

160
OCTUBRE
2016

HILLARY VS TRUMP: AVISO A NAVEGANTES

Claves de la futura política exterior estadounidense y su impacto en Europa

Laia Tarragona, Gestora de proyectos de investigación, Universidad de Deusto

Cada cuatro años, el mundo observa la contienda electoral por la presidencia de Estados Unidos con sumo interés.

Quién será el próximo inquilino de la Casa Blanca nos importa, y mucho. En un mundo cada vez más interdependiente como el actual, las políticas de la (todavía) primera potencia mundial siguen teniendo una repercusión enorme en el resto del mundo.

La historia de Europa está profundamente ligada a la política exterior de Estados Unidos. Empezando por su intervención en las guerras mundiales y por el Plan Marshall, que puede considerarse como el embrión de la integración europea, decisiones tomadas al otro lado del Atlántico han marcado y siguen marcando el devenir del continente europeo. En la actualidad, el vínculo transatlántico sigue siendo la relación entre dos regiones más importante del mundo, tanto a nivel económico como a nivel securitario. Se habla también,

y a pesar de discrepancias fundamentales en temas como Guantánamo, la tenencia de armas o la pena de muerte, de

cierta convergencia de valores entre ambas regiones. En cualquier caso, es innegable una importante convergencia en sus intereses estratégicos.

Europa y Estados Unidos, Estados Unidos y Europa, forman la pareja de socios y aliados más estable de las últimas décadas. En esta relación, la vinculación securitaria es fundamental. Europa, sin una verdadera política exterior y de defensa común, ha externalizado su seguridad en manos de Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Cuando los intereses de ambos están alineados, esta situación ha funcionado para Europa. Pero en el momento en que Estados Unidos ha cambiado sus prioridades y ha apostado por no estar en primera línea en aquellos conflictos que no suponen una amenaza directa para sus intereses vitales, Europa no ha sabido posicionarse. A

Las visiones que ambos candidatos tienen del mundo son profundamente dispares. La elección de Clinton o Trump marcará las decisiones de Estados Unidos y tendrá un gran impacto en el resto del mundo.

En algunos aspectos, Hillary es quizás menos idealista que Obama, más conservadora y menos escéptica con el aparato de política exterior y militar washingtoniano.

A pesar de ser una de las artífices del "giro hacia Asia" de Obama, Hillary considera la relación transatlántica como fundamental y clave para la seguridad de Estados Unidos.

Resulta difícil saber cuál es la postura de Donald Trump en un buen número de temas, pero su lema "America First" (América primero) nos da una idea de su visión del mundo.

La elección de Trump como presidente significaría una ruptura de gran calado con muchas décadas, incluso respecto a anteriores presidentes republicanos. Y Europa se situaría en el epicentro de esa ruptura.

Aunque Donald Trump no llegue a la presidencia de Estados Unidos, su candidatura tendrá consecuencias. Puede que Trump desaparezca de la escena política pero su discurso no se desvanecerá con él.

Trump ha cuestionado que Europa constituya un interés esencial de su país, algo que ningún presidente desde la Segunda Guerra Mundial había tan siquiera insinuado.

modo de ejemplo, el conflicto sirio. La Administración Obama ha optado por limitar su rol, y el papel de la Unión Europea en el mismo se ha revelado insignificante a pesar de que la UE sí tiene un interés estratégico en el conflicto de Siria y sus consecuencias. Así, los cambios en las prioridades y políticas de las distintas administraciones norteamericanas tienen siempre un impacto en Europa.

Con Donald Trump como candidato republicano, esta elección del 45º presidente de su país es más importante que nunca para Europa y para el mundo, pues puede representar un giro fundamental en las relaciones exteriores de Estados Unidos.

Presidente de Estados Unidos. ¿Importa el quién?

Politics stop at the water's edge (la política se detiene en la orilla), solía decirse para describir el consenso que existió durante los años de la Guerra Fría en política exterior estadounidense. Nunca ha sido menos cierta esta frase que en las actuales elecciones entre Hillary Clinton y Donald Trump. Las visiones que ambos candidatos tienen del mundo son profundamente dispares. La elección de uno u otro marcará las decisiones de Estados Unidos y tendrá un gran impacto en el resto del mundo.

En cualquier tipo de elección, un candidato como Trump implica diferencias abismales. Y la visión que tienen del mundo ilustra este abismo.

