

Capítulo tercero

Estados Unidos 2025: una América reforzada para la competición

José María Peredo Pombo

Resumen

Al haber obtenido la mayoría en las dos cámaras del Congreso e incrementado el respaldo popular de manera significativa, Donald Trump llega a un segundo mandato desde una posición reforzada. Ha integrado propuestas de orientación nacional, del conservadurismo más ortodoxo y de los sectores tradicionales del Partido Republicano con las visiones llamadas libertarias, asociadas a los emprendedores, a las grandes empresas y a los gestores del capital financiero.

Para él, unos Estados Unidos más grandes son un país con mayor capacidad productiva y con más tarifas a las importaciones que reequilibren la balanza comercial. Trump apuesta por país más cohesionado con una visión nacional reforzada y a una sociedad donde los valores tradicionales se respeten y promuevan, y priorizará lo que considere relevante para su interés.

Probablemente, habrá continuidad en la adaptación de Estados Unidos al nuevo orden internacional y en la estrategia general de fortalecimiento de las capacidades para liderarlo. La visión geopolítica irá acompañada de un criterio realista en la defensa del interés nacional, lo cual significará un cambio de orientación

en algunas regiones donde Estados Unidos no ha estado lo suficiente implicado en términos políticos (América Latina) o en otras donde ha estado prácticamente ausente (África). No habrá modificaciones sustanciales en Asia-Pacífico, donde Estados Unidos compite y rivaliza desde hace años con China. Un posible final negociado en Ucrania o su política para Oriente Medio no están explicitados en ninguna hoja de ruta.

Palabras clave

Estados Unidos, Donald Trump, Geopolítica, Política exterior, Estrategia de seguridad.

United States 2025: America strengthened for competition

Abstract

After obtaining a majority in both houses of Congress and significantly increased popular support, Donald Trump comes to a second term in office from a strengthened position. He has integrated nationally oriented proposals, from the most orthodox conservatism and traditional sectors of the Republican party to the so-called libertarian visions, associated with entrepreneurs, big business and financial capital managers.

For him, a larger America is a country with greater productive capacity and more tariffs on imports to rebalance the trade balance. Trump bets on a more cohesive country with a reinforced national vision and a society where traditional values are respected and promoted and will prioritize what he considers relevant to the American interest.

There will probably be continuity in the adaptation of the United States to the new international order and in the general strategy of strengthening the capabilities to lead it. The geopolitical vision will be accompanied by a realistic criterion in the defense of the national interest, which will mean a change of orientation in some regions where the United States has not been sufficiently involved in political terms (Latin America) or in others where it

has been practically absent (Africa). There will be no substantial changes in Asia-Pacific, where the United States has been competing and rivaling China for years. A possible negotiated end in Ukraine or its Middle East policy are not explicit in any roadmap.

Keywords.

United States, Donald Trump, Geopolitics, Foreign policy, Security strategy.

1. Introducción

Si durante tres elecciones consecutivas en un periodo de ocho años casi 75 millones de ciudadanos votan a un mismo candidato a la presidencia de Estados Unidos de forma recurrente, el candidato puede sentirse legitimado. Si además los resultados permiten al mismo partido obtener la mayoría en las dos cámaras del Congreso e incrementar el respaldo popular de manera significativa, sería difícil de entender que el Partido Republicano no se considerase en condiciones de desarrollar una estrategia consecuente con las propuestas políticas presentadas ante los ciudadanos en la campaña de 2024. Por ello, la primera hipótesis que cabe plantearse para afrontar este capítulo del *Panorama Estratégico* en 2025 es la de que Estados Unidos tiene mayor cohesión interna para desarrollar sus políticas y que estas van a ser tendentes a respetar las propuestas económicas de orientación liberal, reductivas en materia impositiva, conservadoras en cuestiones sociales y culturales y proteccionistas en materia comercial.

La segunda hipótesis que se puede plantear es que Donald Trump llega a un segundo mandato desde una posición reforzada al haber integrado propuestas de orientación nacional-americanista, dirigidas al electorado más trumpista, con otras procedentes del conservadurismo más ortodoxo y de los sectores tradicionales del Partido Republicano, y con las visiones liberales, llamadas libertarias en los últimos años, asociadas a los emprendedores, las grandes empresas y a los gestores del capital financiero. De tal manera que, aunque la notoriedad mediática del presidente o sus mensajes sobre la urgencia de reconfigurar la administración con criterios de eficiencia pudieran generar preocupación en la opinión pública, lo cierto es que la contundente victoria de su proyecto político en las urnas traslada la imagen de un país más fuerte y cohesionado, que afronta el liderazgo internacional desde una posición económica firme y una perspectiva política que prime el interés nacional y garantice su desarrollo y protección exterior.

