

ANA MARÍA EZCURRA

ESTADOS UNIDOS Y SISTEMA MUNDIAL

¿DECLIVE DE INFLUENCIA GLOBAL?

UNTREF

ANA MARÍA EZCURRA

ESTADOS UNIDOS Y SISTEMA MUNDIAL
¿DECLIVE DE INFLUENCIA GLOBAL?

UNTREF

UNIVERSIDAD NACIONAL
DE TRES DE FEBRERO

Director editorial
Alejandro Archain

Editor
Néstor Ferioli

Correctora
Licia López de Casenave

Directora de diseño editorial y gráfico
Marina Rainis

Diseño y diagramación
Tamara Ferechian

© de los autores, 2018

© de esta edición UNTREF (Universidad Nacional de Tres de Febrero) para Eduntref (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero). Reservados todos los derechos de esta edición para Eduntref (UNTREF), Mosconi 2736, Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires. www.untref.edu.ar

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

UNA NUEVA ERA GEOPOLÍTICA

ESTADOS UNIDOS: ROL GLOBAL Y ORDEN MUNDIAL LIBERAL

LA ERA OBAMA. UN INTERNACIONALISMO REFRENADO

Restricción externa

La guerra contraterrorista. El rebrote de la yihad global

De Medio Oriente a Asia-Pacífico. El caso de Siria

“AMERICA FIRST”: LIDERAZGO INTERNACIONAL EN ENTREDICHO

Uso del poder, más que aislacionismo

UNA MATRIZ INVARIANTE: NACIONALISMO UNILATERALISTA

Soberanía nacional vs. multilateralismo

Subestimación del “poder blando”

EL EQUIPO DE SEGURIDAD NACIONAL INICIAL

Un encuadre híbrido

Una lectura geopolítica sistemática.

La competencia estratégica, desafío central

OPINIÓN PÚBLICA ESTADOUNIDENSE Y ROL GLOBAL: ¿RESPALDO DURADERO?

EPÍLOGO. “AMERICA FIRST” RECRUDECE

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SOBRE LA AUTORA

PRESENTACIÓN

Este trabajo expone y examina a modo de hipótesis, y preliminarmente, ciertas tendencias emergentes centrales del sistema mundial:

- La irrupción de una nueva etapa geopolítica, cuyo eje distintivo nodal es una rivalidad rediviva y en alza entre grandes potencias: Estados Unidos, China y Rusia.
- Un debilitamiento del orden internacional dominante después de la Segunda Guerra Mundial, moldeado y sostenido desde entonces por Estados Unidos, hasta la administración Trump.
- Un retroceso reciente de la influencia global de Estados Unidos, insinuado en la era Obama y avivado desde 2017 por el nacionalismo unilateralista de Donald Trump y su “America First”, un paradigma que se analiza en sus invariantes y cambios.

Buenos Aires, julio de 2018

UNA NUEVA ERA GEOPOLÍTICA

Desde hace pocos años despunta una *nueva era geopolítica*. En efecto, la *competencia entre grandes potencias* retorna al centro del sistema mundial. Así, China y Rusia protagonizan nacionalismos expansionistas en ascenso, que acuden al rearme, redoblan su activismo internacional y disputan a Estados Unidos influjo regional y global. Se trata de una *rivalidad estratégica y militar*, no solo económica. Una *pugna hegemónica*, en aumento.

Entre otros, Robert Kagan, renombrado neoconservador y académico en The Brookings Institution, mantuvo en 2017 que China y Rusia constituyen “poderes revisionistas clásicos”, que buscan “debilitar el orden de seguridad internacional liderado por Estados Unidos”. Una perspectiva usualmente compartida por el *establishment* de política exterior estadounidense, en sus líneas más generales. Es decir, se advierte un *consenso emergente extendido* en la materia.

Por ejemplo, The Brookings Institution difundió en 2017 un texto colectivo: *Building Situations of Strength*, elaborado por diez expertos muy destacados de los dos partidos mayoritarios, en el que se afirma que “la política mundial tuvo un viraje y deterioro agudos en los últimos cinco años, ya que dos décadas de cooperación entre grandes poderes cedieron paso a una nueva era de competencia geopolítica”.

La administración Trump se sumó al enfoque. Así, en diciembre de 2017 la Casa Blanca publicó el material *National Security Strategy of the United States*, presentado y respaldado públicamente por el propio presidente Donald Trump, y redactado por un equipo a cargo del entonces asesor de Seguridad Nacional, Herbert R. McMaster. El trabajo da a dicha rivalidad geopolítica una *jerarquía decisiva*. En efecto, la encumbra como *eje estratégico organizador* del presente escenario global. China y Rusia son tildadas una vez más como “potencias revisionistas”, que “buscan moldear un mundo antitético a los intereses y valores norteamericanos”, y erosionar el poder, influencia, seguridad y prosperidad de Estados Unidos. Muy poco después, en enero de 2018, esa ópti-

ca estratégica fue ratificada y precisada por el Departamento de Defensa en la *National Defense Strategy*, una sinopsis desclasificada rubricada por su secretario, el general James Mattis.

Entonces, se da una lucha hegemónica regional y global. El proceso recrudeció desde 2013. Así, y por un lado, ese año Xi Jinping asumió como presidente de la República Popular China y lanzó una estrategia externa renovada y ambiciosa: una *visión y voluntad de alcance mundial*, con la meta de posicionar al país como *potencia global*. Así, y según Mario Esteban, del Real Instituto Elcano, Xi Jinping dejó atrás la política exterior de bajo perfil trazada por Deng Xiaping (1978 en adelante), un cambio de rumbo contundente. Un giro que cobró aún más bríos durante 2017, año en que Xi Jinping consolidó categóricamente su poder en el 19º Congreso del Partido Comunista que se celebró a fines de octubre.

Por otra parte, el 1º de marzo de 2014 Rusia inició la invasión, ocupación e inmediata anexión de la península de Crimea (Ucrania). Ello supuso un asalto a principios capitales de legalidad global: respeto a la integridad territorial de los países, y por ende al carácter no admisible de la redefinición de fronteras por la coerción y las armas. En ese contexto, Stephen Walt, de la Universidad de Harvard, adujo en 2014 que los “malos y viejos días de la competencia entre grandes poderes están regresando”. Luego, Rusia persistió en un patrón de implicación externa sostenida, militar y política. Entre otros, un hito fue la interferencia encubierta en el proceso electoral de Estados Unidos en 2016, una campaña negada por Rusia.

Por añadidura, en 2014 se dio un grave rebrote del terrorismo internacional. En efecto, el 10 de junio irrumpió en Irak una fuerza de miles de militantes del Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), enseguida rebautizado como Estado Islámico. Ello derivó en la creación de un llamado califato en Medio Oriente, autoproclamado el 29 de junio por su líder el emir Abu Bakr al-Baghdadi, que logró el control territorial de una faja vasta de zonas contiguas de Siria e Irak, y así gestó un nivel de amenaza serio y sin precedentes.

En definitiva, y como corolario, desde 2014 se exacerbó una *inestabilidad mundial* honda. Entre otros, Zbigniew Brzezinski, asesor de Seguridad Nacional del expresidente James Carter, en

una entrevista con David Rothkopf, por la época director ejecutivo de la revista *Foreign Policy*, subrayó ese año el arribo de una inestabilidad intensa y extendida, con una agitación, fragmentación e incertidumbre enormes.

En un sentido similar, Richard Haas, presidente del Council on Foreign Relations, ya en 2014 argumentó que incluso aflora el fin de una etapa de la historia, propia de la inmediata pos-Guerra Fría, signada por la preeminencia estadounidense. En su lugar, brotaría una “era de desorden” planetario creciente, un diagnóstico que en 2017 el autor reiteró en su libro *A world in desarray*. Por su lado, en 2018 la *National Defense Strategy* del Departamento de Defensa retomó la noción y asentó “estamos enfrentando un desorden global”.

En ese marco, y en los últimos años, numerosos analistas y dirigentes en Estados Unidos juzgan que el *orden global moldeado por el país desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se agrieta*. Al término de su mandato, la administración Obama empezó a tomar nota en la materia. Por ejemplo, el entonces secretario de Defensa, Ashton Carter, declaró en noviembre de 2015 que “los principios que fundan (ese) orden, incluyendo la resolución pacífica de conflictos, el derecho a vivir sin coerción, el respeto a la soberanía estatal, la libertad de navegación y sobrevuelo, no son abstracciones ni están sujetos al antojo de cualquier país”. Y agregó que ciertos actores, como Rusia, China y Estado Islámico “parecen decididos a socavar tales principios y al orden internacional que ayuda a su cumplimiento”.

La problemática fue cobrando envergadura y concita una *atención y debates fortísimos y en alza*, más aún desde la elección de Donald Trump a la Casa Blanca. En esa línea, Richard Fontaine, presidente del Center for a New American Security, anotó en 2015 que “entre los líderes mundiales existe una opinión palpable de que el orden global se está deshilachando, pero hay mucho menos acuerdo acerca de qué hacer con ello (...) La cuestión del futuro del orden internacional es en muchos sentidos la cuestión central de nuestra era geopolítica”.

Por lo tanto, advino un *cambio sustantivo en el escenario estratégico*. Un entorno radicalmente trastocado y a la vez duradero: una lectura recalcada por líderes políticos y militares de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En 2018 la *National Defense Strategy* sintetizó: “estamos enfrentando un desorden global, caracterizado por la declinación del viejo orden internacional basado en reglas, y la consiguiente emergencia de un escenario de seguridad más complejo y volátil que cualquier otro que hayamos experimentado en la historia reciente”.

A la vez, ello reaviva el *riesgo de conflicto entre grandes poderes*. En ese sentido, Walter Russell Mead, un conocido académico, sostuvo en 2014 que “hasta hace muy pocos años, la mayoría de los observadores occidentales creía que la era de la rivalidad geopolítica y la guerra entre potencias había concluido (...) Ahora gente seria se pregunta si nos movemos desde un mundo de posguerra a otro de preguerra”. Un interrogante abierto. Al respecto, H. R. McMaster sugirió en 2016:

Rivales de Estados Unidos en Europa, el gran Medio Oriente y el Este de Asia están en movimiento, anexando territorio, intimidando aliados, y usando ejércitos subsidiarios (*proxy*) y fuerzas no convencionales para desafiar el orden político post-Segunda Guerra Mundial (...) Probablemente los historiadores van a considerar que la invasión rusa de Ucrania en 2014 fue el evento que marcó el cese de la era de post-Guerra Fría. Cómo Estados Unidos y sus aliados hagan frente a esas amenazas en suba ayudará a determinar si aquel orden mundial que por siete décadas previno un conflicto entre grandes poderes sobrevivirá o colapsará.

Así pues, un *orden en jaque*. Últimamente, ciertos análisis en Estados Unidos y Europa apuntan que las trabas a ese orden de posguerra no derivan solo de potencias retadoras, sino que además son *internas*. Más aún, en 2017, Robin Niblett, director de Chatham House (Londres), alegó en la revista *Foreign Affairs* que “el mayor peligro viene de adentro”, y aludió a “un malestar profundo con la globalización”, entre otros aspectos.

Ello remite al tema de la *desigualdad social* y sus secuelas políticas en Estados Unidos y Europa; un asunto crucial, que solo mencionaremos. En efecto, desde la década de 1980 se da una desigualdad en *suba marcada*, una tendencia de *largo aliento y escala global*. Además, un rasgo clave es que afecta a *contingentes sociales sumamente amplios*. Al respecto, un estudio de OXFAM (2015),

Wealth: having it all and wanting more, alerta sobre el avance de una concentración formidable de la riqueza mundial en una élite muy reducida. Así indica que “en 2014, el 1% más pudiente de la población poseía el 48% de esa riqueza, por lo que el 99% debía compartir el 52% restante. Por otro lado, el grueso de dicho 52% está en manos del 20% más aventajado, por lo que solo el 5.5% queda para el 80% de las personas del planeta”. Por ende, plasma un patrón de concentración que *lateraliza a la enorme mayoría de la población*. Luego, en *Reward work, not wealth* (2018), OXFAM corrobora que ese 1% más rico sigue acaparando más riqueza que todo el resto de la humanidad.

Ante ello, en círculos políticos y académicos occidentales asoman alarmas ante los *riesgos políticos* ligados a esa desigualdad extremada y ascendente, con daños y damnificados masivos. En esa línea, John Ikenberry, de la Universidad de Princeton, previno en 2017 que “en los últimos años y cada vez más, públicos de Occidente ponderan al orden internacional liberal no como una fuente de estabilidad y solidaridad (...) sino como una arena para los ricos y poderosos”. Joseph Nye (2017), de la Universidad de Harvard, añadió que “las élites políticas que quieren apoyar la globalización y una economía abierta claramente deben prestar más atención a la desigualdad económica”.

Al respecto, en esos círculos se hace hincapié en el florecimiento de *nacionalismos antiglobalización*, sobre todo en Estados Unidos y Europa, con frecuencia rotulados como populismos de derecha. Entre otros, la Munich Security Conference 2017 realzó el tema en su reporte *Post-Truth, Post-West, Post-Order?* La Conferencia es un foro anual que reúne en febrero a dirigentes políticos, sociales y académicos para el análisis de asuntos de seguridad globales. Así, el reporte aprecia:

El mundo enfrenta un momento iliberal. En Occidente y más allá fuerzas iliberales ganan terreno. Desde adentro, ciertas sociedades occidentales están afligidas por la aparición de movimientos populistas que se oponen a elementos críticos del *statu quo* liberal-democrático (...) El ascenso de los populistas se ha convertido rápidamente en un desafío sistémico que amaga con minar el orden internacional liberal (...) construido y amparado desde la posguerra.

En suma, se perfila un orden en aprietos, con *bretes estructurales propios*. Entre ellos, la desigualdad y sus riesgos políticos. Hay otros escollos internos. En particular, el *decaimiento de la voluntad* de Estados Unidos por preservar el *rol planetario* que ejerce desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, Robin Niblett acotó que “el compromiso de Estados Unidos con (su) liderazgo global, que hasta ahora ha resguardado (aquel) orden, parece más débil que en cualquier otro momento desde la posguerra”. Así, se esboza una reluctancia a sustentar el papel y orden globales que Estados Unidos gestó y mantuvo. Otro asunto nodal, que suscita extraordinario interés y controversia en el país desde la presidencia Obama.

Es que la gestión Obama trazó un modelo de política exterior propio: un *globalismo restrictivo*, que dio prioridad al ámbito doméstico. Por ende, implicó un ideario con eje en acotar la implicación de Estados Unidos en el ruedo mundial: un *internacionalismo limitado*. Así cristalizó una *restricción estratégica*: un principio rector, un núcleo organizador que estructuró la postura externa.