Bien es cierto que, en el sistema norteamericano, el poder del presidente no es absoluto. Sus decisiones en política exterior no las toma en solitario, sino que son fruto de un sistema y de unas dinámicas complejas. En primer lugar, dentro de la lógica del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza el sistema norteamericano, la Constitución “reparte” las competencias en materia de política exterior entre el presidente y el Congreso (el legislativo). Cabe recordar aquí la importancia de las -mucho menos mediáticas- elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado que se celebrarán el mismo día que las presidenciales. A pesar de la relevancia de la cuestión, la Constitución no formula ese reparto de un modo claro. Uno de los ejemplos más evidentes es el caso de los poderes militares: el presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y el Congreso puede declarar la guerra, pero no queda claro dónde acaba la competencia de uno y empieza la del otro. Uno de los últimos casos más controvertidos fue la sumisión al Congreso de la decisión de Obama de atacar a Siria en respuesta al uso de armas químicas por parte de Bachar Al Asad. El Congreso tiene, además, el control presupuestario, lo que le permite ejercer una influencia enorme en las decisiones, mientras que el presidente tiene el poder de veto. Asimismo, algunas estructuras dentro del mismo Ejecutivo constriñen la capacidad de cambio del presidente. Éste no actúa solo: las figuras del secretario de Seguridad Nacional, el secretario de Estado y el secretario de Defensa son clave y, junto con el gabinete de asesores del presidente, influyen en sus decisiones. Junto a

ellos, un gran número de agencias, departamentos y otros cuerpos juegan su papel llegando incluso a cierta competición entre ellos.

Todo ello conforma unas estructuras y unas dinámicas que llevan a preguntarnos hasta qué punto importa la figura del presidente. Aunque no decide en solitario y existen límites, sigue siendo la figura clave en la toma de decisiones. Por tanto la figura del presidente o presidenta importa, y mucho. Basta con ver cómo la política exterior de las distintas administraciones ha ido cambiando, siendo un claro ejemplo las diferencias entre las dos últimas administraciones de George W. Bush y Barack Obama. En primer lugar, las características personales del presidente influyen enormemente en el tipo de liderazgo que ejerce y en su política exterior. Una personalidad más impulsiva o menos, más o menos controladora, o más o menos dada a la cooperación, puede hacer variar significativamente la política exterior del que ostenta el cargo. Junto a las características personales, la visión del mundo que tenga (que va más allá de las diferencias entre demócratas y republicanos) fija en gran medida el marco en que se dirimen sus decisiones en política exterior. Este sistema de creencias incluye su concepción del sistema internacional, cómo entiende el interés nacional y sus preferencias estratégicas (por ejemplo, más o menos intervencionista) (Jentleson, 2013). Todo ello determina en gran medida aspectos clave, como la mayor o menor predisposición al uso de la fuerza o a una política exterior más asertiva o menos. Esta influencia central de la personalidad del presidente y su visión del mundo puede apreciarse claramente en la entrevista de Jeffrey Goldberg a Obama en el artículo titulado precisamente “*The Obama Doctrine*”, publicado en abril de 2016 en la revista *The Atlantic*. Cómo Obama ve el mundo y su estrategia básica (intervenir únicamente allí donde los intereses de Estados Unidos se vean amenazados directamente) ha marcado su política exterior, siendo el ejemplo más claro la decisión de no intervenir en Siria.

En estas elecciones, Hillary Clinton y Donald Trump no podrían ser dos candidatos más distintos. Frente a una Hillary pragmática, ambiciosa, segura de sí misma y con una dilatada experiencia política, encontramos a un Donald Trump impulsivo, narcisista, ególatra, y recién llegado al mundo de la política. Es cierto que, en cualquier tipo de elección, un candidato como Trump implica diferencias abismales. Y la visión que tienen del mundo ilustra este abismo.

Dos visiones del mundo enfrentadas

Hillary Clinton, primera mujer presidenta de Estados Unidos

Hillary Clinton no es nueva en política. Empezó en la estela de la carrera de su marido para acabar siendo ella senadora por el Estado de Nueva York de 2001 a 2009, candidata demócrata frente a Obama en 2008 y, finalmente, secretaria de Estado de la Administración Obama de 2009 a 2013. Aunque no es lo mismo ser senadora que Secretaria de Esta-

do, ni candidata a la presidencia que presidenta de Estados Unidos, esta dilatada trayectoria da pistas de cómo sería su política exterior.

