa y el Sahel <i>Raquel Barras</i>	187
6. Irán y Estados Unidos entre 2009 y 2018 <i>David Fernández</i>	235
7. La política de los presidentes Obama y Trump con Israel <i>Patricia Rodríguez Blanco</i>	299

- 8. La política de Estados Unidos hacia el Indico-Pacífico. Una narrativa sobre continuidades y cambios** 327
Antonio Marquina
- 9. Las relaciones de Estados Unidos con América Latina en el período 2009-2018. Algunos aspectos centrales** 499
Pablo Biderbost, Guillermo Boscán, Belén Calvo
- 10. La política africana de Trump: ¿Un cambio de rumbo en las relaciones entre Estados Unidos y África?** 533
María Angeles Alaminos
- 11. La lucha de Estados Unidos contra el terrorismo yihadista (2008-2018): ¿Una trayectoria coherente?** 575
Antonio Alonso
- 12. La militarización de la inteligencia en la estrategia contraterrorista de las presidencias de Obama y Trump** 623
Soledad Segoviano
- 13. Producción y consumo de inteligencia en la administración Trump** 721
Gustavo Díaz Matey
- 14. La transformación en los planteamientos de política medioambiental y energética de Estados Unidos** 747
Mónica Miranzo, Carlos del Río
- 15. Gestionar los flujos migratorios irregulares: De la presidencia de Barak Obama a la presidencia de Donald Trump** 787
Gloria Inés Ospina

Prólogo

Antonio Marquina

Este libro, dedicado al análisis de la política exterior de Estados Unidos y la transición del presidente Barack Obama al presidente Donald Trump es el resultado de un Proyecto de investigación iniciado en 2017 intentando evaluar los cambios y las continuidades en los principales asuntos de la política exterior estadounidense en la actualidad. De esta forma, el libro recoge en primer término dos estudios sobre las principales ideologías en la política exterior estadounidense y su influencia en el diseño de la política exterior y de seguridad.

Posteriormente, se recogen estudios sobre cambios y continuidades en el diseño y aproximaciones a Europa, Rusia, el norte de Africa, Irán, Israel, Asia- Pacífico, América Latina, y Africa. Otro grupo de estudios aborda tres temas conexados: La política antiyihadista, la estrategia antiterrorista y la producción y consumo de inteligencia en la administración de Donald Trump. Dos últimos estudios intentan clarificar dos temas centrales en la política estadounidense: los cambios y continuidades en la política migratoria y en las políticas energética y medioambiental de Estados Unidos en la última década.

Llama la atención en el estudio de la política exterior estadounidense el reducido interés académico que existe en España por los estudios sobre la política exterior de Estados Unidos. Este programa y estas investigaciones pretenden también hacer una modesta aportación a estos estudios sobre el principal actor en la escena internacional.

Entrando en el contenido del libro, un libro especialmente amplio en función de sus características y las pretensiones de dar a conocer con cierta profundidad los debates y aproximaciones de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos, es oportuno subrayar cómo los diversos capítulos desentrañan las políticas mantenidas por las dos administraciones del presidente Barack Obama, sus fundamentos, en no pocas ocasiones poco convincentes, sus cambios y sus realizaciones, buscando después las transformaciones inducidas por la nueva presidencia de Donald Trump, un auténtico terremoto en algunas aproximaciones que necesariamente tenían que cambiar, en función del notable fracaso de algunas de las políticas

desarrolladas por la administración Obama, caso del “Pivot to Asia” y la política de reequilibrio, la política mantenida con Corea del Norte, la política desarrollada con respecto a las revoluciones árabes, siendo el caso más sangrante el caso de Siria, o la política migratoria, en función también de las nuevas aproximaciones ideológicas de la administración Trump, por ejemplo, la aproximación a Europa y a los temas de medioambiente, o en función de planteamientos que se consideran más adecuados a lo que ocurre sobre el terreno en ciertas áreas regionales, los intereses del “America First” y las nuevas oportunidades que parecían presentarse, caso de Oriente Medio. Pero los cambios y transformaciones de las políticas mantenidas no significan que todos ellos hayan sido un acierto o que no supongan nuevos desafíos. También llama la atención el escaso interés todavía manifestado por la administración Trump por Africa, dejando de lado la lucha contra el terrorismo, y América Latina en su conjunto, excluyendo el tema migratorio, ante la fuerte y creciente implantación de China, con unas políticas y reglas de funcionamiento independientes, al margen de los ordenamientos hasta ahora mantenidos y que tienden a desplazar la presencia e influencia de Estados Unidos.