En 2017 llegó Donald Trump con su “America First”. El interrogante recrudesció: Estados Unidos, *¿abdicar su liderazgo mundial?* Algunos analistas responden que sí. Por ejemplo, Josef Joffe, de la Hoover Institution, ponderó en *The Wall Street Journal* que Barack Obama y Donald Trump, “cada uno a su modo, suave o brutal, ha dado la señal: Estados Unidos, antes la ‘nación indispensable’, está desocupando su ático de la cima de la jerarquía global. Ningún poder lo ha hecho así nunca de modo voluntario”. Por su lado, Fareed Zakaria (2017), escritor y periodista, coincide y acentúa:

Argumentaría que actualmente la mayor tendencia global es la declinación de la influencia de Estados Unidos. No el declive del poder norteamericano: el país sigue siendo completamente superior a otros en materia económica y militar, sino de su deseo y capacidad para usar ese poder para modelar el mundo (...) Una década atrás describí un “mundo post-Americano”, provocado no por el desgaste de Estados Unidos sino por el “ascenso del resto”. Y ello ciertamente está ocurriendo porque otros países prosperan, pero los cambios se ven dramáticamente acelerados por la decisión de la administración Trump, tonta y con-

traproducente, de abdicar la influencia global de Estados Unidos, algo que tomó más de setenta años construir.

Así pues, Estados Unidos afronta una opción fundamental: conservar su rol global o dejarlo atrás. Una opción decisiva para aquella pugna hegemónica, distintiva de la nueva era geopolítica.

ESTADOS UNIDOS: ROL GLOBAL Y ORDEN MUNDIAL LIBERAL

Entonces, desde hace muy pocos años en el sistema mundial se robustecen dos tendencias. Por un lado, dos grandes potencias: China y Rusia, multiplican su activismo internacional. Por otra parte, Estados Unidos ha exhibido una voluntad menguante para perpetuar la posición dominante que desde 1945 sostuvo en aquel sistema. Por eso, recientemente la cuestión del *rol global* de Estados Unidos adquirió una jerarquía notable en el debate sobre política exterior del país. ¿De qué se trata?

Veamos el origen. Fue al fin de la Segunda Guerra Mundial que Estados Unidos obtuvo un lugar de *primacía* en el sistema capitalista: un estatus de poder sin rival. Joseph Nye, teórico de la Universidad de Harvard, consignó en 2015 que la noción de primacía refiere a la participación desproporcionada y mensurable de un país en los resortes básicos de poder mundial: militar y económico (“duro”), y político, ideológico y cultural (“blando”). Según el autor, son esos tipos, en su conjunto, los que definen la “ecuación geopolítica”. Al respecto, en 2018 J. Nye aclaró:

En política internacional, el poder blando, un término que usé por primera vez en 1990, es la habilidad para afectar a otros por atracción y persuasión, más que a través de coerción y pago. Raramente el poder blando es suficiente por sí mismo. Pero cuando se acopla al poder duro constituye un multiplicador de fuerza. Esta combinación, aunque para nada nueva (...), ha sido particularmente central en el liderazgo norteamericano. El poder depende de qué ejército gana, pero también de qué argumento vence. Una narrativa fuerte es una fuente de poder.

En el seno de esa primacía, y por la época, Estados Unidos delineó una *postura externa radicalmente novedosa*. Como propone José Luis Fiori, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, alumbró una nueva doctrina estratégica. Una reorientación completa de la política exterior. Una visión inédita. En palabras de Robert Kagan en *The New Republic*, se dio un vuelco, un giro revolucionario.

Como señala Perry Anderson, historiador de la Universidad de California y editor de *New Left Review*, germinó una estrategia de *alcance planetario*. Un *papel global sin precedentes*.

En efecto, Estados Unidos inició una *proyección de poder a escala mundial*. Una *proyección integral*, en todos sus resortes: militar y económico, sí, pero también político, ideológico y cultural. Es decir, bosquejó un *rol hegemónico global*: hegemonía como una forma de poder que aúna fuerza y consenso (“duro” y “blando”).¹ En definitiva, surgió un paradigma de *internacionalismo expansivo*. Por la época en un entramado bipolar, con dos superpoderes: Estados Unidos y la Unión Soviética, muy por encima del resto.

En suma, una *visión y vocación globales*. Su norte: erigir y guarecer un nuevo orden en torno al poder de Estados Unidos. Un *orden mundial liberal*. Al respecto, Ronald O’Rourke y Michael Moodie, del Congressional Research Service, precisan que además se suelen usar otros términos, como “orden internacional abierto”, “orden internacional de posguerra” y “orden basado en reglas”.

A la vez, y como asienta Robert Kagan (2014), ese viraje supuso una *redefinición tajante* acerca de *qué son los intereses nacionales*. En efecto, y en una óptica clásica, esos intereses se reducen a defender el territorio nacional, proteger la independencia y libertad de acción del país, y promover prosperidad. Una *definición restrictiva*, ceñida, que primó en Estados Unidos desde el final de la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921) hasta el ingreso del país a la Segunda Guerra Mundial. Una perspectiva que acogía un hondo acuerdo bipartidario. En cambio, en el nuevo enfoque global, los intereses nacionales se dilatan a la *tutela de ese orden internacional*. Un *enquadre ampliado*.

No obstante, y dada la bipolaridad y su Guerra Fría, por la época no se dio un orden realmente planetario. Como postula Joseph Nye (2015), más bien se conformó un grupo de naciones afines centradas primariamente en Estados Unidos y Europa Occidental, un conjunto que abarcaba alrededor de la mitad del mundo.

¹ Al respecto, como sostiene Perry Anderson (2010), fue Giovanni Arrighi quien tomó la noción de hegemonía de Antonio Gramsci y la aplicó al sistema mundial, a las relaciones entre Estados.

Por otro lado, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ese rol global de Estados Unidos constituye un ideario bipartidario, un *núcleo estratégico común* a los dos partidos mayoritarios, fomentado desde entonces por todas las administraciones del país, sin bien con variantes, debates y diferencias partidarias. Por eso demarca un *consenso estratégico*, una tendencia estable y de largo plazo. Más aún, y como puntualiza Eliot Cohen, se trata de un consenso “hondamente enraizado” en diplomáticos de carrera, oficiales de inteligencia, servidores civiles y líderes militares hasta la actualidad.

Al respecto, Walter Russell Mead (2017) acuerda y constata que en efecto sí ha habido escuelas de pensamiento diversas, con disputas acerbadas y de fuste, pero que estas transcurrieron “en el seno de un compromiso común con un proyecto compartido de orden global”. En la misma línea, Joseph Nye observó en *Project Syndicate*:

A lo largo del tiempo, los estadounidenses han tenido desavenencias partidarias y polémicas agrias sobre intervenciones militares y otros asuntos (externos). Sin embargo, el éxito demostrable de ese orden (global) en las últimas siete décadas para la seguridad y estabilidad del mundo ha llevado a un consenso férreo: custodiar, ahondar y propalar tal sistema ha sido y continúa siendo la tarea cardinal de la política exterior norteamericana.

Ese papel global de posguerra tiene un quid: las *alianzas internacionales*. Es decir, el montaje de una *red de países aliados, vasta y sólida*; en Europa y este de Asia, y luego Medio Oriente. Un meollo medular, distintivo y estructurante.

Por lo tanto, la *cooperación* es elevada como *recurso esencial* ante la *rivalidad geopolítica* (por la época, con la Unión Soviética). Es decir, la colaboración suma para la competencia. Además, ese encumbramiento de las alianzas conlleva que los intereses comunes son entendidos como propios, otra redefinición sustancial de que sean los intereses nacionales, un viraje primordial.

En ese sentido, Joseph Nye indicó en 2017 que los líderes occidentales “ya no vieron los asuntos económicos y de seguridad como intereses solo nacionales, sino que buscaron colaborar unos con otros”. Por su lado, Josef Joffe recalcó en *The American*

Interest, “la elegancia de ese orden forjado por Estados Unidos. Al servir los intereses de otros, sirve los propios”. Y añadió, respecto de la actualidad:

La seguridad internacional también gana. Al igual que en la Guerra Fría, Estados Unidos puede depender de aliados mientras Vladimir Putin cambia fronteras por la fuerza. Y ayuda contar con Japón y Corea del Sur en la órbita estadounidense mientras China (...) se expande hacia el Pacífico. Los aliados son asociados de primera instancia, y así Estados Unidos no ha de armar nuevas coaliciones cada vez que asoma una amenaza.

En suma, esa proyección de poder global tiene un eje cimero: una red de países aliados. Hay otros pilares. Entre ellos, y como analiza *Building Situations of Strength*, un *orden económico abierto*: el aliento de mercados y comercio internacional libres. Y un *orden político*: el sostén de la *democracia liberal*.

Empero, hubo y se dan tremendas inconsistencias. Al respecto, Perry Anderson enfatizó en *Imperium* que durante la Guerra Fría ese orden internacional liberal se subordinó a la prioridad estratégica dominante: derrotar al comunismo, “un enemigo que amenazaba al capitalismo en cualquiera de sus formas, de libre comercio o proteccionista, *laissez-faire* o dirigista, democrático o dictatorial”. En un sentido similar, Joseph Nye apuntó en 2017 que “Washington puede haber tenido una preferencia general por la democracia y la apertura, pero con frecuencia apoyó dictadores y dio pasos egoístas y cínicos en el camino”.

Otro pilar axial es el *poder militar global*. En efecto, y en palabras de Stacie Pettyjohn (Rand Corporation), al concluir la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos se dio un “cambio dramático en el pensamiento estratégico”, un giro consolidado después de la Guerra de Corea (1950-1953). Así, se apostó a la creación de una red extendida de bases militares en el mundo; al inicio, en Europa y este de Asia. Es decir, se optó por un *despliegue bélico externo* robusto y estable. Una postura global.

Ello no solo es vital para la proyección de potencia militar. Además, según Stacie Pettyjohn ese emplazamiento es parte de aquella trama de alianzas, las amarra y provee un símbolo tangible del compromiso de Estados Unidos con sus socios.

Al respecto, Robert Kagan (2014) agregó que “la presencia de tropas norteamericanas tuvo la función de eliminar en agresores potenciales cualquier duda acerca de que Estados Unidos lucharía si sus aliados eran atacados”. En ese marco, en 1949 se fundó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una viga nodal de aquel orden mundial. Entonces, se montó un sistema de *defensa colectiva*. Robin Niblett evaluó que de este modo en las últimas siete décadas Estados Unidos suministró el paraguas de seguridad bajo el cual fraguó el sistema internacional liberal.

En definitiva, se orquestó una *urdimbre de alianzas y defensa común* que da a Estados Unidos *proyección política y militar global*. En 2017, John Ikenberry lo resumió así:

Estados Unidos gasta más en seguridad que sus socios, pero ellos hospedan y subsidian a las fuerzas norteamericanas y ofrecen solidaridad política. (De este modo,) Washington recibe acceso geopolítico a Europa y Este de Asia donde aún conserva un influjo sin rival (...) En retorno, Estados Unidos logra (...) un mundo de Estados amistosos deseosos de cooperar.

Una *lógica sistémica interdependiente*. A la vez, ese entramado asociativo buscó y pretende coartar el *reverdecer de esferas de influencia*, sobre todo en esos centros neurálgicos: Europa, Asia-Pacífico y Medio Oriente. Al respecto, Ronald O'Rourke y Michael Moodie aclaran el concepto: “por lo regular, (esas esferas) refieren a un mundo dividido en varias zonas, cada una de las cuales está dominada por un *hegemon* regional suficientemente poderoso como para forzar a otros países del área a apoyar o no oponerse a sus objetivos políticos primarios”. En ese marco se busca la subsistencia de *balances de poder regional favorables*.

En síntesis, un puntal eminente de aquel rol global es el *poder militar y su proyección mundial*. Desde la década de 1990, con el desplome soviético y el arribo de la pos-Guerra Fría hubo recortes en ese despliegue bélico exterior. Empero, a la vez las sucesivas administraciones coincidieron en la necesidad de dar continuidad a un posicionamiento militar externo significativo, si bien hubo cambios en orientaciones estratégicas.

Hay otros mojones propios de ese orden pos-Segunda Guerra Mundial. Entre ellos, Ronald O'Rourke y Michael Moodie mencionan:

- el respeto a la integridad territorial de los países, y por ende el rechazo a la alteración de fronteras por la coerción o la fuerza; y
- el tratamiento de las aguas internacionales, del espacio aéreo y exterior, y más recientemente del ciberespacio, como bienes comunes globales.

También cabe incluir al *multilateralismo*. Como acota John Ikenberry (2017), en la posguerra Estados Unidos fomentó un armazón vasto de instituciones y regímenes internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las entidades de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), sistemas de control de armas, acuerdos medioambientales, convenciones de derechos humanos, entre otros.

En definitiva, despuntó un rol hegemónico global. En términos teóricos, ello impacta en la comprensión de la *naturaleza del poder mundial*. En efecto, realza aspectos no materiales. ¿Cuáles? Una vocación y visión planetarias. En otros términos, reafirma el *papel de lo político* como *condicionante crítico* de ese poder, y por ende del sistema mundial. En consecuencia, el internacionalismo expansivo aquí es concebido como un recurso de poder, un activo, por añadidura concluyente.

Con el hundimiento soviético ese internacionalismo estadounidense redobló. Es que afloró una trama geopolítica drásticamente alterada, de tipo *unipolar*. Según Josef Joffe (2014), una revolución en los asuntos globales. Así, Estados Unidos logró una *primacía neta* en todos los resortes de poder: económico, militar, político, ideológico, cultural. Una primacía recrudescida, fortísima, integral.

La noción de unipolaridad fue acuñada en 1990 por Charles Krauthammer en un famoso artículo: "The unipolar moment", publicado por *Foreign Affairs*. Al respecto, John Ikenberry y colegas (2011) acuerdan y anotan:

(Quedó) un único superpoder, una circunstancia sin precedentes en la era moderna. Ningún otro país ha dis-

frutado de semejantes ventajas en capacidades materiales (...) Mientras que en la mayoría de las etapas históricas la distribución de esas capacidades ha tendido a ser multi-polar o bipolar: varias potencias con fuerzas comparables, Estados Unidos emergió en los años 1990 como un poder global sin rival. Se convirtió en un Estado “unipolar”.

En ese marco, Estados Unidos mantuvo aquel consenso de pos-guerra. Más aún, eliminado el desafío soviético se enfocó a *propagar y apuntalar ese orden liberal a escala ahora sí global. Un expansionismo de pos-Guerra Fría*. Una concepción estratégica bipartidaria, propia de las presidencias de George H. Bush (1989-1993), William Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001-2009). Sus ejes: la irradiación de la democracia y los mercados; la ampliación de la red de alianzas, sobre todo en Europa Central y Oriental; y la preservación de una fuerza militar potente y global, entre otros. Además arreciaron las intervenciones bélicas externas, incluso antes de la reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Un derrotero que fue tonificado inequívocamente por el triunfo arrollador en la Guerra del Golfo Pérsico (agosto de 1990-febrero de 1991).

Luego sobrevino el *fin de la unipolaridad*, una transición geopolítica actualmente en pleno desarrollo. En efecto, se desencadenó un proceso de *redistribución de poder global*, en particular con el ascenso de otros Estados, una tendencia recalcada en 2008 por Fareed Zakaria en su libro *The post-American world*.

En ese contexto, y como ya se asentó, la presidencia Obama dio un giro: una *retracción externa*. Es decir, una contención del expansionismo de pos-Guerra Fría. Un internacionalismo refrenado. Poco después, y a la inversa, China y Rusia multiplicaron su activismo global. Dos cursos encontrados.