Una tercera hipótesis podría establecerse en torno a que los cambios en la política doméstica serán muy visibles en temas como la reducción de impuestos, el tratamiento del fenómeno de la inmigración —hasta los límites que sean necesarios para afrontar el crecimiento de la producción interna—, el aumento de las tarifas a la importación, tanto por motivos estratégicos como

económico-comerciales, y la respuesta conservadora a los debates sociales e identitarios. Mientras que la acción exterior y la política de seguridad pueden tener un carácter más continuista, se prevé un impulso significativo en el gasto de defensa y en la modernización del Ejército, así como una reorientación estratégica de las alianzas para hacer más patente el interés americano en el vigente orden, de competición entre potencias. Esto se traducirá en intensificar la exigencia a los aliados europeos y asiáticos para que cumplan con los compromisos en el gasto y para que trabajen con Estados Unidos en la redefinición de determinados objetivos.

2. Estados Unidos en 2024

Durante los cuatro años de la administración Biden, la economía ha crecido. Esta reactivación ha permitido olvidar los años de crisis y superar definitivamente las consecuencias de la pandemia. El PIB de Estados Unidos es de nuevo superior a la suma de las rentas de sus tres inmediatos seguidores. La producción interna se ha fortalecido, los índices laborales son cercanos al pleno empleo y sectores como el tecnológico o el energético compiten con fuerza en los mercados internacionales y lideran la innovación estratégica. A pesar de estas cifras macroeconómicas, la inflación y la deslocalización empresarial, entre otras razones, han impedido que el crecimiento impacte con claridad en las clases medias mientras que la polarización política ha seguido alimentando la división social.

Sin embargo, estas divisiones en la sociedad no han impactado, en esta ocasión, en la transición presidencial, que se ha llevado a cabo con total normalidad institucional. Aunque distintas tendencias antidemocráticas y de radicalización tanto en la derecha supremacista como en la izquierda ultra progresista, activadas además desde los ecosistemas de los *social media*, continúan instaladas en la sociedad y son advertidas como un riesgo por distintos especialistas como Robert A. Pape: «la mayor fuente de peligro proviene de un choque cultural sobre la naturaleza de las identidades estadounidenses»¹. La propia identidad política de demócratas y republicanos ha cambiado, según el autor, en los últimos años.

Esta fractura en temas culturales e identitarios se reproduce también en distintas percepciones sobre cuáles deben ser las

¹ Pape, R. A. (2024). Our own enemies. *Foreign Affairs*, 103(6), p. 142.

prioridades de Estados Unidos en el mundo. Condoleezza Rice lo explica sintéticamente de esta manera: «Estados Unidos es ahora un país diferente, agotado por ocho décadas de liderazgo internacional. Los estadounidenses también son diferentes, menos confiados en sus instituciones y en la viabilidad del sueño americano»². Estas incertidumbres provocan, en opinión de la ex secretaria de Estado, dos interpretaciones discordantes en la opinión pública: para unos, el país ya ha hecho bastante en estos años y, para otros, Estados Unidos debe de actuar con mayor intensidad para afrontar el desafío provocado por la transformación del orden internacional.

A pesar de estas divisiones en las percepciones sociales, la sociedad estadounidense se mantiene dinámica y se diría que está cada vez mejor estructurada en distintos sentidos. La pirámide demográfica en Estados Unidos, por ejemplo, presenta un contorno equilibrado para los próximos años, lo cual anticipa una ventaja de la potencia americana frente a otros competidores. Asimismo, la llegada masiva de inmigrantes confirma la atracción que el país sigue generando, aunque obliga también a diseñar unas políticas que observen tanto el corto como el largo plazo y que combinen los criterios domésticos con otros de política exterior. El *Project 2025* elaborado por la Heritage Foundation, por citar un documento de impacto en este momento, propone endurecer las condiciones de petición de asilo y reelaborar de forma bilateral los acuerdos migratorios. Además, el propio Donald Trump ha manifestado su intención de reducir la inmigración tanto legal como ilegal. Sin embargo, la magnitud del fenómeno no solo incide en la economía y en la seguridad interna, sino que desborda las fronteras, lo cual sitúa a países como México y a regiones como Centroamérica como áreas de atención prioritaria para la acción exterior de la nueva Administración republicana, como más adelante se analizará.