Hillary está firmemente convencida de que Estados Unidos debe jugar un papel decisivo y de liderazgo en el mundo. Aunque es también consciente, como Obama, de los límites de su poder y de las bondades del multilateralismo, se muestra más partidaria de que Estados Unidos debe actuar, algo que Obama no siempre comparte. En algunos aspectos, Hillary es quizás menos idealista que Obama, más conservadora y menos escéptica con el aparato de política exterior y militar washingtoniano.

En líneas generales, es conocida y ampliamente criticada por ser menos reacia a la intervención militar que Obama. En 2003 votó en el Senado a favor de la intervención en Irak (y años después expresó públicamente su arrepentimiento); como secretaria de Estado defendió la intervención en Libia; ha declarado que ella habría sido más asertiva frente a Rusia y es conocido y público que es partidaria de un mayor grado de intervención en Siria, en especial al inicio del conflicto. Sin embargo, una intervención militar en el exterior sería ahora altamente impopular en Estados Unidos, y tendría un coste político muy elevado. Y, en cierto modo, precisamente por las experiencias pasadas en Irak y Libia, es probable que Hillary Clinton eligiera ser más cauta. Asimismo, es también una firme defensora del uso del “poder inteligente” (*smart power*), término que popularizó en su discurso de aceptación como secretaria de Estado, afirmando que “con el poder inteligente, la diplomacia será la vanguardia de la política exterior” (Smith et al, 2016). Fue, por ejemplo, quien empezó las conversaciones con Irán que finalmente desembocaron en el acuerdo con dicho país, algo por lo que Trump atacó a Hillary durante el primer debate del 26 de septiembre. Y, a modo de ejemplo, ha expresado más reservas que Obama en el uso de los *drones*. En resumen, si bien existen diferencias importantes entre Obama y Clinton, los dos tienen una visión del mundo similar.

En cuanto a Europa, para Hillary la relación transatlántica resulta fundamental y clave para la seguridad de Estados Unidos. A pesar de ser una de las artífices del “giro hacia Asia” de Obama, para Hillary, Europa es el más firme aliado de Estados Unidos. La estabilidad y seguridad de Europa es, para ella, un interés vital para su país. Y, en una de sus múltiples y abismales diferencias con Trump, Hillary ve la OTAN como una organización absolutamente necesaria y vital.

Europa contempla con tranquilidad la idea de Hillary como presidenta, y también el resto de aliados de Estados Unidos. Hillary representa el *business as usual* (seguir como de costumbre) y la certeza de que, en un mundo complejo, Estados Unidos seguirá jugando un papel. Un papel que, con cambios respecto a la política de Obama, será bastante previsible.

Donald Trump, un bufón como presidente

Que la política exterior de Estados Unidos debe ser impredecible, que otros países como Japón deberían tener armas nucleares o que debería estar prohibida la entrada de musulmanes al país, son algunas de las declaraciones que han disparado las alarmas tanto dentro como fuera de Estados Unidos.

Resulta difícil saber cuál es la postura de Donald Trump en un buen número de temas, pues ha cambiado a menudo de opinión e incluso expresado posturas contradictorias. Pero su lema “*America First*” (América primero) nos da una idea de su visión del mundo y de lo que podrían ser las líneas generales de su política exterior. Una visión que dejó patente en su discurso sobre política exterior del 27 de abril de 2016.

Trump encarna una tendencia aislacionista, según la cual Estados Unidos debe centrarse en sus propios problemas, con un concepto de interés nacional extremadamente básico. Además, el discurso del candidato republicano es también militarista, demandando un incremento en las capacidades militares de Estados Unidos.

Trump ve las relaciones entre estados como un juego de suma cero. Reflejo de esta visión, y uno de múltiples ejemplos, es su comentario durante su discurso sobre política

Gane quien gane las elecciones el próximos 8 de noviembre, Europa debería prepararse para un escenario en que Estados Unidos limite su implicación en los asuntos globales.

exterior en abril cuando, hablando de la Guerra Fría, dijo “y adivinad qué, ganamos, y ganamos por goleada”. En esta lógica, Estados Unidos gana del todo porque Rusia pierde del todo, sin término medio. Es una visión peligrosa en las relaciones internacionales porque deja poco espacio a la diplomacia. Si bien es cierto que Trump no es el único en Washington en defender esta visión, en su caso, este enfoque no sólo se aplica a países “enemigos” sino que abarca también a aliados, como Europa.