Donald Trump arribó a la Casa Blanca en ese entorno estratégico. Y su “America First” insinúa un vuelco radical: parece poner en entredicho aquel rol global de Estados Unidos y su sostén del orden de posguerra. Por lo tanto, el futuro de la política exterior estadounidense tal como fue entendida en los últimos setenta años está en duda. Como propone *Building Situations of Strength*, el interrogante que se le plantea al país es el más serio que afronta desde fines de la década de 1940: “¿(se) debería adoptar una nue-

va estrategia que ya no dé prioridad a la protección de un orden mundial liberal liderado por Estados Unidos, y en cambio siga una aproximación más estrecha, más nacionalista de la política externa? Muchos contestarán por la afirmativa”.

LA ERA OBAMA. UN INTERNACIONALISMO REFRENADO

Restricción externa

Desde su inicio, la gestión Obama dio prioridad a la esfera doméstica. Por eso buscó limitar la implicación de Estados Unidos en la arena global. Así, delineó una *restricción estratégica*. Una *matriz invariante*, inflexible, que rigió sin cambios hasta el fin de su segundo mandato. Un *internacionalismo acotado*.²

Hay otro rasgo distintivo. Retracción externa, sí, pero también contracción del poder militar, con podas abultadas en el presupuesto del Pentágono y en el tamaño de las fuerzas. Otro pilar axial e inamovible.

A la vez, ello supuso un esquema muy reticente al uso del poder militar. Un encuadre *antiintervencionista*, que apuntó a rehuir el compromiso de Estados Unidos en cualquier clase de operación bélica, incluso circunscripta en su duración y alcance. Otra directriz inalterable. Como notó Walter Russell Mead en *The American Interest*, Barack Obama quiso “recortar, evitar la guerra, y que Estados Unidos se inmiscuya menos y pague menos”.

Ello se aunó con una lectura histórica, crítica del intervencionismo estadounidense. En abril de 2016, Jeffrey Goldberg publicó en *The Atlantic* un artículo de gran resonancia: “The Obama Doctrine”, basado en una serie de entrevistas al primer mandatario, entre otras fuentes. Allí el autor anota que el presidente dijo: “tenemos historia en Irán, tenemos historia en Indonesia y América Central. Así que debemos ser conscientes de nuestra historia cuando empezamos a hablar de intervenir, y de este modo entenderemos el origen de las sospechas de otros pueblos”.

En ese marco, y sobre todo desde 2011, el tópico del *fin de las guerras que signaron la primera década del siglo XXI* ocupó un rango máximo; en especial, en Irak y Afganistán. Fue un lema cúspide,

² El tema se desarrolla en Ezcurra (2013).

que Barack Obama reiteró sin cesar. Se trataba de finiquitar las guerras en curso y soslayar otras nuevas. Y así el 15 de diciembre de 2011 procedió al retiro total de tropas en Irak.

Más aún, el primer mandatario creó y redundó en una frase-emblema, que machacó a modo de mantra: “la marea de la guerra se aleja” (*the tide of the war is receding*), esbozada como un logro propio, distintivo y eminente. Sin embargo, la guerra no solo no cesó sino que recrudesció, sobre todo (aunque no solo) en Irak, con el avance súbito y extraordinario de ISIS en junio de 2014. Por eso, al término de la administración Obama la marea de la guerra ascendía.

En síntesis, y en asuntos externos, la palabra clave del lapso Obama fue reducción (*retrenchment*). Como acota Jeffrey Goldberg, *retrenchment* es “replegarse, gastar menos, bajar riesgos, y desplazar responsabilidades y costos a los aliados”. Así, la Casa Blanca puso un *freno contundente al expansionismo de pos-Guerra Fría*, mientras China y Rusia encabezaban nacionalismos expansionistas rivales en alza.

Compromiso y conciliación

La retracción externa tuvo una contracara: el *compromiso o conciliación* (*engagement*), otro eje inmutable. Más aún, en una entrevista con Thomas Friedman en abril de 2015, Barack Obama jerarquizó el tema como una marca singular de su visión, como definitorio de una doctrina propia: “usted me preguntó acerca de una doctrina Obama. La doctrina es esta: conciliaremos (*engage*), pero preservaremos nuestras capacidades”.

Al respecto, Colin Dueck, de la George Mason University, precisa que “una estrategia de acomodación envuelve concesiones hacia adversarios reales o potenciales con la esperanza de alterar sus ambiciones e intenciones”. Así pues, *colaboración vs. confrontación* ante regímenes hostiles.

Ello entrañó un escenario nodal: Irán, central para el pensamiento estratégico de la administración Obama desde el arranque. Como desenlace, y pese a objeciones domésticas tenaces, en julio de 2015 la Casa Blanca firmó el Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), un acuerdo nuclear patrocinado por Es-

tados Unidos, Alemania, China, Francia, Reino Unido, Rusia y la Unión Europea. Además, en 2015-2016 la conciliación tuvo otro espacio crucial: América Latina, con la aproximación a Cuba, el relajamiento de sanciones y la reanudación de lazos diplomáticos. Por ende, aquella doctrina no solo fue estable sino que incluso se afianzó al promediar el segundo mandato.

Más todavía, la tesis del compromiso se ensambló con un ideario estratégico mucho más abarcador: el fomento de una *geopolítica de nuevo cuño*. Una geopolítica de *cooperación vs. competencia*. Así, Barack Obama llamó una y otra vez a una “nueva era mundial de compromiso”, precisamente en los albores de una rivalidad redoblada entre grandes potencias.

A su turno, ese ideario entroncó con un análisis sobre el sistema mundial contemporáneo y sus tendencias sistémicas, no coyunturales. Al respecto, y por un lado, se recalcó una mutación estructural: la globalización, y sobre todo ciertos retos transnacionales como cambio climático, pandemias y proliferación nuclear, entre otros. Entonces, desafíos e intereses comunes. Por eso, la administración Obama encumbró los asuntos globales más que los Estados, una perspectiva luego descartada en la era Trump.

Asimismo, ese examen sistémico identificó e hizo hincapié en otras tendencias propias del siglo XXI. ¿Cuáles? Según tal lectura, el poder militar y su uso han perdido gravitación; la coerción y el conflicto son recursos del pasado; y la política de poder (*power politics*) es obsoleta.

Por eso la Casa Blanca encasilló la invasión rusa a Ucrania como un acto del siglo XIX en el siglo XXI: una reliquia. Así lo sostuvo John Kerry, secretario de Estado, en una entrevista en *This Week* (ABC) el 2 de marzo de 2014. Hubo críticas domésticas acerbas. Por ejemplo, el Consejo Editorial del diario *The Washington Post* se pronunció: “es un lindo pensamiento (...) Infortunadamente, el presidente ruso Vladimir Putin no recibió el memorando sobre la conducta del siglo XXI. Tampoco el mandatario chino, Xi Jinping, (ni) el de Siria, Bashar al-Assad”. En efecto, no se trató de una antigualla, sino del emergente de una nueva era.

La guerra contraterrorista. El rebrote de la yihad global

En materia contraterrorista sí hubo virajes. Sobre todo, y en consonancia con la retracción externa, los giros apuntaron a un empleo cada vez menor y más barato de la fuerza militar. Por eso, en su primer mandato Barack Obama lateralizó la estrategia contrainsurgente previa, que exigía un gran despliegue de tropas, y reforzó una *guerra contraterrorista secreta*, con riesgos y costos más bajos. Una *campaña encubierta de ejecuciones selectivas*. ¿Cómo? En especial, vía ataques aéreos no tripulados (*drones*, pilotados a control remoto), y en menor medida misiones de Fuerzas de Operaciones Especiales. Al respecto, un éxito resonante fue la ejecución de Osama bin Laden en Paquistán (mayo de 2011).

En ese marco, y a partir de ello, la Casa Blanca sobrestimó sus logros y subestimó seriamente la amenaza. Así, el propio presidente iteró públicamente en una idea triunfalista que cuajó en varias frases-emblema: “Al Qaeda está en fuga”, “camino a la derrota”, “diezmada”, “de rodillas”. Por eso, y ya en su segundo período, en una alocución en la National Defense University (Washington, mayo de 2013) el primer mandatario anunció una reorientación drástica: un cercenamiento capital de esa campaña aérea (*drone*).

En sentido contrario, y a la vez, tenía lugar un reverdecimiento formidable del yihadismo, con epicentro en Siria. Un proceso que en 2014 creció exponencialmente con la irrupción masiva, repentina e impensada de ISIS en Irak. Un revés abrumador, que al inicio fue minusvalorado por el presidente. Así, en una entrevista con David Remnick en *The New Yorker*, y ante los primeras incursiones de ISIS en Irak (enero de 2014), sobre todo con la toma de la ciudad de Fallujah, Barack Obama comparó al grupo islamista con un equipo escolar *junior* de básquetbol, desdeñando así su peligro. Y agregó: “pienso que hay una distinción entre la aptitud y alcance de un (Osama) bin Laden y de una red que está planeando golpes terroristas de envergadura contra nuestro territorio versus yihadistas que se encuentran comprometidos en luchas y disputas de poder locales, con frecuencia sectarias”. Por lo tanto, la guerra contraterrorista secreta falló.

A la vez, en el *establishment* estadounidense afloró un consenso macizo: el Estado Islámico fue etiquetado como un riesgo de seguridad nacional grave y en suba. Mucho más que un grupo terrorista: un proto-Estado con un control territorial vasto y recursos copiosos, un imán para combatientes a escala global y un santuario para el entrenamiento, planificación y organización de agresiones contra Estados Unidos y sus aliados. Una amenaza estratégica.

Ante ello, y con renuencia, la Casa Blanca pasó de un *patrón de no injerencia a otro de intervención militar*, limitada pero *in crescendo*, ampliaciones condicionadas por reveses en terreno, y por una alarma y reprobación altas y en alza de la opinión pública doméstica.

Así, en agosto de 2014, el Estado Islámico desató una potente ofensiva en el norte de Irak, una marcha rápida que sumó más conquistas territoriales. Incluso se adueñó de la represa de Mosul (río Tigris), la mayor fuente de energía hidroeléctrica del país. A la vez, asomó una crisis humanitaria perturbadora: en particular, con el éxodo de decenas de miles de personas que huyeron de la ciudad de Sinjar y buscaron refugio en la cumbre de una árida montaña aledaña sin agua ni comida.

Poco después, ello motivó la intervención estadounidense: raids aéreos, en un rol directo de combate. Empero, la Casa Blanca dispuso una misión modesta, de objetivos y radio muy ceñidos: proteger a su personal y dar ayuda humanitaria en el área. Un enfoque minimalista, que cosechó una crítica doméstica extendida.

En ese marco, el Estado Islámico arrancó acciones de propaganda armada, bárbaras, con decapitaciones filmadas y difundidas *urbi et orbi* por YouTube. El 19 de agosto se dio el primer caso, con el asesinato brutal del periodista estadounidense James Foley. La atrocidad potenció las quejas domésticas y los llamados a amplificar la campaña y su meta: no solo contener, sino derrotar al Estado Islámico, en Irak y Siria.

El 2 de septiembre tuvo lugar el degollamiento de otro periodista estadounidense, Steven J. Sotloff, nuevamente publicado por YouTube. Ello desencadenó y aceleró esa ampliación, tan requerida, que fue expuesta oficialmente por el presidente Obama en un discurso del 10 de septiembre: en efecto, ahora el propósito sería degradar y destruir a ISIS. ¿Cómo? Por medio de una campaña sistemática de asaltos *aéreos*. Y así fijó otra cortapisa,

expresada en otra frase-emblema, repetida incansablemente: “sin botas en tierra” (*no boots on the ground*). En otros términos, nada de batidas terrestres, desechadas rotundamente; solo aéreas.

La desaprobación interna se generalizó. Se achacó una desconexión entre objetivos y medios, y primó un pedido: justamente botas en tierra, sobre todo la entrada de Fuerzas de Operaciones Especiales, un derrotero apadrinado por altos mandos militares.

Ello se acopló con una predicción: la arremetida aérea *per se* sería ineficaz, fracasaría. Y de hecho naufragó. En efecto, el Estado Islámico siguió a la ofensiva, en expansión, incluso más allá de Siria e Irak. Por ejemplo, el 17 de mayo de 2015 tomó Ramadi (Irak) y el 21 de ese mes ocupó Palmira (Siria). Según Bruce Hoffman, académico de la Universidad de Georgetown, renombrado experto en terrorismo, la campaña fue un fracaso abyecto. La crítica cobró nuevos bríos. Y el 13 de noviembre de 2015 el Estado Islámico lanzó una nueva fase de irradiación global con atentados en París.

Entonces, una estrategia fallida. Ante ello, finalmente sí hubo rectificación, y se incrementó y ajustó el esfuerzo bélico, en particular con la reclamada inserción de Fuerzas de Operaciones Especiales en Siria e Irak, también en misiones de combate. Un vuelco radical. Por ejemplo, el 1º de diciembre de 2015 el secretario de Defensa, Ashton Carter, en un testimonio ante el Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes, asentó: “estamos en guerra”, “necesitamos un mayor empeño, y ya lo estamos aplicando”, “el presidente nos ordenó intensificar y adaptar la campaña militar, incluso antes de los ataques de París”.

En suma, la *estrategia contraterrorista cambió y su impacto fue decisivo*: alteró el rumbo de la guerra. En efecto, gradualmente logró contener y degradar al Estado Islámico en Siria e Irak, y ya en 2017, durante la era Trump, obtuvo el desmoronamiento territorial del llamado califato. El fracaso transmutó en éxito.

De Medio Oriente a Asia-Pacífico.

El caso de Siria

Desde 2011, la postura externa de la Casa Blanca fue blanco de una crítica doméstica creciente, una suba ininterrumpida, sobre

todo en torno a Afganistán, Irak, Siria y Ucrania. Aún más, hubo disidencias en el seno del gobierno, incluso dentro del gabinete de seguridad: el secretario de Defensa Robert Gates, su sucesor Leon Panetta, y la secretaria de Estado Hillary Clinton, entre otros.

¿Qué se impugnaba? Hubo un núcleo argumental clave y duradero: el patrón antiintervencionista, y su sesgo a la inacción o respuesta mínima, causa efectos adversos. En particular crearía vacíos, llenados por oponentes. Es decir, la percepción de repliegue y debilidad de Estados Unidos azuzaría crisis, induciría riesgos, invitaría a la agresión, sería peligrosa.

En 2013 la censura se avivó y ya en 2014, en palabras de Peter Feaver (2014), la política exterior quedó *bajo asedio doméstico*. Según David Rothkopf (2014), cristalizó un *consenso crítico no partidario*. Al respecto, Siria fue un tema vertebral.

En efecto, desde el principio del conflicto (2011), y como anota David Rothkopf (2015), Siria constituyó el *test máximo* para la estrategia de retracción. En ese marco, la débil intervención en la contienda fue foco de una objeción interna cada vez más virulenta y extendida. Y en 2013 la crítica eclosionó.

¿Por qué? Es que desde agosto de 2012, Barack Obama advirtió públicamente que el eventual uso de arsenal químico por parte del régimen sirio trazaba una línea roja, y que su cruce acarrearía enormes consecuencias, también militares. Empero, no cumplió.