Continuando con la revisión de la herencia que recibe el nuevo Gobierno en materia exterior, conviene recordar que, al tomar posesión en 2020, Joe Biden anticipó que Estados Unidos volvía a la escena internacional con vocación de liderazgo. El punto final en Afganistán, la activación de nuevas alianzas en el Indo-Pacífico (AUKUS y Quad), el apoyo a Ucrania y a Israel, así como la revitalización de la acción conjunta con socios y aliados en Europa (ampliación de la OTAN y sanciones a Rusia), en Asia

² Rice, C. (2024). The perils of isolation. *Foreign Affairs*, 103(5), p. 23.

(acuerdo trilateral con Japón y Corea del Sur) y en Oriente Medio para impedir la regionalización del conflicto iniciado en Gaza, han confirmado en 2024 la idea de Joe Biden de recuperar el protagonismo americano en las relaciones internacionales.

El secretario de Estado Anthony Blinken resume la intensa actividad de su departamento en esta legislatura en un reciente artículo en la revista *Foreign Affairs* y hace un balance positivo de estas actuaciones, lo cual le lleva a considerar que: «Aunque el partido en Washington puede cambiar, los pilares de la política estadounidense no lo harán»³. Sin embargo, esta visión optimista que le mueve a defender la continuidad de la política exterior no es compartida desde otras visiones cercanas al Partido Republicano, que matizan los logros y contraponen otros argumentos para hacer un balance de los resultados obtenidos.

Para la propia Condoleezza Rice, el momento histórico en 2025 requeriría un nuevo presidente que desarrollara una política exterior más acorde y consciente del proceso de transformación que vive el orden internacional. No obstante, la ex secretaria de Estado también se muestra optimista, al igual que su colega Blinken, ante la capacidad de Estados Unidos para reconfigurar su liderazgo en este periodo histórico posliberal gracias a las diversas fortalezas que acumula el país, entre las cuales destaca cuatro: el compromiso del sector privado y su capacidad de innovación; la estructura de alianzas, superior a cualquier otra etapa; la influencia que sigue desplegando el polo de atracción norteamericano, y el liderazgo tecnológico que Estados Unidos es capaz de implementar.

Sin embargo, otras perspectivas del republicanismo más conservador, como la elaborada por la Heritage Foundation, piensan que la Administración Biden ha proyectado una imagen de debilidad e incoherencia en un entorno mundial de creciente inestabilidad como el actual al no haber reducido la ineficiencia de los departamentos implicados en la acción exterior y de seguridad y al no haber sabido acometer las reformas necesarias para fortalecer el interés norteamericano en los entramados y organizaciones multilaterales y en las alianzas. Desde estas visiones, los gastos en conflictos como el de Ucrania se interpretan como no prioritarios y la estrategia de renacionalización implementada para reconducir el proceso desglobalizador como insuficiente.

³ Blinken, A. (2024). America's strategy of renewal. *Foreign Affairs*, 103(6), p. 76.

Sea cual fuere la valoración más o menos positiva que se haga de la última Administración demócrata en política internacional, se pueden establecer dos consideraciones generales que, al mismo tiempo, resultan determinantes para comprender la realidad. La primera es que el orden mundial en los últimos cuatro años no se ha modificado de forma sustancial en lo que se refiere a la distribución multipolar del poder y al ascenso de China, ni tampoco respecto a su dinámica de competición entre potencias que rivalizan y cooperan para situarse en una posición que les permita adaptarse o liderar la transición del orden liberal iniciada en la última década. La segunda es que esa doble dinámica de competencia y transformación ha sido interiorizada por la política exterior de Estados Unidos tanto en su estrategia general como en las decisiones y acciones ejecutadas durante estos cuatro años, lo cual proyecta una imagen de la potencia más consciente y consecuente con ambas dinámicas.

Por consiguiente, la llegada de una nueva Administración republicana puede considerarse como el siguiente paso en esta adaptación al nuevo orden y en la estrategia general de fortalecimiento de las capacidades de Estados Unidos para liderarlo. Para abordar estas dos cuestiones y otras que requieren mayor precisión es necesario detenerse en la fundamentación teórica sobre la que se puede apoyar la política exterior del segundo gobierno de Donald Trump.

3. Fundamentos para una política exterior renovada en 2025

El cambio en la distribución del poder internacional es una realidad. El hecho de que las distintas doctrinas no coincidan para definir con exactitud el carácter unipolar, bipolar, multipolar o incluso heteropolar de esa redistribución confirma que el orden mundial está reconfigurándose. De forma paralela, las distintas tendencias tecnológicas, socioculturales y políticas aumentan la complejidad y, en ocasiones, agregan nuevas incertidumbres a tensiones no resueltas en el orden anterior, como es el caso de la problemática geopolítica regional (Oriente Medio, Europa Central, Sahel, Estrecho de Taiwán, frontera sur de Estados Unidos) o como lo son los efectos nocivos producidos por la globalización económica (deslocalización, desequilibrios, competición energética), por la dinámica política (sistemas iliberales, desgaste democrático, polarización) y también por las distintas tensiones socio culturales (inmigración, choques identitarios, violencia, desinformación).