La herencia de las administraciones del presidente Barack Obama tiene también sus puntos brillantes, caso del Acuerdo de París sobre cambio climático o el acuerdo sobre el programa nuclear de Irán que serán rechazados por la nueva administración. Otro asunto que aparece de forma recurrente en el estudio sobre Asia-Pacífico es el tema económico, los desequilibrios comerciales, las reglas diferenciadas que trata de imponer China, así como su entendimiento distinto del mercado y de la globalización. Se detecta en este tema una profunda falta de efectividad de las diversas administraciones estadounidenses, unos planteamientos iniciales ilusorios o de intereses creados, y unos resultados prácticamente nulos. La reacción, en ocasiones brutal, de la administración Trump, tiene que ver sobre todo con esta incompetencia propia y la erosión de su poderío que era incontestado. Ahora ya no lo es. El *statu quo* mantenido en Asia se ha roto, con unas consecuencias que serán muy importantes a nivel global en los próximos años. A lo que se añade el problema nuclear de Corea del Norte y su encauzamiento, un problema capital en la seguridad estadounidense al que las administraciones del presidente Obama no supieron encauzar. La aproximación de la administración del presidente

Trump, mucho más muscular inicialmente, confiando, algo ilusoriamente, en las presiones sobre Corea del Norte de China como claves en la resolución del problema y factibles no se han materializado en la dimensión que hubiera sido necesaria. Los intereses y los tiempos de la política China no son similares a los de Estados Unidos. Tampoco son los de Rusia. Todo esto, incluido la evaluación de las pretensiones nucleares de Corea del Norte, los tiempos y la capacidad de concesión negociadora, que es suficientemente claro para los servicios de inteligencia de Estados Unidos, con sus diversos matices y evaluaciones, en ocasiones discutibles, pero que no lo ha sido para el presidente Trump, de forma especial tras el acuerdo alcanzado en Singapur en junio de 2018 y los resultados, pasados cerca de diez meses del acuerdo, que han sido prácticamente nulos. Este revés diplomático complica la aproximación de Estados Unidos en su política hacia Asia-Pacífico y el Indico-Pacífico con un agravamiento notable de las posibilidades de crisis que se extienden ya de norte a sur, desde el mar del Japón en el Pacífico norte al mar de China meridional, una vez que China creó y militarizó un conjunto de islas en el mar del sur de China, como un hecho consumado, en su intento por abrirse paso y controlar las líneas de comunicación marítimas desde el estrecho de Malaca. Un motivo de seria preocupación no solo para Estados Unidos sino para Taiwán, Corea del Sur, Japón y también Australia, Reino Unido, Francia y la India, que han visto cómo en los últimos años China también ha intentado cambiar el panorama estratégico del sur de Asia y el Océano Índico, así como el del Pacífico occidental, en Micronesia, Melanesia y Polinesia.

Sorprende que en las memorias publicadas recientemente por John Kerry¹ no se haga mención a la política hacia China de los Estados Unidos durante el segundo mandato del presidente Obama, salvo para el tema de la negociación del Acuerdo de París sobre cambio climático. Más ilustrativo sobre la posición del presidente Obama y las políticas que se trataron de implementar, aunque insuficiente, resulta el informe de Ashton Carter “Reflections on American Grand Strategy in Asia”², considerado el autor

¹ Kerry John (2018): *Every Day is Extra*, New York, Simon & Schuster.

² Carter Ash: “Reflections on American Grand Strategy in Asia”, October 2018, Belfer Center, en <https://www.belfercenter.org/publication/reflections-american-grand-strategy-asia>

por algunos periodistas, y esto es ya suficientemente ilustrativo, como uno de los pocos halcones sobre China en la administración Obama. No se recata en señalar: “I fear that China, and the South China Sea in particular, may have been one area in which the president’s analysis misled him. He believed that traditional Washington foreign policy thinkers were prone to reach for confrontation and containment as strategies when a less forceful approach was called for. So he viewed recommendations from me and others to more aggressively challenge China’s excessive maritime claims and other counterproductive behaviors as suspect. When I would travel to Asia, his direction to me was succinct: ‘Don’t go banging pots and pans over there’. I was not to make trouble”.