¿Qué ocurrió? El 21 agosto de 2013 el gobierno de Bashar al-Assad descerrajó un ataque químico masivo a la población civil en los suburbios de Damasco, un desafío de fuste al presidente Obama. Sin embargo, nada ocurrió. Así, y después de pronunciamientos iniciales en contrario, finalmente la Casa Blanca descartó la opción militar, aun de alcance muy limitado. Ante ello, el rechazo interno fue abrumador y se concentró en el primer mandatario, que fue tildado de irresoluto, indeciso, vacilante, dubitativo, a la deriva, zigzagueante, inestable, fluctuante, confundido, falto de rumbo, que no hace lo que dice que va a hacer, daña la credibilidad internacional de Estados Unidos e incita agresiones. El consenso crítico se afianzó.

En ese marco, a fines de septiembre de 2015 Rusia emprendió en Siria una intervención bélica directa sustancial. En rigor,

desde el arranque del conflicto el eje Rusia-Irán fue muy activo en apoyo al gobierno de Bashar al-Assad. Entonces, ¿por qué la escalada? Se apuntó a sostener al régimen, que padecía fuertes reveses en el campo de batalla, con riesgo de colapso. Se trató de una arremetida intensa, sobre todo aérea, junto con operaciones terrestres lideradas por Irán, con participación de la libanesa Hezbollah. Así pues, una coalición político-militar internacional, a la ofensiva. Su blanco primario no fue ISIS sino rebeldes opuestos a ISIS y a la vez aliados de Estados Unidos. Y la campaña logró frutos rotundos: dio un vuelco a la guerra, un *cambio categórico y perdurable del balance de poder en favor del régimen*. Un entorno estratégico transformado.

En definitiva, la tesis crítica fue que la Casa Blanca cedió la iniciativa, y abrió espacio al nacimiento del Estado Islámico y al expansionismo e intervencionismo bélico de Rusia e Irán, que ensancharon firmemente su influencia en la región. Al respecto, el general David Petraeus, muy prestigioso en el país, en un testimonio durante 2015 ante el Comité de Servicios Armados del Senado, calificó a Siria de “Chernobyl geopolítico”:

Nadie es más consciente que yo acerca de los costos de una intervención castrense (...) Pero la inacción también puede acarrear riesgos para nuestra seguridad nacional. Hoy lo vemos claramente en Siria. Y la reciente escalada militar rusa es un claro recordatorio de que cuando Estados Unidos no toma la iniciativa otros llenarán el vacío, con frecuencia de modos perniciosos para nuestros intereses.

Entonces, el enfoque antiintervencionista tuvo alcance global, pero Medio Oriente fue su plaza básica. Más aún, y según reporta Jeffrey Goldberg, Barack Obama la vio como una región a ser evitada, sombría:

El presidente hizo una observación que entendí era representativa de su comprensión más visceral y desalentadora de Medio Oriente hoy, no el tipo de visión que una Casa Blanca que aún está orientada por temas de esperanza y cambio podría anunciar. “Si no les estamos hablando”, dijo en referencia a jóvenes asiáticos, africanos y latinoameri-

canos, “porque lo único que hacemos es descifrar cómo destruir, acotar o controlar la parte más maligna, nihilista y violenta de la humanidad, entonces estamos dejando pasar el tren”.

Así, una región vista como carente de valor estratégico. Por eso, desde fines de 2011 la gestión Obama pregonó una reorientación drástica de prioridades internacionales: un *desvío de Medio Oriente a Asia-Pacífico*, erigida como pieza cumbre de la política exterior. Entonces, se prohió un compromiso selectivo, una focalización estratégica en otro polo.

¿Por qué Asia-Pacífico? El meollo fue China. Es decir, se buscó contrarrestar a China como par competidor potencial viable en la región y en el mundo. Por un lado, y a pesar de esa atmósfera interna tan polémica, el relieve de China y Asia-Pacífico concitó una sólida anuencia bipartidaria, lo que prefiguró su continuidad. Por otra parte, con ello la administración Obama se anticipó de facto a la era geopolítica emergente y, en particular, a la nueva estrategia global inaugurada por Xi Jinping en 2013.

“AMERICA FIRST”: LIDERAZGO INTERNACIONAL EN ENTREDICHO

Uso del poder, más que aislacionismo

Desde la campaña electoral (2016), Donald Trump pregona con ardor un ideario que titula “America First”. Un credo que detenta ciertos ejes jerarquizados y organizadores, *invariantes* que le dan identidad. Al respecto, el Munich Security Report (2017) asegura que desde la década de 1980 Donald Trump ha enarbolado de modo consistente un grupo de “creencias nucleares”, aunque con cero experiencia gubernamental y poco conocimiento de asuntos exteriores al asumir la presidencia.

Se trata de una plataforma que *rompe con rasgos medulares de la política exterior* estadounidense vigente desde la posguerra. Es decir, y sobre todo en ciertas formulaciones, “America First” acarrea un *apartamiento rotundo* de aquel consenso estratégico. Una reversión drástica.

Ello fue y es remarcado por diversos analistas. Por ejemplo, John Ikenberry opinó en *Foreign Affairs* que “la visión del mundo del presidente Trump y su base (...) representa un asalto frontal a las convicciones clave del proyecto global estadounidense de posguerra”. Por su lado, el influyente Chicago Council on Foreign Affairs, en *What Americans think about America First*, elaborado por Dina Smeltz y colaboradores, valoró:

El discurso inaugural del presidente Trump, al igual que su campaña, indicó un desvío grave de las últimas siete décadas de política exterior y compromiso estadounidenses con el mundo (...). Los eslóganes “Make America Great Again”, “America First” y “Americanism, not Globalism”, junto con los discursos y tuits del primer mandatario, prescribieron mayor proteccionismo en el comercio, un nuevo ajuste de cuentas financiero con nuestros aliados de seguridad, y la salida de grandes acuerdos multilaterales.

Por añadidura, “America First” no solo supone un distanciamiento de ese núcleo estratégico, sino que además comporta un *reto al orden mundial liberal* labrado por Estados Unidos a partir de la

Guerra Fría. En esa línea, John Ikenberry agregó:

¿El mundo está asistiendo al fin del orden liberal liderado por Estados Unidos? Si ese es el caso, no es como se pensaba que iba a ocurrir. En efecto, se presumía que las amenazas centrales vendrían de potencias revisionistas hostiles (...) En cambio, el Estado más fuerte del orbe ha empezado a sabotear el orden que él mismo creó. Ciertamente, un poder revisionista adverso ha arribado a escena, pero (no es extranjero sino que) se sienta en la Oficina Oval, el corazón palpitante del mundo libre. A lo largo de eras antiguas y modernas, órdenes edificados por grandes potencias han ido y venido, pero por lo regular han caído por asesinato, no por suicidio.

Por eso, durante la campaña electoral (2016) Donald Trump despertó un rechazo aguerrido y público del grueso del *establishment* republicano de política exterior. Hasta hubo cartas abiertas de repudio. Una del 2 de marzo de ese año, con 122 firmantes, censuró a Donald Trump porque “oscila del aislacionismo al aventurerismo militar en el espacio de una frase”, y además repelió su “destestable retórica antimusulmana” y su “aceptación del uso de tortura” como “inadmisibles”, entre otras repulsas. Una nueva misiva del 8 de agosto, con 50 signatarios, reunió a altos mandos de anteriores gobiernos republicanos y denunció que el entonces candidato carecía del “carácter, los valores y la experiencia” para el cargo, y que “pondría la seguridad y el bienestar del país en riesgo”.³

Asimismo, desde el inicio motivó alarma entre los aliados. Por ejemplo, Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, en una carta del 31 de enero de 2017 a los jefes de Estado y Gobierno próximos a reunirse en Malta, llegó a sugerir que la nueva administración estadounidense podía conformar una amenaza externa para la estabilidad de la Unión Europea.

En efecto, “America First” es un nacionalismo proteccionista y antiinmigrante, que exalta la soberanía nacional en oposición al “globalismo”, y ensalza el unilateralismo vs. el multilateralismo. Además, y como anotó Jacob Heilbrunn, editor de la revista *Na-*

³Véase Staff (2016), y Sanger y Haberman (2016), respectivamente.

tional Interest, “America First” llama a poner eje en la reconstrucción de Estados Unidos vs. la implicación en “guerras perpetuas y costosas en el exterior”.

En tal marco, durante la campaña (2016) Donald Trump *desestimó vivamente soportes capitales del consenso estratégico de posguerra*. Sobre todo, redundó en críticas fortísimas a los *compromisos de seguridad* del país con sus *aliados tradicionales*: Corea del Sur, Japón y Europa, un quid de aquel orden global. Incluso declaró “obsoleta” a la OTAN. Por ejemplo, el 27 de abril de 2016, en un discurso sobre asuntos externos proclamó que “hemos gastado trillones de dólares (...) en nuestras fuerzas armadas con el fin de proveer una defensa sólida a Europa y Asia. Esos países deben pagar el costo de su defensa, y si no Estados Unidos ha de dejar que se defiendan solos”.

Es decir, la *defensa colectiva*, un cimiento de dicho orden, no sería un interés de seguridad nacional. Un quiebre formidable. Por eso Robin Niblett juzgó en *Foreign Affairs* que Donald Trump hilvanó un “trato transaccional: Estados Unidos se convertiría en una superpotencia mercenaria, protegiendo solo a aquellos países que pagaran para ello (...) Al hacerlo, ignoró la lección, duramente aprendida, de que invertir en la seguridad de los aliados es la mejor manera de tutelar los propios intereses norteamericanos”.

Sin embargo, y como indicó Robert Kagan (2016), entre otros, “America First” *no es aislacionista*. Al respecto, Josef Joffe adujo en *The Wall Street Journal*:

Si bien el Trumpismo (...) se orienta hacia adentro, no es aislacionista. No pretende retracción, como sí fue el caso de Obama, sino afirmación. Se trata del uso abundante del poder, no para reformar el mundo sino para reestructurarlo en favor de Estados Unidos. Es una óptica suma-cero, más para nosotros, menos para ustedes. Queremos cobrar, no invertir.

Por eso, un puntal crítico es la *defensa nacional*. Así, y por un lado, se auspicia un *rearme y reforzamiento del poderío bélico* con el lema “paz a través de la fuerza”, una consigna tradicional en las filas republicanas. Se busca restaurar a las fuerzas armadas ante la merma de capacidades y las podas presupuestarias de los últimos años.

Por ejemplo, en ese discurso de 2016, Donald Trump argumentó:

Los rusos y los chinos han agrandado rápidamente sus recursos militares, pero vean lo que nos pasó a nosotros. Nuestro arsenal nuclear (...) necesita desesperadamente modernización y renovación. De inmediato. Nuestras fuerzas armadas activas se achicaron de 2 millones en 1991 a alrededor de 1.3 millones en la actualidad. En el mismo lapso, la Marina se contrajo desde más de 500 barcos en 1991 a 272. Por su lado, la Fuerza Aérea es aproximadamente un tercio más pequeña que en 1991 (...) Gastaremos lo que sea necesario para reconstruir nuestra milicia (...) Desarrollaremos, fabricaremos y compraremos el mejor equipamiento conocido por la humanidad. Nuestro dominio militar debe ser indiscutido, y quiero decir realmente incuestionable, para cualquiera y para todos.

Por ende, se recobra el *poder militar como componente decisivo*. Por un lado, ello supone una ruptura terminante con la era Obama, su visión y política de recortes en la materia. Además, aquí “America First” converge plenamente con el consenso estratégico de posguerra, incluso lo repone de cara a esa merma de fondos y contracción de personal y equipos. Por añadidura, “America First” patrocina el uso de la fuerza ante amenazas o ataques directos, un uso *aplastante*.

Por ello, el *contraterrorismo subió a la cima de la agenda*. En particular, el aniquilamiento del Estado Islámico. Al respecto, en 2017 Washington mantuvo e intensificó el viraje y la escalada de la campaña en Irak y Siria que la gestión Obama finalmente puso en marcha al término de su mandato, después del persistente fracaso de su aproximación minimalista previa y una reprobación de la opinión pública doméstica muy elevada y en suba. Así, en 2017, la coalición encabezada por Estados Unidos logró la desarticulación territorial del llamado califato en Irak y Siria, y el 17 de octubre cayó Raqqa (Siria), su capital *de facto*. Sin dudas, un gran éxito de la administración.

Más aún, ya en la Casa Blanca, Trump *atenuó proclamas antiintervencionistas* previas. Entre otros, es el caso de Afganistán. Así, y a pesar de sus promesas en favor de una retirada militar, el 21 agosto de 2017, el presidente notificó una revisión que incluyó el

alza de las tropas allí estacionadas y su despliegue sin límites de tiempo, entre otros anuncios.

Entonces, en materia de contraterrorismo, y como acotan David Gordon y Michael O’Hanlon:

En los conflictos con los terroristas y extremistas islámicos, y aunque ninguno de ellos recibiría la comparación con agrado, las políticas de (Donald) Trump y (Barack) Obama comparten muchas más continuidades que diferencias. Trump sostuvo con eficacia y reforzó las aproximaciones básicas que el presidente Obama (reorientó) y finalmente terminó encaminando en Afganistán, Irak, Siria, Yemen, Somalia y otras partes. Los conceptos nodales son levantar la capacidad de nuestros socios, respaldarlos con poder aéreo, fuerzas especiales y *drones*, y priorizar sobre otras metas la derrota del Islamic State of Iraq and Syria y de cualquier afiliada de Al Qaeda. En cada uno de esos lugares, Trump acrecentó la presencia militar estadounidense, típicamente de un 25% a un 50%, más o menos.

En una línea similar, el Munich Security Report 2018 *To the brink - and back?* alega que la presidencia Trump vigorizó todos los conflictos militares en los que el país ya estaba involucrado.

Cabe agregar que en 2016 “America First” sumó un ideólogo, Stephen Bannon, por la época presidente ejecutivo del sitio *Breitbart News*, una tribuna en línea de ideas nacionalistas de línea dura: el megáfono mayor y más hostil de la derecha estadounidense, según Jeremy Peters. Así, en agosto de ese año, Stephen Bannon fue nombrado directivo de la campaña electoral y luego “estratega jefe” de la Casa Blanca. Al respecto, Dan De Luce marca que Bannon moldeó la agenda de “America First”. En rigor fraguó una versión radical, un nacionalismo sin concesiones. Un pensamiento autodenominado populista vs. las élites de Washington, antiglobalización, sumamente agresivo con el *establishment* republicano, muy beligerante con China y firmemente antiinmigrante. Asimismo, se trata de un esquema enérgicamente antiintervencionista, que objeta con fervor el involucramiento activo de Estados Unidos en el mundo. Empero, Stephen Bannon constituyó una influencia poderosa, sí, pero efímera. El 18 de agosto

de 2017 fue separado de su puesto en la Casa Blanca. Entonces regresó a *Breitbart News*, y desde allí prosiguió un aval vehemente a Donald Trump y redobló su activismo político contra el *establishment* republicano. Luego, sus declaraciones en el libro *Fire and Fury: inside the Trump White House*, de Michael Wolff, desataron el furor del propio Donald Trump, quien lo atacó y desautorizó por completo en un inusual manifiesto escrito y público del 3 de enero de 2018. Poco después, Stephen Bannon tuvo que renunciar a *Breitbart News* y su influjo pareció disiparse.