El mensaje de Trump es que Estados Unidos sale perdiendo en las relaciones con sus aliados, llegando al extremo de decir que estos le faltan al respeto. Por primera vez, un candidato a la presidencia de los Estados Unidos cuestiona las alianzas de su país. Ello incluye la alianza con Europa, cuya estabilidad y seguridad Trump no percibe como interés vital. En el mencionado discurso sobre política exterior del mes de abril, declaró que “los países que defendemos deben pagar por los costes de su defensa, y si no lo hacen, Estados Unidos debe estar preparado para dejar que esos países se defiendan ellos mismos. No tenemos elección”. Europa observó consternada cómo un candidato a la presidencia de Estados Unidos calificaba la OTAN de obsoleta. Y llegaba a poner en duda que Estados Unidos debiera acudir en defensa de otro miembro de la Alianza que hubiera sido atacado, algo a lo que estaría obligado bajo el artículo 5 del tratado, si ese Estado no hubiera cumplido con los objetivos

presupuestarios de la organización. Trump parece hacer un cálculo puramente económico en su modo de entender las alianzas entre países. Todo ello supone un giro drástico de la relación con Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. No podemos saber si cumpliría su amenaza en caso de que sus aliados no incrementen sustancialmente sus presupuestos en defensa, pero cabe preguntarse cómo respondería Europa ante ello. A día de hoy, la idea de que la Unión Europea sea capaz de articular una estrategia sólida común y deje de depender de Estados Unidos en materia de seguridad está más alejada que nunca, y posiblemente desestabilizaría todavía más a una Europa frágil y fragmentada como la actual. Por otro lado, incluso si no llegara a materializarse, el uso de la amenaza como táctica negociadora con sus propios aliados pondría en cuestión los cimientos de la relación transatlántica (Shapiro 2016).

Más que cambio, Trump representa una ruptura drástica en la política exterior norteamericana y, por supuesto, en las relaciones transatlánticas tal y como las hemos conocido hasta ahora.

Las ideas del candidato Trump ponen en alerta a muchos países sobre lo que podría llegar a pasar, si no esta vez, quizás en un futuro.

Aviso a navegantes

Es innegable que se ha producido un cambio en Estados Unidos estos últimos años. Tras más de una década en Irak y Afganistán, la sociedad norteamericana experimenta una fatiga bélica o hartazgo de la guerra. Encuestas sobre el papel de Estados Unidos en el mundo, publicadas por el **Pew Research Center** en mayo de 2016, confirman la tendencia de la ciudadanía a preferir una cierta retirada de su país de los problemas del mundo. Un porcentaje elevado (57%) de ciudadanos estadounidenses piensa que su país debería ocuparse más de sus propios problemas y dejar que los demás países se ocupen de los suyos. Asimismo, un 41% de estadounidenses piensa que Estados Unidos hace demasiado para solventar problemas globales, frente al 27% que piensa que hace demasiado poco y el 28% que dice que hace lo justo.

Gane quien gane las elecciones el próximo 8 de noviembre, Europa debería prepararse para un escenario en que Estados Unidos limite su implicación en los asuntos globales. Como se ha visto en Siria, Estados Unidos parece poco inclinado a seguir interviniendo en conflictos o problemas de seguridad que no afecten directamente a sus intereses. Como se ha apuntado, la falta de consistencia de su discurso durante la campaña hace difícil predecir el comportamiento de Trump si llega a ser presidente pero su tendencia aislacionista permite prever que la retirada sería más acusada con él. E incluso con una presidenta más dada a la intervención como sería Hillary Clinton, la opinión pública –otro factor decisivo en la toma de decisiones en política exterior– no se muestra muy dispuesta a aceptar una alta implicación

del país en conflictos que se perciben como lejanos y ajenos, sobre todo cuando conllevan un coste humano. Todo esto ocurre en un momento en que Europa, con una Rusia nuevamente asertiva a sus puertas, sigue siendo incapaz de articular una política exterior y de defensa común y está totalmente ausente en uno de los conflictos más terribles de los últimos tiempos, Siria.

Por otra parte, hace ya tiempo que desde Estados Unidos se critica a Europa por no ser capaz de defenderse por sí misma y no contribuir suficientemente a su seguridad. Es innegable que Estados Unidos es, con mucha diferencia, el país que más contribuye a la OTAN. Y es de destacar que tan solo otros 4 países (Reino Unido, Grecia, Estonia y recientemente Polonia) llegan al objetivo del 2% de su PIB en gasto militar. Las insinuaciones de Trump son, como muchas de sus afirmaciones, desproporcionadas y demagógicas. Pero la cuestión de la contribución de Europa a su propia seguridad lleva ya años sobre la mesa. Sin ir más lejos, en 2011 poco antes de dejar el cargo, el secretario de Defensa, Bob Gates, acusó vehementemente a Europa de ser irresponsable en cuanto a su defensa. Y en la mencionada entrevista del periodista Goldberg a Obama, Obama expresa abiertamente su frustración con sus aliados europeos, a los que llega a referirse como “free riders” (aprovechados).