A su vez, la situación en el Norte de Africa-Oriente Medio (zona MENA) es de clara reconfiguración, pero donde los intereses estadounidenses han sido claramente redefinidos y la UE tiene que tenerlo muy en cuenta al tratarse de su vecindario y el caso de Irán es, sin duda, el de mayor calado y un factor grave de desunión en las relaciones trasatlánticas. La aproximación hacia Irán y hacia Israel ha cambiado de una forma espectacular con la nueva administración Trump, abriéndose de nuevo a una relación especial con Arabia Saudita que ni el truculento asesinato de Yamal Jashogyi ha sido capaz de redimensionar, a pesar de las posición adoptada por el Congreso de Estados Unidos, y a una nueva aproximación a Israel que complicará muy sustancialmente la solución del problema palestino, como se ha visto en el intento fallido de llegar a un acuerdo con el visto bueno de los Estados de la Liga Árabe. Lo mismo cabe decir en el caso de Siria, con anuncios de retirada del presidente Trump, sin contar con sus generales, una vez que se derrotara territorialmente al Estado Islámico, que dieron lugar a dimisiones y rectificaciones, dando la impresión de una gran superficialidad en el proceso decisorio del presidente Trump y afectando de forma muy notable a la aproximación hacia Turquía, un Estado de la OTAN que se ha convertido en un aliado poco fiable para Estados Unidos y sus aliados, creando numerosos problemas y complicaciones, impulsando un sistema político crecientemente autoritario y políticas alternativas en el plano exterior y de seguridad, creadoras de confusión y complicación en cuestiones y zonas regionales que poco tienen que ver con su tradicional seguridad nacional.

Pero, a su vez, estos aliados de la Unión Europea y de la OTAN, fundamentales para una aproximación consistente a la nueva reconfiguración del sistema internacional global, se han visto postergados o maltratados en cuestiones como la integración europea y las relaciones políticas transatlánticas; las relaciones comerciales y económicas; el papel de la OTAN y los intereses europeos, más allá del incremento de los presupuestos militares de los Estados europeos; y como socios para la gobernanza global como pilares de Occidente para enfrentar los nuevos desafíos.

Por otra parte, Rusia y China, de forma prominente, han tratado de erosionar el poder, presencia e influencia de Estados Unidos, a nivel regional y global, de una forma que era previsible, pero esto da la impresión que no fue tomado adecuadamente en consideración, enredado también Estados Unidos en el tema del terrorismo, al que ahora se trata de combatir preferentemente en sus raíces ideológicas, ideologías en una parte significativa financiadas por sus propios socios y aliados, evitando de nuevo incurrir en errores estratégicos colosales como en los últimos años.

El presidente Obama promovió un cambio en la política antiterrorista y, tal como se describe en el capítulo sobre la militarización de la inteligencia en la estrategia antiterrorista, se convirtió en el principal responsable de la institucionalización de los ataques selectivos con drones, concebido la inteligencia como un instrumento de guerra de baja intensidad y otorgando a la rama paramilitar de la CIA, en coordinación con las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos, la capacidad para rastrear, capturar y eliminar objetivos terroristas a escala global. El presidente Trump no romperá con esta orientación, aunque eliminará importantes restricciones y cautelas en cuanto al uso de la fuerza en zonas de conflicto adoptadas por la administración Obama, otorgando mayor libertad de decisión y acción a los mandos militares desplegados en el teatro de operaciones, expandiendo las áreas activas de hostilidades, donde no se aplican las restricciones, e incrementando el número de ataques con drones.

No deja de ser llamativa la aproximación a Rusia de la administración Trump en función del embrollo y las investigaciones sobre el apoyo de Rusia para la elección del presidente Trump. La lucha

partidaria y las filtraciones, acusaciones, arrestos, procesos y condenas que se están realizando ensombrecen su mandato y hace que se miren con lupa las decisiones que el presidente adopta sobre Rusia. Las relaciones han empeorado muy notablemente bajo la administración Trump, siendo el último hito la retirada y congelación del acuerdo sobre sistemas de misiles de corto y medio alcance INF.