UNA MATRIZ INVARIANTE: NACIONALISMO UNILATERALISTA

Soberanía nacional vs. multilateralismo

En la Casa Blanca, y más allá de cambios y vaivenes, Donald Trump retuvo un puñado de *principios basales inmutables*. En palabras de Elizabeth Sanders, “unas pocas creencias fijas, inalterables”. *Invariantes que horadan aquel consenso de posguerra*.

Hay un *eje supremo* estructurador: la noción de *soberanía nacional*. Por ejemplo, en la 72^o Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 2017, el primer mandatario enfatizó:

En asuntos externos estamos restableciendo el principio fundacional de la soberanía. La primera obligación de mi gobierno es con su pueblo, con nuestros ciudadanos (...) Como presidente de Estados Unidos siempre pondré a América primero, al igual que ustedes como líderes de sus países lo harán y deberían hacer siempre. Todos los dirigentes responsables tienen el imperativo de servir a su propia gente, y el Estado-Nación sigue siendo el mejor vehículo para elevar la condición humana.

A la vez, en “America First” el concepto cobra un sentido *ad hoc* en el seno de un antagonismo, un *sistema binario*: soberanía nacional vs. “globalismo”. A su turno, el “globalismo” es pensado como una visión. Su resultado: *un mundo que se aprovecha de Estados Unidos*, también en el caso de aliados y socios. Al respecto, los pronunciamientos son múltiples. Un discurso redundante. Por ejemplo, en ese mensaje sobre política exterior durante la campaña (2016) Donald Trump advirtió:

Tanto nuestros amigos como nuestros enemigos ponen a sus países por encima del nuestro, y nosotros (...) debemos empezar a hacer lo mismo. Ya no entregaremos a Estados Unidos ni a su pueblo a la falsa canción del globalismo. El Estado-Nación sigue siendo el fundamento ge-

nuino de la felicidad y la armonía. Soy escéptico acerca de uniones internacionales que nos atan y hundan.

Entonces, se trataría de la *defensa de una soberanía nacional damnificada*. En efecto, la idea es que Estados Unidos ha enriquecido y subsidiado al mundo a costa del país y de su gente, de su retroceso. En otros términos, esa visión acarrearía daños: deterioro de industrias, fuerzas armadas, infraestructura y clase media, más desplazamiento de fábricas y pérdida de empleos. Un declive. Por eso, John Ikenberry aludió en *Foreign Affairs* a una “narrativa oscura de declinación nacional” ocasionada por un mundo que saca tajada y arruina. Al respecto, el discurso inaugural del presidente Trump, el 20 enero 2017, fue paradigmático. Así, aseguró:

Hemos enriquecido a otros mientras la riqueza, fuerza y autoconfianza de Estados Unidos han desaparecido (...) De ahora en adelante una nueva visión gobernará nuestra tierra. Desde este momento, será “America First”. Cada decisión sobre comercio, impuestos, inmigración o asuntos externos se tomará en beneficio de los trabajadores y familias estadounidenses. Debemos custodiar las fronteras ante los estragos (que causan) otros países (...) La protección nos llevará a gran fortaleza y prosperidad.

Así, el corolario es una directriz axial, inamovible: un *nacionalismo económico de corte proteccionista* vs. ese mundo ventajista y pernicioso para Estados Unidos. Aquí también las declaraciones son copiosas, combativas y reiteradas sin cesar en círculos nacionales e internacionales. Por ejemplo, en la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Vietnam, 10 de noviembre de 2017) el primer mandatario reprochó:

Durante muchos años, Estados Unidos abrió su economía con pocas condiciones. Bajamos o eliminamos aranceles, disminuimos barreras comerciales y permitimos que bienes extranjeros fluyeran libremente en nuestro territorio. Pero mientras lo hacíamos, otros países no nos abrían sus mercados (...) De ahora en adelante, competiremos sobre bases justas e igualitarias. Y ya no permitiremos que se aprovechen de Estados Unidos. Siempre voy a poner a

Estados Unidos primero, del mismo modo que espero que todos ustedes en esta sala lo hagan.

Y en el discurso sobre el Estado de la Unión (30 de enero de 2018) remató: “la era de la rendición económica ha terminado”. A su turno, ese trípode: Estado-Nación, soberanía y nacionalismo económico, se amalgama férreamente con una *objeción virulenta a los tratados de libre comercio multilaterales* negociados por Estados Unidos desde la década de 1990, demonizados como culpables de pérdida de empresas, empleos y riqueza en el país, quintaesencia de ese mundo abusador y dañoso. En su lugar, Donald Trump ofrece la opción de pactos bilaterales, por el momento, con escaso eco.

Nuevamente, las proclamas son profundas y repetitivas. Así, en la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, ya citada, machacó:

Estableceré acuerdos comerciales bilaterales con cualquier nación del área Indo-Pacífico que quiera ser nuestra socia y acate los principios de intercambio justo y recíproco. Lo que no haré más es entrar en arreglos mayores (multilaterales) que atan nuestras manos, entregan nuestra soberanía y hacen que las exigencias de cumplimiento sean casi imposibles.

De las palabras a los hechos. Apenas asumió, el 23 de enero de 2017 el presidente Trump firmó una orden ejecutiva que retiró a Estados Unidos de la TransPacific Partnership (TPP, Asociación TransPacífico), convenio que aún no había sido ratificado por el Congreso estadounidense y que reunía a doce países: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Así el primer mandatario mostró una perspectiva economista estrecha. ¿Por qué? Es que la Asociación TransPacífico fue pensada por la presidencia Obama y el liderazgo republicano en el Congreso como un *dispositivo estratégico*, no solo económico, para *amarrar y apuntalar el ascendiente de Estados Unidos en Asia-Pacífico de cara a China*, en una era de competencia geopolítica exacerbada. Entonces, un asunto estratégico regional pero también mundial. Al respecto, Robert Kagan (2015) valoró al trato como

una “carta crítica en el complejo juego de la influencia global”. Por eso, Stephen Walt (2017) acusó a Donald Trump de miopía.

En ese marco, y entre otros, Jacob Heilbrunn, editor de *National Interest*, conjetura que se trata de “un error garrafal que le costará caro a Washington”. En efecto, la retirada *socavó la posición de Estados Unidos en Asia-Pacífico*. ¿Cómo? Hubo un *reflujo de liderazgo*. Así, el 23 de enero de 2018 los once miembros restantes de la extinta Asociación TransPacífico anunciaron en Tokio su reactivación sin Estados Unidos, con rediseño y cambio de nombre: Comprehensive and Progressive Agreement for TransPacific Partnership, integrada por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Finalmente, el nuevo tratado se firmó el 8 de marzo de 2018 en Santiago de Chile. Es decir, los socios de Estados Unidos prescindieron del país y sus preferencias.

Ello es señal de un *retroceso de influencia mayor*. Al respecto, y más en general, Richard Haas, líder del Council on Foreign Relations, estimó en *Foreign Affairs*:

El eslogan “America First” fue y es infortunado porque parece indicar una política exterior norteamericana más estrecha, una que carece de propósito o visión más amplios. En el exterior, ha sido interpretado como un signo de que ahora los amigos y aliados están en segundo término, en el mejor de los casos. Con el tiempo, “America First” llevará a otros a ponerse ellos en primer lugar, lo cual a su turno hará menos probable que tomen en cuenta, y mucho menos den prioridad, a los intereses e inclinaciones de Estados Unidos.

El antagonismo con uniones comerciales multilaterales tuvo otro blanco: el North American Free Trade Agreement (NAFTA, Tratado de Libre Comercio de América del Norte), otro *consorcio estratégico* ya que reúne a dos aliados principales de Estados Unidos, que por añadidura son sus únicos vecinos en América del Norte: Canadá y México.

A la vez, esa aversión al multilateralismo excede a la economía. Es una *oposición integral*. *Soberanía nacional vs. multilateralismo en general*. Al respecto, un hito fue la salida el 1º de junio de 2017 del Acuerdo de París (Convención Marco de las Naciones Unidas

sobre el Cambio Climático), negociado por el presidente Obama y firmado en 2015 por casi todos los países del mundo. Finalmente, el Acuerdo entró en vigencia el 4 de noviembre de 2016 luego de que fuera ratificado por suficientes miembros; entre ellos, Estados Unidos y China. Estados Unidos fue el único que desertó, y quedó aislado.

En suma, fragua una *impronta unilateralista maciza*, también en la *esfera política*. Aquí un emergente expresivo se dio el 6 de diciembre de 2017, cuando Donald Trump reconoció oficialmente a Jerusalén como capital de Israel y ordenó al Departamento de Estado emprender los preparativos para mudar la embajada desde Tel Aviv a Jerusalén, una promesa de campaña. Ello entrañó un quiebre con décadas de política estadounidense e internacional en la materia. Y además dejó a Estados Unidos nuevamente aislado, con una fortísima reprobación de sus aliados árabes y musulmanes en Medio Oriente, y de sus socios europeos.

Por otra parte, ese sello unilateralista implica una *definición ceñida de los intereses nacionales*, en contraste con la lectura ampliada que estrenó el consenso de posguerra. En una conocida columna de opinión publicada en *The Wall Street Journal*, H. R. McMaster, entonces asesor de Seguridad Nacional, y Gary Cohn, por la época consejero económico en jefe de la Casa Blanca, lo expresaron así:

“America First” no significa América sola (...) El mundo no es una “comunidad global”, sino una arena en la que las naciones, actores no gubernamentales y empresas se involucran y compiten por ventajas (...) Más que negar esta naturaleza elemental de los asuntos internacionales, la aceptamos (...) Y emitimos un claro mensaje a nuestros amigos y socios: allí donde nuestros intereses se alinean, estamos abiertos a trabajar juntos para solucionar problemas y explorar oportunidades.

Por ende, y como infieren Rebecca Friedman y Micah Zenko, la colaboración, aun con aliados, solo podría nacer si los intereses individuales concuerdan. Una *cooperación condicionada*. La *competencia predomina*. Es decir, ya no se darían intereses comunes entendidos como propios. Entonces, subyace una mirada suma-cero universal, que abarca a los aliados, vistos en primer lugar como

competidores por ventajas, más que como socios estratégicos permanentes. Un vuelco enorme de cara a ese consenso de posguerra, como sugiere Melvyn Leffler, entre otros. Al respecto, Josef Joffe observa en *The American Interest*:

(En el pasado), los presidentes estadounidenses maximizaron los intereses del país convirtiendo el clásico juego suma-cero de las naciones en un juego no suma-cero en el que todos pueden ganar. Ellos integraron el interés nacional en el interés común, cosechando tanto sinergia como liderazgo (...) (Así, Harry) Truman y sus herederos hicieron a América grande. (En cambio, Donald) Trump pone el hacha sobre el orden global erigido por Estados Unidos, y de este modo hará a América pequeña de nuevo. China realmente ama al Trumpismo, que le permite (...) adoptar la pose de guardián del bien global. Trump liquidó a la Asociación TransPacífico. Entonces China ofrece el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Y Putin sonríe cuando Trump se distancia de sus aliados europeos, ya que ello aumenta sus oportunidades. Moscú y Beijing son los jugadores más egotistas en el tablado mundial.

Subestimación del “poder blando”

Así pues, cristaliza un *nacionalismo unilateralista*. Una matriz invariante. Una cosmovisión polarizada que crea un oponente: un mundo abusador y nocivo para Estados Unidos. Ahora bien, ese unilateralismo beligerante, de autoafirmación, se contrapone de hecho al ejercicio de *influencia*, al *liderazgo*. Es decir, entra en tensión con el “poder blando” (*soft power*).

Recordemos que en 1990 fue Joseph Nye quien acuñó el concepto en su libro *Bound to lead: the changing nature of American power*. Según el autor, en la órbita internacional el *soft power* se basa en la persuasión y la atracción: la capacidad de liderazgo, la pericia para motivar colaboración, montar y usar asociaciones y órganos multilaterales, y para propalar bienes, servicios y perspectivas culturales a escala planetaria. Por ende, también involucra a la *política exterior*, y ha tenido un gran peso en el rol de

Estados Unidos desde la posguerra: más aún, ha sido un *resorte crítico* en su proyección global de poder. Además, y en la inmediata pos-Guerra Fría, una pieza descollante fue el fomento ahora sí universal de una visión ideológica: un *liberalismo transnacional*, que logró una notable hegemonía mundial durante alrededor de dos décadas (mercados libres, democracia liberal).

No obstante, y al respecto, la Casa Blanca ha proclamado un *desdén neto y expreso*; un giro extraordinario. Así, Mick Mulvaney, director de la Office of Management and Budget (Oficina de Administración y Presupuesto), al presentar las cuentas para 2018 fue explícito y acentuó que “este no es un presupuesto *soft power*, sino *hard power*, y ello es intencional”. Y dejó sentado que así el primer mandatario busca “mandar un mensaje muy claro a nuestros aliados y adversarios potenciales: que esta es una administración fuerte en materia de poder (*strong-power*)”, según reportaron Ronald O’Rourke y Michael Moodie, entre otros.

Entonces, el poder es “duro” o no es. Por eso el hincapié en la potencia bélica y el rearme, y la suba profusa de fondos para las fuerzas armadas. Y de ahí el planteo de quitas abultadas al dinero para el Departamento de Estado, la diplomacia, la asistencia externa, proyectos de desarrollo y entidades internacionales, entre otros. Es decir, podas de activos políticos. Eslabones de “poder blando”, subestimado en los dichos y en los hechos. Así se da un *desbalance categórico en pro del hard power*; sobre todo, de la fuerza de combate.

Ello tiene impactos geopolíticos. Según Joseph Nye, en *Project Syndicate*, la era Trump ha *erosionado el poder blando estadounidense*. Sobre todo, y como aduce Fareed Zakaria (2017), ha debilitado su *influencia global*. Por eso recrudece el interrogante acerca de si Estados Unidos *abdica su liderazgo*. Entre otros, Richard Haas, en un artículo publicado en *The Atlantic*, responde por la afirmativa y concluye:

Ahora, Estados Unidos ha introducido un (nuevo) modo por el que una gran potencia pierde ventaja internacional. Se trata de la abdicación, la renuncia voluntaria al poder y la responsabilidad. Y deviene de una elección, más que de circunstancias internas o del exterior (...) Es una abdicación de lo que ha sido un lugar de liderazgo en

el desarrollo de las reglas y arreglos situados en el centro de cualquier orden mundial (...) El apoyo a alianzas, la adopción del libre comercio, la preocupación por el cambio climático, la lucha por la democracia y los derechos humanos, el liderazgo de Estados Unidos *per se*: estos y otros fundamentos de la política exterior norteamericana han sido cuestionados, y en más de una ocasión rechazados. (Donald) Trump es el primer presidente pos-Segunda Guerra Mundial que estima que la carga del liderazgo global sobrepasa sus beneficios. Como resultado, Estados Unidos ha pasado de principal custodio del orden (internacional) a principal agente perturbador.