La elección de Hillary o de Trump tendrá consecuencias para Europa y para el mundo. La candidata demócrata es sinónimo de continuidad de las políticas de Obama. Aunque las diferencias entre ambos existen y se notarían, en caso de resultar elegida, su visión del mundo es parecida y, a pesar de las diferencias de sus personalidades, se espera cierta continuidad en política exterior. La elección de Trump como presidente significaría, por lo contrario, una ruptura de gran calado con muchas décadas, incluso respecto a anteriores presidentes republicanos. Y Europa se situaría en el epicentro de esa ruptura.

Aunque Donald Trump no llegue a la presidencia de Estados Unidos, su candidatura tendrá consecuencias. Él puede desaparecer de la escena política pero su discurso, desafortunadamente, no se desvanecerá con él. En clave interna, el candidato republicano ha polarizado todavía más a la sociedad norteamericana y ha normalizado el discurso anti-inmigración. Aunque ganara Hillary Clinton, no debemos olvidar que millones de estadounidenses votarán a favor de su contrincante. Deberá tratar de lidiar con el descontento y la frustración de estos ciudadanos, pues ignorarles sería un error. Además, convendrá estar atentos a futuras elecciones porque su discurso puede ser tentador para futuros candidatos.

En clave exterior, las ideas del candidato Trump han traído ya consecuencias para la imagen y percepción que de Estados Unidos tiene el resto del mundo. Los ataques y declaraciones varias del candidato republicano a la presidencia no son la mejor receta para unas relaciones fluidas con el vecino del sur, México, o con países de mayoría musulmana, por ejemplo. En cierta manera, pone en alerta a muchos países sobre lo que podría llegar a pasar, si no esta vez, quizás en un futuro.

Los aliados de Estados Unidos, una de las piedras angulares del orden mundial, han visto cómo un candidato a la presidencia ponía en duda el valor y el equilibrio de estas alianzas. Donald Trump ha conseguido conmocionar a muchos de ellos con sus declaraciones. En particular, ha cuestionado que Europa constituya un interés esencial de su país, algo que ningún presidente desde la Segunda Guerra Mundial había tan siquiera insinuado. Si bien la mayoría de la sociedad norteamericana continúa percibiendo a Europa como el mayor de los aliados y la pertenencia a la OTAN como algo bueno para su país, también es cierto como muestran las encuestas citadas, que un porcentaje nada desdeñable cree que Estados Unidos debería centrarse más en sus propios problemas y dejar que el resto solucionen los suyos.

En caso de que Trump se erigiera ganador -poco probable a dos semanas de las elecciones -, las reglas que han regido el tablero en las últimas décadas podrían cambiar seriamente. En el supuesto -más previsible - de que Hillary Clinton se convierta en la primera mujer presidente de los Estados Unidos, todo seguiría más o menos como hasta ahora. Pero no hay que confiarse: el “efecto Trump” no desaparecerá el día 9 de noviembre. El debate sobre la seguridad y quién paga por ella lleva abierto mucho tiempo y ahora se ha puesto sobre la mesa de modo mucho más visible. Cómo afectará todo ello a Europa queda por ver. Ciertamente lo que los candidatos dicen en campaña no es necesariamente lo que harán una vez elegidos, y existen dinámicas estructurales, limitaciones legales y pesos y contrapesos en el sistema estadounidense que constriñen el poder de su presidente. Pero algo está cambiando en Estados Unidos. Trump es, como mínimo, un aviso a navegantes.

No hay que confiarse: el “efecto Trump” no desaparecerá el día 9 de noviembre.

Bibliografía

Jentleson, Bruce W. *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W.W. Norton & Company, 5th Edition, 2013.

Shapiro, Jeremy. *The view of Europe from Washington*. 2016. Disponible en: http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_view_of_europe_from_washington_7029

Smith, Julianne, Rizzo, Rachel, Twardowski, Adam. *US Election Note: Defense Policy After 2016*. Chatham House. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-08-16-us-election-note-defence-smith-rizzo-twardowski.pdf>