Una de las prioridades principales de la presidencia de Donald Trump lo constituyó la reestructuración del sistema migratorio, asunto sobre el que la administración ha dedicado notables esfuerzos, más allá de los temas en los que el propio presidente ha incidido en sus declaraciones, como el reforzamiento de las medidas de obligado cumplimiento, nuevos requisitos a investigar en las solicitudes, recortes en las admisiones de refugiados, prohibiciones de entrada a nacionales de diversos Estados o la reducción de las protecciones temporales para algunos residentes no ciudadanos. Pero, como ya le ocurrió al presidente Obama el papel del Congreso ha sido decisivo para parar o cercenar iniciativas de reforma o la ampliación del muro fronterizo. Asimismo, el papel de las autoridades estatales y locales ha impedido una cooperación y coordinación con las autoridades federales, y el papel de los tribunales ha sido también significativo a la hora de parar o retardar otras iniciativas

Tanto el presidente Obama como el presidente Trump han tenido como uno de los pilares de su presidencia precisamente el sistema migratorio. Obama con un discurso humanitario y sutil, y Trump de forma abierta y tajante. El gobierno del presidente Trump ha puesto sobre la mesa un asunto que se lleva arrastrando sin resolver desde las presidencias de Clinton, Bush y Obama. Y la nueva modalidad de “caravanas” procedentes de Centroamérica no parece pueda ser resuelta por Estados Unidos, sino regionalmente, donde se impliquen los gobiernos de origen de los migrantes, que tienen la obligación de poner en marcha la serie de planes de desarrollo que se han alentado desde 2014 para la región.

En conjunto se puede decir que la administración del presidente Trump tiene una serie de rasgos propios claramente diferenciados de las administraciones anteriores, caso de la aproximación y visión de la escena internacional, donde el conflicto impera sobre la cooperación y donde la defensa de los derechos humanos palidece ante la importancia de los

intereses nacionales, siendo así que es un rasgo distintivo de una visión del mundo propia que trata de ser desplazada por sistemas autoritarios o crecientemente totalitarios, caso de China. Los asuntos globales y regionales tienen su importancia, pero quedan también subordinados al interés nacional en la administración Trump. Este es el caso de la aproximación al cambio climático y la energía por parte de la administración Trump. La administración Obama adoptó un enfoque conjunto, yendo emparejadas las políticas energéticas y las de medio ambiente, induciendo cambios importantes a nivel interno e internacional, y llegando a tener una posición de liderazgo. La administración Trump ha desvinculado las dos políticas. En materia energética sus políticas tienen una cierta continuidad y ello le ha permitido alzarse como un gran productor y exportador de petróleo y gas, acabando con su dependencia de los suministros de los Estados del Golfo Pérsico y tratando de competir con Rusia en los suministros a los Estados de Europa central y oriental, lo que explica también la libertad de maniobra alcanzada en sus políticas hacia el Golfo Pérsico. En materia de medio ambiente y cambio climático, no obstante, ha adoptado un enfoque negacionista, optando por unas políticas de mínimos y por el desmantelamiento del legado de la administración Obama, saliéndose del Acuerdo de París y poniendo como cobertura los daños que induciría a la economía estadounidense y el coste del acuerdo. Un ejemplo claro de su política de “America First” llena de contradicciones, tal como se expone en el libro: “admitir en un informe oficial que, siguiendo con las políticas actuales, el planeta tendrá unas temperaturas superiores en 4 grados centígrados a finales de este siglo con respecto a la época preindustrial, y no hacer nada a nivel oficial para remediar esta tendencia, incentivando el desarrollo tecnológico y la reducción de emisiones e impulsando los cambios de políticas a nivel global, considerando esta tendencia como algo inevitable, en función de lo que están produciendo otros Estados internacionalmente. O prestar atención y aceptar las peticiones del Pentágono, sobre el impacto del cambio climático en infraestructuras, nuevas construcciones o el deshielo del Ártico y hacer oídos sordos al grueso de los principales riesgos medioambientales”.

Podemos concluir que, si Obama se autodefine como un internacionalista liberal e idealista, en el campo de la lucha contra el

terrorismo, según se desprende del capítulo correspondiente sobre la militarización de la inteligencia en la lucha antiterrorista, se le puede considerar como un hobbesiano optimista. En el caso del presidente Trump se le puede encuadrar dentro del realismo con matices, un realismo de principios y planteamientos transaccionalistas, con una impronta jacksoniana, dentro de una administración donde hay una mezcla de personas con planteamientos ideológicos no del todo homogéneos.

Por todo ello, el subtítulo del libro: “Un atardecer desfigurado”, parece bastante adecuado a la peripecia recorrida por Estados Unidos en los últimos diez años. La presidencia de Barack Obama puso las bases para el declive estadounidense, inducido por discutibles aproximaciones y claras equivocaciones, no corrigiendo a fondo una parte de los presupuestos de planteamientos económicos que la crisis económica había demostrado que eran equivocados, ni tampoco visiones ilusorias del orden internacional y su reconfiguración.