EL EQUIPO DE SEGURIDAD NACIONAL INICIAL

Un encuadre híbrido

En 2017 la postura externa de la Casa Blanca *rearticuló ciertos rasgos ortodoxos, propios del internacionalismo de posguerra*. Entonces, se dio la coexistencia de dos idearios diversos:

- *nacionalismo unilateralista, con un predominio neto;*
- *y consenso estratégico, claramente subordinado.*

Por eso se configuró un *híbrido*, teñido de ambigüedad. Sentidos en tensión, sí, pero con dominio de “America First”. En ese marco combinatorio, y entre otros, Richard Haas anotó en *The Atlantic* que durante 2017 la administración llevó adelante “giros notorios, reemplazando algo de su retórica y personal de arranque y heterodoxos por opciones más convencionales”. Más en general, Eliot Cohen infirió que “en cierto sentido, 2017 demostró la dificultad de revertir el masivo acuerdo gubernamental de posguerra en la política exterior norteamericana”.

En gran medida ello se debió al *gabinete de seguridad nacional inicial*, un grupo consustanciado con ese consenso estratégico (y fuertemente reestructurado por el presidente Trump en 2018, como veremos). En palabras de Charles Krauthammer en *National Review*, tal plantel “reescribió el guión”. Entre otros, David Gordon y Michael O’Hanlon coinciden: “sobre todo debido a la fuerza y coherencia del equipo de política exterior reunido por el primer mandatario, en 2017 se dio un alejamiento mucho menos tajante de la óptica tradicional que lo que con frecuencia se alegaba”. Según Max Boot, se trató de un “eje de adultos”.

En el grupo descolló un general, líder militar sumamente prestigioso en el país, veterano de las guerras de Irak y Afganistán: James Mattis, secretario de Defensa (aún a cargo). Pronto se sumó otro general: H. R. McMaster, muy respetado, también combatiente en esas contiendas, nombrado asesor de Seguridad Nacional tras la renuncia de Michael Flynn en febrero de 2017. Como asienta Susan Glasser, son dirigentes de “línea dura, cuyas visiones encajan bien con las prevalentes en el partido republicano”.

También se destacó Rex Tillerson, secretario de Estado, ex director ejecutivo de ExxonMobil y encarnación del “globalismo corporativo”, en palabras de Daniel Twining. Y el general John Kelly, secretario de Seguridad Interior en los albores de la administración, y jefe de Gabinete en lugar de Reince Priebus desde el 31 de julio de 2017. Hubo (y hay) otros, como la embajadora en la ONU, Nikki Haley, y Gary Cohn, asesor económico en jefe de la Casa Blanca y expresidente de Goldman Sachs.

Desde su asunción, y de inmediato, varios de ellos emprendieron viajes claramente destinados a apoyar sin ambages los *compromisos del país con sus aliados históricos*: Corea del Sur, Japón, la OTAN. Es decir, repusieron *de facto* la idea de las *alianzas como activo estratégico*, y reinstalaron categóricamente el eje de la *defensa colectiva*, pilares máximos del internacionalismo estadounidense de posguerra desafiados por “America First”. Entre otros, fue el caso del secretario de Defensa, James Mattis, y del entonces secretario de Estado, Rex Tillerson, a los que se sumó el vicepresidente Michael Pence, con múltiples viajes y declaraciones.

En ese marco, y ante la agresión y desafíos rusos en Europa del Este, se buscó revalidar la *alianza transatlántica* y la adhesión incondicional de Estados Unidos al Artículo 5° de la OTAN. Por ejemplo, y entre otros, en noviembre de 2017, Rex Tillerson confirmó:

Como expresa el Artículo 5°, “las partes acuerdan que un ataque armado sobre una o más de ellas en Europa o América del Norte será considerado un ataque contra todas”. Cualquier agresión de cualquier actor a un miembro de la OTAN gatillará el Artículo 5°, y Estados Unidos será el primero en honrar ese compromiso. Nunca olvidaremos cómo los países de la OTAN nos respaldaron con gran rapidez tras el atentado del 11 de septiembre, y nosotros haremos lo mismo por ellos si son atacados.

Finalmente, en 2017 Donald Trump se desdijo y reafirmó el valor de esa alianza. Por ejemplo, el 12 de abril, en una conferencia de prensa en la Casa Blanca con Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN, certificó:

La OTAN ha sido el baluarte de la paz y seguridad internacionales. Los aliados derrotaron al comunismo y libera-

ron a las naciones cautivas en la Guerra Fría. Abrocharon el período más largo de paz ininterrumpida que Europa haya conocido (...) Estoy honrado de ratificar nuestro compromiso con la alianza y con los valores imperecederos que con orgullo —con mucho orgullo— compartimos (...) Dije que (la OTAN) era obsoleta; ya no lo es.

Una lectura geopolítica sistemática.

La competencia estratégica, desafío central

Además, el equipo de seguridad nacional inicial, y en particular el dúo integrado por los generales James Mattis y H. R. McMaster, llevó a cabo una lectura geopolítica sistemática. Así estructuró un esquema internacionalista, sí, pero *aggiornando* a la *nueva era geoestratégica*, consistente con el consenso de posguerra y las visiones dominantes en el *establishment* de política exterior.

La puesta al día plasmó en un documento oficial clave: *National Security Strategy of the United States of America* (NSS), difundido por la Casa Blanca el 18 de diciembre de 2017. Se trata de un material cuya elaboración es obligatoria por ley, y que por ello es editado periódicamente. En este caso fue producido por un grupo del Consejo de Seguridad Nacional, entonces liderado por H. R. McMaster, con protagonismo de Dina Powell (por la época, asesora adjunta de Seguridad Nacional) y en especial de Nadia Schadlow, su autora principal (en esa fecha miembro del Consejo de Seguridad Nacional).

Por añadidura, y en un hecho sin precedentes, el reporte fue presentado públicamente por el propio primer mandatario en el Ronald Reagan Building and International Trade Center (Washington), lo que le dio una alta e inusual jerarquía. Poco después, como ya se asentó, ese planteo renovado fue apuntalado por otro texto: *National Defense Strategy* (NDS), una síntesis no clasificada y firmada por el secretario de Defensa, James Mattis.

El *aggiornamento* cristaliza en un eje estratégico axial, estructurante del conjunto: el *resurgimiento de una rivalidad geopolítica de largo plazo entre las grandes potencias*. Al punto que la *National Defense Strategy* aduce que actualmente la “competencia estratégica interestatal, no el terrorismo, es la preocupación primaria de la

seguridad nacional estadounidense”. Más aún, sería el *cambio primordial en el ámbito de la seguridad mundial*. Además, una rivalidad *en suba e integral*: “política, económica y militar”. Una visión que expresa una convicción vasta y sólida del *establishment* de política exterior.

En esa línea, y en una alocución en Washington organizada por el *think tank* Policy Exchange en diciembre de 2017, H. R. McMaster alegó que “la geopolítica está de regreso, y de regreso con ganas después de las vacaciones de la historia que nos tomamos en el período llamado de pos-Guerra Fría”, según reportó Sarah Kolinovsky, entre otros.

Ese retorno plasma en dos retadores: China y Rusia, catalogados como potencias *revisionistas*. Como tales, y por un lado, buscarían *desgastar a Estados Unidos*. Y de hecho habría un deterioro. Así, y según esta mirada, Estados Unidos todavía es la “única superpotencia”, sí, pero padece un *retroceso de su posición en el mundo*. ¿Por qué?

Se trataría de un daño autoinfligido, fruto de ciertas políticas estadounidenses desde el fin de la Guerra Fría. En efecto, y de acuerdo a la *National Security Strategy*, Estados Unidos desplegó “un alto grado de complacencia estratégica”. Es decir, sus ventajas políticas, económicas y militares, enormes, se dieron por sentadas, y a la vez “otros actores llevaban a cabo de manera incesante planes de largo plazo para desafiar a Estados Unidos, sus aliados y socios”. El corolario: los rivales progresaron y esas ventajas amenguaron. Por ende, y en términos causales, se apunta al terreno de las políticas.

Por otra parte, y en tanto potencias revisionistas, la tesis es que China y Rusia procuran *minar el orden global de posguerra*, que se habría *debilitado*. Según la *National Defense Strategy*, este es otro *cambio sobresaliente en el ambiente estratégico*: “un orden internacional de posguerra resistente, pero que decae”. Al respecto, acota:

En las décadas ulteriores a la derrota del fascismo en la II Guerra Mundial, Estados Unidos junto con sus aliados y socios dispusieron un orden libre y abierto para tutelar mejor su libertad y población ante la agresión y coerción (...). Ahora, China y Rusia están horadando ese orden desde adentro del sistema, explotando sus beneficios y simul-

táneamente resquebrajando sus principios y reglas (...) Es cada vez más claro que China y Rusia quieren cimentar un mundo consistente con su modelo autoritario, ganando poder de veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otras naciones.

Así pues, la cuestión del orden internacional, desdeñada por el nacionalismo unilateralista, resulta rejerarquizada como terreno privilegiado en la pugna geopolítica. Un orden forjado por Estados Unidos y blanco de las potencias retadoras, China y Rusia. Al respecto, Richard Fontaine y Daniel Twining recalcan que es un acierto caracterizar la lid no solo como una contienda de naciones sino también de sistemas políticos, y que la conclusión es que las libertades y seguridad futuras de Estados Unidos están en la cuerda floja.

Por lo tanto, ante la vuelta de la rivalidad estratégica entre grandes potencias, y los avances de China y Rusia, se apadrina un *involucramiento activo* de Estados Unidos, un compromiso continuo, no una retracción. Es decir, una *reafirmación de su rol global* tradicional. Y se incluyen políticas para todas y cada una de las regiones del mundo: Indo-Pacífico, Europa, Medio Oriente, Asia Meridional y Central, Hemisferio Occidental y África. Por eso, Richard Fontaine (2017) evaluó que esta no es una visión *Fortress America*, aislacionista y defensiva.

En suma, se prohija un internacionalismo asertivo, imbuido por el núcleo estratégico de posguerra y ajustado a la nueva era geopolítica. En ese marco, se recobran otros ejes distintivos de ese rol convencional.

I. Por un lado, y ahora en el seno de un pensamiento sistemático, se enaltece el *papel concluyente de las alianzas y asociaciones*, y así se restituyen ideas nodales del asenso de posguerra: los intereses comunes son entendidos como propios, y la cooperación conformaría un activo sobresaliente para la competencia geopolítica con potencias rivales. Más aún, según la *National Defense Strategy* sería una “ventaja estratégica asimétrica duradera”. Así mantiene:

Para nuestra estrategia, las alianzas y asociaciones mutuamente beneficiosas son cruciales, ya que proveen una

ventaja estratégica asimétrica duradera que ningún competidor o rival puede emparejar. Esta aproximación ha servido bien a Estados Unidos durante los últimos setenta y cinco años, en paz y en guerra. Nuestros aliados y socios nos ayudaron luego de los ataques terroristas del 9/11, y desde entonces han contribuido en cada gran involucramiento militar liderado por Estados Unidos. Cada día, nuestros aliados y socios se unen a nosotros en la defensa de la libertad, la disuasión de la guerra y el mantenimiento de reglas que aseguran un orden internacional libre y abierto.

Entonces, y al igual que en la óptica ortodoxa, se aprecia que las alianzas y asociaciones magnifican el poder de Estados Unidos, habilitan su proyección de fuerza militar, agrandan su influencia, aportan a la defensa colectiva. Así, la *National Defense Strategy* completa:

A través del trabajo conjunto con nuestros aliados y socios, acumulamos la mayor fortaleza posible para el progreso de nuestros intereses, la preservación de balances de poder favorables que disuaden la agresión, y el amparo de la estabilidad que asiste al crecimiento económico. Así, cuando compartimos recursos y responsabilidades para la defensa común, nuestra carga de seguridad se hace más ligera (...) Los socios y aliados también brindan acceso a regiones críticas, y permiten un sistema extendido de bases y logística que apuntalan el alcance global del Departamento de Defensa.

En ese marco, Donald Trump y el equipo de seguridad nacional han insistido en que los aliados *eleven sus presupuestos de defensa*, un reclamo prioritario. Por ejemplo, la *National Security Strategy* (NSS) demanda que asuman “una porción justa de la responsabilidad en la protección contra amenazas comunes”, un encuadre que titula “cooperación con reciprocidad”.

II. En segundo lugar, se reafirma que el poder bélico sigue siendo un “componente vital de la competencia por influencia” (NSS). Sin embargo, una tesis nodal es que la “*ventaja militar competitiva*”

de Estados Unidos, notable en la pos-Guerra Fría, *ha encogido*, ya que países rivales modernizan y desarrollan fuerte y persistentemente sus fuerzas convencionales y nucleares, un juicio que suscita una adhesión doméstica extensa.

Y según la *National Defense Strategy*, este es otro cambio prominente del ruedo estratégico. Así acentúa que “por décadas, Estados Unidos ha disfrutado de superioridad incontestada o dominante en cada esfera operacional. En general, podíamos desplegar nuestras fuerzas cuando queríamos, reunir las donde queríamos y actuar como queríamos. Actualmente cada esfera es desafiada: aire, tierra, mar, espacio y ciberespacio”.

Por consiguiente, se advierte un *declive de capacidades*. Una caída relativa, de cara a potencias rivales, justo en una etapa de rivalidad exacerbada. Por eso, el eslogan “paz a través de la fuerza”, una bandera cumbre de “America First” y del campo republicano, se tonifica aún más. Por ejemplo, la NSS enuncia que “resguardaremos la paz a través de la fuerza reconstruyendo a nuestras fuerzas armadas para que sigan siendo preeminentes, disuadan a nuestros adversarios, y si resulta necesario sean idóneas para pelear y ganar”. Así, se apunta a *recuperar y retener una superioridad concluyente en la competencia estratégica interestatal*. En palabras de la *National Defense Strategy*, “la mejor manera de prevenir la guerra es estar preparado para ganarla”, con “una combinación de capacidades en escala suficiente para evitar el éxito enemigo”.

III. Además, y como vimos, China y Rusia disputan a Estados Unidos influjo global, sí, pero también hegemonía regional. Ello es admitido por la NSS. Por eso, y en sintonía con la plataforma de posguerra, traza el objetivo de *refrenar la recreación de esferas de influencia*, sobre todo en Indo-Pacífico, Europa y Medio Oriente. Así indica:

China procura desplazar a Estados Unidos en la zona Indo-Pacífico, expandir los alcances de su economía dirigida por el Estado y reordenar la región a su favor. Rusia se orienta a restaurar su estatus de gran potencia y establecer esferas de influencia próximas a sus fronteras (...) Vamos a competir con todas las herramientas del poder

nacional para asegurar que regiones del mundo no sean dominadas por una potencia (...) Cambios en balances de poder regionales pueden tener consecuencias globales y amenazar los intereses de Estados Unidos. (Nuestro país) debe reforzar sus capacidades y voluntad para contender y rehuir alteraciones desfavorables en Indo-Pacífico, Europa y Medio Oriente.

Por otra parte, y tras China y Rusia, la estrategia distingue un *segundo escalón de amenazas*:

- Por un lado, una noción usual en el panorama estratégico estadounidense desde el fin de la Guerra Fría: “regímenes canalla” (*rogue regimes*). Sobre todo, Corea del Norte e Irán.
- Además, organizaciones “terroristas jihadistas”, sopesadas como un riesgo duradero a pesar de la caída territorial del Estado Islámico en Siria e Irak; una “guerra larga”.

Finalmente, cabe mencionar que en contraste con el expansionismo de pos-Guerra Fría, este internacionalismo asertivo, *aggravado* al nuevo entorno estratégico, *no realza la irradiación de la democracia liberal y los derechos humanos*. Al respecto, John Bellinger y Richard Fontaine se lamentan:

La *National Security Strategy* hace hincapié en muchos temas de política exterior familiares para los Republicanos, como la necesidad de ocuparse de China y Rusia, confrontar a Corea del Norte, proteger contra el terrorismo e incrementar la fuerza militar. Y para los partidarios del liderazgo global estadounidense, hay mucho de qué congratularse. No obstante, la omisión de cualquier mención al impulso (internacional) de los derechos humanos como una prioridad de seguridad nacional resulta impactante e infortunada (...) La *National Security Strategy* no ignora por completo asuntos como la libertad y la democracia (...) Empero, son presentados como “valores Americanos”, más que como derechos de todos (...) Sin embargo, el reconocimiento de la existencia de derechos humanos universales, y el rol crítico de Estados Unidos en su protección y promoción, ahora es más importante que en muchos años.

OPINIÓN PÚBLICA ESTADOUNIDENSE Y ROL GLOBAL: ¿RESPALDO DURADERO?

El Chicago Council on Global Affairs lleva a cabo una encuesta anual sobre opinión pública estadounidense y política exterior. En 2017 el sondeo se efectuó del 27 de junio al 19 de julio, y su objetivo fue examinar la atracción de las ideas propias de “America First” entre la población. Los resultados se publicaron en el texto *What Americans think about America First*, preparado por Dina Smeltz y colaboradores.

Las conclusiones son valiosas y elocuentes, ya que revelan un *aval restringido al nacionalismo unilateralista* de “America First”. Así, el reporte asegura que solo se da en un “grupo nuclear” de adherentes al primer mandatario, definidos como aquellos que tienen una opinión muy favorable del presidente Trump: el 21% de una muestra representativa nacional de 2.020 adultos. En cambio, una gran proporción “prefiere un tipo de política exterior que ha sido típica de las administraciones estadounidenses, demócratas o republicanas, desde la Segunda Guerra Mundial”, un patrón persistente desde hace años.

Así, y por un lado, una amplia mayoría (63%) sigue respaldando un “*rol activo*” de Estados Unidos en los “asuntos mundiales”, en vez de “mantenerse alejado”. Un asenso generalizado, sin diferencias partidarias.

Además, el grueso de la muestra no adhiere a la tesis de un Estados Unidos declinante, en retroceso. En esa línea, el informe asienta que “mientras que un grito de guerra de Donald Trump es ‘Hagamos a América Grande Otra Vez’, la mayoría de los estadounidenses cree que ya lo es”, y que Estados Unidos constituye el *país más influyente del mundo*: “un promedio de 8.3 en una escala de 10 (de ese influjo)”.

Asimismo, una porción apreciable evalúa que las *alianzas de seguridad* resultan “muy efectivas” para lograr los objetivos de política exterior del país (49%; en 2014, 38%), una óptica compartida por los partidarios de Trump (49%). En ese marco, un porcentaje holgado juzga que la *OTAN es esencial* para la seguridad de

Estados Unidos (69%; demócratas, 82%; independientes, 64%; republicanos, 60%; pro-Trump, 54%).

En un sentido similar, predomina una *fuerte confianza en los principales aliados* de Estados Unidos para “lidiar responsablemente con problemas mundiales”: Reino Unido (75%), Alemania (67%), Unión Europea (65%), Japón (64%), Corea del Sur (42%). Una presunción que también se da en ese grupo pro-Trump (73%, 54%, 51%, 63%, 42%, respectivamente).

Por añadidura, continúa un apoyo abultado al *despliegue bélico externo*. Es decir, al mantenimiento o aumento de la presencia militar del país en el exterior: Asia-Pacífico (78%), Europa (72%) y Medio Oriente (69%), un sostén que es aún mayor en las filas pro-Trump (84%, 77% y 78%, respectivamente).

No obstante, hay una división partidaria neta acerca de la mejor manera de actuar para que los aliados eleven su inversión en la defensa colectiva. Así, demócratas (72%) e independientes (56%) piensan que Estados Unidos debe emplear persuasión y diplomacia. En cambio, la base pro-Trump (60%) se inclina por retener el compromiso estadounidense en defensa de sus aliados hasta que paguen más, una postura enunciada en su momento por el primer mandatario (republicanos, 51%).

También perdura una firme aprobación al “*uso de tropas estadounidenses*” en el exterior, en diversos escenarios:

- “detener o prevenir el empleo de armas químicas o biológicas de un gobierno contra su pueblo” (73%);
- “lidiar con crisis humanitarias” (67%);
- “luchar contra grupos islámicos extremistas violentos en Irak y Siria” (63%);
- y defender a Corea del Sur si es invadida por Corea del Norte (62%), y si aliados de la OTAN como Estonia, Letonia y Lituania resultan invadidos por Rusia (52%).

Por otra parte, mayorías opinan que la “*globalización*”, y en especial “las conexiones crecientes de la economía del país con otras en el mundo”, son “generalmente buenas” para Estados Unidos (64%), aunque la incidencia es superior en demócratas (77%) que en republicanos (59%) y simpatizantes de Trump (55%).

En ese marco, cifras récord (las más altas desde 2004) estiman que el *comercio internacional* es bueno para los consumidores (78%), la economía (72%) y la creación de empleos (57%) en Estados Unidos, una valoración que también se da en la fracción pro-Trump pero en guarismos menores (69%, 62% y 48%, respectivamente).

En cambio, los *tratados* comerciales reciben menos respaldo. Así, la mitad de la muestra aprecia que aquellos por lo regular benefician al conjunto de los participantes (50%) o más a Estados Unidos (7%). A la vez, una parte considerable del núcleo pro-Trump (58%) entiende que favorecen sobre todo a los otros países implicados. En términos más generales, el documento infiere que “los mensajes de Donald Trump sobre comercio (...) resuenan más claramente con su base: es el meollo de adeptos a Trump el que invariablemente tiene las visiones más negativas sobre el tema”.

Esas divisiones también se ven en el tema *inmigración*. Por un lado, el estudio halla que una cifra relativamente baja (37%) valora que “grandes números de inmigrantes y refugiados” en el país son una “amenaza crítica”, una proporción en declive (la menor desde 2004; en 2016, 43%). Sin embargo, las diferencias partidarias son enormes: demócratas (20%), independientes (36%), republicanos (61%), pro-Trump (80%).

Además, una mayoría (65%) acepta que trabajadores indocumentados puedan convertirse en ciudadanos (de modo inmediato o después de un período de espera), un consentimiento que ha crecido (48% en 2016). Empero, también aquí se verifican disparidades partidarias: demócratas (77%), independientes (63%), republicanos (52%), pro-Trump (45%). En ese marco, y en promedio, solo una minoría auspicia la deportación (22%), un guarismo que sube entre republicanos (36%) y adherentes a Trump (45%).

Por último, el *Acuerdo de París* (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) es otro rubro que suscita fortísimas distancias partidarias. En promedio, una mayoría (62%) aprueba la permanencia en el Acuerdo, pero las brechas son realmente formidables: demócratas (83%), independientes (60%), republicanos (37%, 57% en 2016), seguidores de Trump (24%).

En suma, y según la pesquisa 2017 del Chicago Council on Global Affairs, en Estados Unidos se ha aglutinado una *base pro-Trump* que acoge ciertos ejes centrales del *nacionalismo unilateralista* de “America First”. En particular, respecto de tratados comerciales, inmigración, Acuerdo de París. En ese marco, y a la vez, una *vasta mayoría* de los estadounidenses se sigue inclinando hacia un *enfoque de política exterior más convencional*, propio del rol global que Estados Unidos adoptó desde la Segunda Guerra Mundial.

EPÍLOGO. “AMERICA FIRST” RECRUDECE

En marzo de 2018 Donald Trump dio un giro considerable a la postura externa de la Casa Blanca. En efecto, *avivó agudamente el nacionalismo unilateralista* distintivo de “America First”, y a la vez redobló el asalto a ciertas vigas primordiales del *consenso estadounidense de posguerra*, de su *propia revisión estratégica* (diciembre de 2017) y del *orden mundial liberal*.

En ese marco, el primer mandatario lanzó una *recomposición sustancial de su equipo de seguridad nacional*. Por un lado, el 13 de marzo cesó vía tuit al secretario de Estado, Rex Tillerson, y en su lugar postuló a Michael Pompeo, exlegislador y director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) desde el principio de la administración. Además, el día 22 el presidente informó el alejamiento del general H. R. McMaster, asesor de Seguridad Nacional, sustituido por John Bolton, exembajador ante la ONU (2005-2006), miembro del American Enterprise Institute, entre otras asociaciones, y columnista de *Fox News*. Antes, el 6 de marzo, Gary Cohn, cabeza del Consejo Económico Nacional y defensor del libre comercio, notificó públicamente su renuncia. Al respecto, el periodista Robert Worth comentó:

Después de un año de gobierno, (James) Mattis (secretario de Defensa) se ha convertido de modo discreto en una figura central dentro de una administración con purgas casi constantes. Él puede ser el único integrante del gabinete que ha sobrevivido con estatus y dignidad intactos, y en el proceso su Pentágono ha tomado un rol poderoso e inusual en la definición de la política exterior. La remoción de (Rex) Tillerson y del Asesor de Seguridad Nacional, general H. R. McMaster, ha reducido más el núcleo del grupo una vez conocido como “el comité para salvar a Estados Unidos”, y así ha reafirmado la posición singular (del general) Mattis.

El recrudecimiento de “America First” tuvo un frente principal: el *comercio internacional*, con un *brote proteccionista intenso* que plas-

mó en la imposición de aranceles a importaciones; en especial de China, la Unión Europea, Canadá y México, entre otros.

En ese contexto, el presidente Trump *multiplicó la arremetida contra los aliados del eje transatlántico*, un pilar del poder estadounidense y del orden mundial de posguerra. En efecto, ahondó una retórica belicosa y divisiva. La embestida alcanzó un hito álgido en la reunión 2018 del Grupo de los Siete (G7, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido) que se desarrolló en Canadá (8 y 9 de junio). En un acto abrupto y destemplado, el 9 de junio el presidente Trump se retractó y retiró su firma del Comunicado Conjunto final, e incluso agravió por tuit a Justin Trudeau, primer ministro de Canadá: lo tildó de “muy deshonesto y débil”. Una vez más, el presidente Trump antagonizó y se aisló.

Poco después, en una gira por Europa (10 al 16 de julio), el embate discursivo del primer mandatario contra los aliados siguió y se extendió a la OTAN en torno a una cumbre de jefes de Estado y Gobierno que se celebró Bruselas (11 y 12 de julio). Inclusive, de modo sorpresivo, Donald Trump demandó una suba del gasto de defensa de los países miembros al 4% del Producto Bruto Interno, el doble de la meta del 2% acordada por la OTAN para 2024. Por eso, un impacto significativo de esa gira europea podría ser un desgaste de la coalición. En ese sentido, Philip Gordon e Ivo Daalder argumentaron:

Trump ha propinado un golpe potencialmente fatal a la alianza estadounidense más efectiva: la OTAN (...) (El problema es que) Trump no cree en las alianzas en general y en la OTAN en particular. Cuando en la campaña presidencial dijo que la OTAN era “obsoleta”, hablaba en serio (...) El peso acumulado de sus pronunciamientos y acciones ahora deja en claro a los amigos de Estados Unidos en Europa, y también a su adversario en Moscú, que no se puede confiar en que Trump saldrá en defensa de sus aliados (...) Las alianzas se construyen sobre la confianza, en la creencia de que un país irá en auxilio de otro si es atacado. Las afirmaciones de Trump están minando esa presunción.

En suma, el primer mandatario fortificó su visión de que los aliados tradicionales de Estados Unidos son competidores más que

socios estratégicos. Una perspectiva que es antitética con el proyecto global estadounidense de posguerra y con el propio *aggiornamento* de la presidencia Trump, una puesta al día que sopesa a las alianzas y asociaciones como una ventaja asimétrica eminente del país ante el resurgimiento de una rivalidad geopolítica entre las grandes potencias.

Hubo otros frentes de tensión: entre ellos, Irán. En efecto, y a pesar de esfuerzos expresos y públicos de varios mandatarios europeos, el 8 de mayo la Casa Blanca retiró a Estados Unidos del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), el acuerdo nuclear impulsado por el presidente Obama y firmado en 2015 por Estados Unidos e Irán, junto con Alemania, China, Francia, Reino Unido y Rusia, más la Unión Europea.

El corolario: un mayor *debilitamiento del eje transatlántico*. En esa línea, Robert Kagan aseguró en *The Washington Post* (2018) que “la alianza democrática que ha sido el cimiento del orden mundial liberal liderado por Estados Unidos se está desarmando”.

Por otra parte, en 2018 el avivamiento de “America First” exacerbó otro escenario: Rusia. ¿Qué ocurrió? En primer término, cabe recalcar que en Estados Unidos ha cristalizado un acuerdo macizo: Rusia es encuadrada como un poder hostil, intervencionista, agresivo, militarista, activamente contrario a los intereses y valores estadounidenses, que quebranta la legalidad internacional en el mundo y en territorio de Estados Unidos. Una amenaza creciente.

En ese marco, hay otro acuerdo amplio: la admisión de la injerencia directa y encubierta de Moscú en las elecciones estadounidenses de 2016. Un ataque investigado y denunciado oficialmente por la comunidad de inteligencia, que reportó una campaña rusa sofisticada a gran escala, con operaciones cibernéticas y de influencia orientadas por el propósito dual de favorecer a Donald Trump y lacerar el proceso democrático en el país.

Más aún, Dan Coats, director nacional de Inteligencia, juzga que la *agresión rusa prosigue, está en alza y excede al ámbito electoral*. Así, el 13 de julio de 2018 en una conferencia ante el Hudson Institute alertó: “las luces de advertencia titilan nuevamente en rojo”, al igual que en los meses previos a septiembre de 2001. ¿Por qué? “Hoy, la infraestructura digital que sirve al país está literalmente bajo ataque”. Sus blancos serían empresas, el gobier-

no federal, las fuerzas armadas, instituciones académicas y financieras, gobiernos estatales y locales, y “elementos de infraestructura crítica”, entre otros. Y añadió:

Rusia ha sido el actor externo más agresivo, sin duda (...) Y continúa sus esfuerzos dirigidos a minar nuestra democracia (...) Estas acciones son duraderas, generalizadas y buscan horadar la democracia estadounidense a diario, sea o no un período electoral (...) Los signos de aviso están ahí, el sistema parpadea, y por eso creo que nos hallamos en un momento crítico.

En cambio, desde la campaña presidencial 2016, Donald Trump desplegó hacia Rusia una aproximación amigable, que arreció en la reunión que mantuvo el 16 de julio de 2018 con Vladimir Putin en Helsinki (Finlandia), en el marco de la gira europea aludida. Así, en una conferencia de prensa conjunta con el presidente ruso, puso en duda abiertamente las conclusiones de sus propias agencias de inteligencia sobre la campaña clandestina de Moscú en el proceso electoral de 2016. Al respecto, Michael McFaul, exembajador de la Casa Blanca ante el Kremlin, apuntó:

El presidente Donald Trump conmocionó al mundo (...) cuando, de pie junto a Vladimir Putin, se rehusó a aceptar los hechos básicos de la intromisión del Kremlin en la elección presidencial estadounidense de 2016. Trump pareció respaldar a Putin más que a su propia comunidad de inteligencia, al decir (...) que “no veo ninguna razón por la que podría ser” Rusia la que hackeó los servidores del partido Demócrata. Con esa sola respuesta, Trump garantizó que la cumbre de Helsinki se convertiría en un momento histórico en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia.

Los dichos de Donald Trump desataron una conmoción y repulsa generalizadas en Estados Unidos, también en el liderazgo republicano del Congreso. Incluso Newt Gingrich, expresidente de la Cámara de Representantes y firme aliado de Trump, amonestó en Twitter: “el presidente Trump debe clarificar sus declaraciones en Helsinki sobre nuestro sistema de inteligencia y Putin. Es el error más serio de su mandato y debe ser corregido, de inmedia-

to”. Más aún, y entre otros, John Brennan, exdirector de la Agencia Central de Inteligencia (2013-2017), calificó a esos dichos como “nada menor a una traición”.

Por eso, en palabras de Will Inboden, Helsinki fue una “deblacle”, “uno de los momentos más desastrosos en los anales de la historia presidencial”. Según argumentó Robert Kagan en la National Public Radio, ello se asocia con la presencia de una cosmovisión común entre los dos mandatarios:

Porque es difícil romper viejos patrones de pensamiento para la comprensión del mundo, hemos malinterpretado persistentemente a Donald Trump y en qué anda (...) (En Helsinki) lo que los observadores no pudieron advertir (...) fue que no se trató de un encuentro de adversarios sino de una reunión entre aliados, con intereses y objetivos comunes (...) Ello tiene que ver con una óptica compartida sobre el orden mundial liberal que Estados Unidos ayudó a crear hace siete décadas. Ambos líderes buscan su destrucción.

En suma, a partir de marzo de 2018 el nacionalismo unilateralista de la Casa Blanca se intensificó, y el consenso estratégico de posguerra retrocedió. Por eso, el reflujo de la influencia global de Estados Unidos, hoy emergente, puede agudizarse, y el orden mundial liberal resquebrajarse aún más.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry (2013), “Imperium”. *New Left Review*, 83 (Special Issue).
- , (2010). “Algunas observaciones históricas sobre la hegemonía”. *Crítica y Emancipación*, primer semestre.
- BELLINGER, John y FONTAINE, Richard (2018). *To strengthen Trump’s national security approach, promote human rights*. Council on Foreign Relations, 10 de enero.
- BOOT, Max (2017). “Is Trump axis of adults beating down the cabal of crazies?”. *Foreign Policy*, 18 de abril.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2014). “A time of unprecedented instability?”. *Foreign Policy*, 21 de julio.
- CARTER, Ashton (2015). *Opening statement on the counter-ISIL campaign before the House Armed Services Committee*, 1º de diciembre.
- , (2015^b). *Remarks on ‘Strategic and operational innovation at a time of transition and turbulence’ at Reagan Defense Forum*, 7 de noviembre.
- CASA BLANCA (diciembre de 2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: Autor.
- COATS, Dan (2018). *Transcript: Dan Coats warns the lights are “blinking red” on Russian cyberattacks*. Hudson Institute, 28 de julio.
- COHEN, Eliot (2018). “Trump’s lucky year. Why the chaos can’t last”. *Foreign Affairs*, 20 de enero.
- CHOLLET, Derek, EDELMAN, Eric, FLOURNOY, Michele, HADLEY, Stephen, INDYK, Martin, JONES, Bruce, KAGAN, Robert, SILVERBERG, Kristen, SULLIVAN, Jake y WRIGHT, Thomas (2017). *Building Situations of Strength*. Washington: The Brookings Institution.
- DE LUCE, Dan (2017). “Stephen Bannon”. *Foreign Policy*, diciembre.
- DEPARTMENT OF DEFENSE (enero de 2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy: sharpening the American military’s competitive edge*. Washington: Autor.
- DUECK, Colin (2015). “The real Obama doctrine exposed”. *The National Interest*, 28 de abril.
- EDITORIAL BOARD (2014). “President Obama’s foreign policy is based on fantasy”. *The Washington Post*, 2 de marzo.
- ESTEBAN, Mario (2017). *La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global*. Madrid: Real Instituto Elcano, 25 de octubre.

- EZCURRA, Ana María (2013). *La era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*. Sáenz Peña: EDUNTREF.
- FEAVER, Peter (2014) “D-day is a reminder of what a grand strategy of restraint can cost”. *Foreign Policy*, 5 de junio.
- FIORI, José Luis (s/f). *The global power of the United States: formation, expansion and limits* (www.ie.ufrj.br).
- FONTAINE, Richard (2017). “Trump should mind the gaps in his National Security Strategy”. *War on The Rocks*, 21 de diciembre.
- , (2015). *Salvaging the global order*. Washington: Center for a New American Security.
- FONTAINE, Richard y TWINING, Daniel (2018). “Defending America means defending democracy”. *Foreign Policy*, 13 de febrero.
- FRIEDMAN, Rebecca y ZENKO, Micah (2017). “There is no Trump doctrine and there will never be one”. *Foreign Policy*, 21 de julio.
- FRIEDMAN, Thomas (2015). “Iran and the Obama doctrine”. *The New York Times*, 5 de abril.
- GLASSER, Susan (2017). “President not-Obama”. *Político*, abril.
- GOLDBERG, Jeffrey (2016). “The Obama Doctrine”. *The Atlantic*, abril.
- GORDON, David y O’HANLON, Michael (2018). “President Trump’s twitter-fueled foreign policy: not as bad as you might think”. *USA Today*, 5 de enero.
- GORDON, Philip y DAALDER, Ivo (2018). “Trump biggest gift to Putin”. *The Atlantic*, 19 de julio.
- HAAS, Richard (2017). *A world in disarray. American foreign policy and the crisis of the old order*. Nueva York: Penguin Books.
- , (2017^b). “America and the great abdication”. *The Atlantic*, 28 de diciembre.
- , (2017^c). “Where we go from here”. *Foreign Affairs*, julio-agosto.
- , (2014). “The era of disorder”. *Project Syndicate*, 27 de octubre.
- HEILBRUNN, Jacob (2017). “Is Trump really a foreign policy populist?”. *The National Interest*, 30 de noviembre.
- HOFFMAN, Bruce (2015). “ISIL is winning”. *Politico*, 10 de septiembre.
- IKENBERRY, John (2017). “The plot against American foreign policy. Can the liberal order survive?”. *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- IKENBERRY, John, MASTANDUNO, Michael y WOHLFORTH, William (2011). “Introduction: unipolarity, state behavior, and systemic consequences”. En Ikenberry, John, Mastanduno, Michael y Wohlforth, William (eds.), *International relations theory and the consequences of unipolarity*. Nueva York: Cambridge University Press.

- INBODEN, Will (2018). "How much damage did Trump cause in Helsinki?". *Foreign Policy*, 19 de julio.
- JOFFE, Josef (2017). "Donald Trump and the future of U.S. power". *The American Interest*, diciembre.
- , (2017^b). "How Trump is like Obama". *The Wall Street Journal*, 13 de junio.
- , (2014). *The myth of American's decline. Politics, economics and a half century of false prophecies*. Nueva York: Liveright.
- KAGAN, Robert (2018). "Things will not be okay". *The Washington Post*, 12 de julio.
- , (2018^b). "The United States and Russia aren't allies. But Trump and Putin are". *National Public Radio*, 17 de julio.
- , (2017). "Backing into World War Three". *Foreign Policy*, febrero.
- , (2016). "Trump marks the end of America as world's indispensable nation". *Financial Times*, noviembre.
- , (2015). "Clinton's cowardice on trade". *The Washington Post*, 13 de mayo.
- , (2014). "Superpowers don't get to retire". *The New Republic*, 26 de mayo.
- KERRY, John (2014). *Interview with George Stephanopoulos of ABC's This Week*, 2 de marzo.
- KOLINOVSKY, Sarah (2017). "McMaster previews new national security strategy ahead of next week's official release". *ABC News*, 12 de diciembre.
- KRAUTHAMMER, Charles (2017). "Trump's great reversal, for now". *National Review*, abril.
- , (1990). "The unipolar moment". *Foreign Affairs*, número especial.
- LEFFLER, Melvyn (2017). "Trump's delusional National Security Strategy". *Foreign Affairs*, 21 de diciembre.
- MCFAUL, Michael (2018). "The U.S. needs a Russia strategy more than ever". *Foreign Affairs*, 18 de julio.
- MCMASTER, Herbert R. (2016). "Probing for weakness". *The Wall Street Journal*, 23 de marzo.
- MCMASTER, Herbert R. y COHN, Gary (2017). "America first doesn't mean America alone". *The Wall Street Journal*, 30 de mayo.
- MEAD, Walter Russell (2017). "The Jacksonian revolt". *Foreign Affairs*, marzo-abril.
- , (2014). "Have we gone from a post-war to a pre-war world?". *The World Post*, julio.
- , (2014^b). "Obama hardest hit?". *The American Interest*, marzo.

- MUNICH SECURITY CONFERENCE (2018). *Munich Security Report 2018. To the brink - and back?* Múnich: Autor.
- , (2017). *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Múnich: Autor.
- NIBLETT, Robin (2017). "Liberalism in retreat". *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- NYE, Joseph (2018). "Donald Trump and the decline of U.S. soft power". *Project Syndicate*, 12 de febrero.
- , (2018^b). "How sharp power threatens soft power". *Foreign Affairs*, 24 de enero.
- , (2017). "Will the liberal order survive? The history of an idea". *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- , (2015). *Is the American century over?* Malden: Polity Press.
- , (1990). *Bound to lead: the changing nature of American power*. Nueva York: Basic Books.
- OBAMA, Barack (10 de septiembre, 2014). *Statement by the President on ISIL*. Washington: White House.
- , (23 de mayo, 2013). *Remarks by the President at the National Defense University*. Washington: White House.
- O'ROURKE, Ronald y MOODIE, Michael (2017). *U.S. role in the world: background and issues for Congress*. Washington: Congressional Research Service.
- OSNOS, Evan (2018). "Making China great again". *The New Yorker*, 3 de enero.
- OXFAM (2018). *Reward work, not wealth*. Oxford: OXFAM Briefing Paper.
- (2015). *Wealth: having it all and wanting more*. Oxford: OXFAM Issue Briefing.
- PETERS, Jeremy (2018). "Steve Bannon steps down from Breitbart post". *The New York Times*, 9 de enero.
- PETRAEUS, David (2015). *Testimony prepared for the Senate Armed Services Committee U.S. policy in the Middle East*, 22 de septiembre.
- PETTYJOHN, Stacie (2012). *U.S. global defense posture, 1783-2011*. Santa Mónica: Rand Corporation.
- REMICK, David (2014). "Going the distance". *The New Yorker*, 27 de enero.
- ROTHKOPF, David (2015). "The curse of the Obama Doctrine". *Foreign Policy*, 3 de septiembre.
- , (2014). "Shake it up. Obama needs new blood in the White House". *Foreign Policy*, 9 de octubre.
- SANDERS, Elizabeth (2018). "Is Trump a normal foreign-policy president? What we know after one year". *Foreign Affairs*, 18 de enero.

- SANGER, David y HABERMAN, Maggie (2016). "50 GOP officials warn Donald Trump would put nation's security 'at risk'". *The New York Times*, 8 de agosto.
- SMELTZ, Dina, DAALDER, Ivo, KRIEDHOFF, Karl y CAFURA, Craig (2017). *What Americans think about America First*. Chicago: Chicago Council on Global Affairs.
- STAFF, Wotr (2016). "Open letter on Donald Trump from GOP national security leaders". *War on the Rocks*, 2 de marzo.
- TILLERSON, Rex (2017). *The U.S. and Europe: strengthening Western alliances*. Wilson Center, 28 de noviembre.
- TRUMP, Donald (30 de enero, 2018). *State of the Union Address*. Washington: White House.
- , (26 de enero, 2018). *Remarks to the World Economic Forum*. Washington: White House.
- , (10 de noviembre, 2017). *Remarks by President Trump at APEC CEO Summit (Vietnam)*. Washington: White House.
- , (19 de septiembre, 2017). *Remarks by President Trump to the 72nd session of the United Nations General Assembly*. Washington: White House.
- , (12 de abril, 2017). *Joint Press Conference of President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg*. Washington: White House.
- , (20 de enero, 2017). *Inaugural Address*. Washington: White House.
- , (27 de abril, 2016). *Foreign policy speech*. Washington: Federal News Service.
- TUSK, Donald (2016). "United we stand, divided we fall": letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit. European Council, 31 de enero.
- TWINING, Daniel (2017). "Trump might be a traditional president after all". *Foreign Policy*, abril.
- WALT, Stephen (2017). "America's new president is not a rational actor". *Foreign Policy*, 25 de enero.
- , (2014). "The bad old days are back". *Foreign Policy*, 2 de mayo.
- WORTH, Robert (2018). "Can Jim Mattis hold the line in Trump's 'war cabinet'?". *The New York Times Magazine*, 26 de marzo.
- ZAKARIA, Fareed (2017). "The decline of U.S. influence is the great global story of our age". *The Washington Post*, 28 de diciembre.
- , (2008). *The post-American world*. Nueva York: Norton.

SOBRE LA AUTORA

ANA MARÍA EZCURRA es licenciada en Psicología (Universidad del Salvador, Argentina) y doctora en Ciencias Políticas y Sociales (Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México). Actualmente es investigadora docente en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina). Se especializa en relaciones internacionales y, en particular, en la problemática Estados Unidos - Sistema Mundial, un objeto de análisis que inició en 1977 en México con trabajos sobre el paradigma neoconservador y su proyección planetaria. En asuntos globales también ha abordado la cuestión del neoliberalismo y su régimen de políticas sociales, entre otros.

Además, es experta en estudios sobre la universidad y, en especial, en la temática de educación superior y desigualdad social, con acento en la identificación y diagnóstico de tendencias estructurales internacionales en la materia.

Ha dirigido numerosos programas y proyectos de investigación en ambos campos, con la conducción de equipos interdisciplinarios.

Es autora de libros publicados en Buenos Aires, México, Nueva York, Madrid, San Pablo, Ginebra, París y San José de Costa Rica, entre otros. Los últimos son *Masificación y nuevas formas de desigualdad educativa* (coordinadora, en prensa), *La era Obama* (2013, EDUNTREF) e *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial* (2011, UNGS).

También ha producido numerosos artículos en revistas especializadas y de divulgación, e intervino con conferencias y ponencias en múltiples Congresos y Seminarios a nivel internacional.