Una de las consecuencias de la indefinición del orden y la creciente complejidad global es que se han reactivado el pensamiento estratégico y la reflexión teórica. Entre otras razones, porque las visiones procedentes de distintos centros de poder contribuyen a que el pluralismo existente en el entorno geopolítico y económico se reproduzca en las interpretaciones teórico-estratégicas con distintos fundamentos. Y también porque la tendencia hacia una mayor convergencia entre las escuelas dominantes, liberales y realistas, que se venía produciendo desde hace algún tiempo se ha visto alterada por la irrupción del revisionismo académico y crítico dentro de los sistemas democráticos liberales.

El constructivismo, por ejemplo, interpretado desde orientaciones y grupos ultra progresistas, ha derivado en una serie de propuestas cuyos objetivos han estado relacionados con la deconstrucción institucional y el activismo violento. Las consecuencias de este ambiente de agitación social y mediático han derivado en fenómenos como la involución democrática, los autoritarismos y la polarización en distintos países. A nivel internacional, los efectos del contagio han salpicado las relaciones internacionales e impactado en la imagen exterior de algunas democracias, incluyendo Estados Unidos.

Sin embargo, estas corrientes de oposición al fenómeno globalizador no solo proceden de los sectores más progresistas o de los planteamientos revisionistas que toman forma por motivos diversos. Walter Russel Mead identifica dos tendencias que, en concreto, se han enfrentado en Estados Unidos al liberalismo globalista y que progresivamente se han radicalizado: por un lado, el populismo nacionalista que, según el autor, tiene una raíz histórica jacksoniana y, por otro, la anacrónica aparición del aislacionismo de origen jeffersoniano⁴.

En cualquier caso, esa convergencia del realismo y del liberalismo ha sido una de las tendencias de pensamiento durante la última década en diferentes escuelas. Charles A. Kupchan la retoma en el pódcast titulado *Una nueva estrategia para EE. UU.: los argumentos a favor del realismo liberal*⁵, donde el analista propone reactivar las ideas y los principios del orden liberal enmarcándolos en un diseño estratégico más realista. Según el autor, esto

⁴ Russell Mead, A. (2024). The return of hamiltonian statecraft: a great strategy for a turbulent world. *Foreign Affairs*, 103(5).

⁵ Kupchan, C. (2024). A new US strategy: the case for liberal realism. *James Lindsay Podcast*. Council of Foreign Relations.

permitiría su implementación en un sistema multipolar como el actual distinto de los anteriores sistemas, bipolar o unipolar, donde el realismo liberal ejerció como fundamento doctrinal después de la Segunda Guerra Mundial y al concluir la Guerra Fría.

En su opinión, el internacionalismo liberal, aunque con una dosis mayor de realismo, mantendría la atracción del polo occidental entre las potencias medias y abriría la competición con China a distintas políticas de cooperación. Al mismo tiempo, la incorporación del interés nacional serviría de guía para mejorar la colaboración con el sur global y para valorar el nivel de globalización que Estados Unidos es capaz de promover para que no impacte de forma negativa en su sistema productivo y su mercado laboral. Además, un sistema liberal facilita la identificación de líderes y aliados más estables, mientras que el pragmatismo realista permite el «trabajar con países no necesariamente democráticos»⁶.

La idea de construir una gran estrategia a partir de esa convergencia doctrinal tampoco es nueva en el pensamiento norteamericano. En 2021, John Lewis Gaddis y Hel Brands⁷ planteaban una gran estrategia para hacer frente a la creciente bipolaridad con China. Russell Mead la retoma para incorporar un concepto históricamente asociado a la doctrina norteamericana: el pragmatismo, cuya fundamentación la encuentra el autor en las ideas de Hamilton y cuya vigencia vendría motivada ahora por la necesidad de encontrar un paradigma para superar el final del liberalismo globalista y afrontar la nueva rivalidad entre potencias. Este modelo hamiltoniano identifica el comercio como la actividad predominante en una sociedad dinámica y saneada, refuerza el patriotismo como soporte de la cohesión social e identitaria y encuentra en el racionalismo ilustrado el marco filosófico que integra los valores políticos y culturales.

«Nunca la fortaleza del Estado ha estado tan estrechamente ligada al dinamismo del mundo empresarial. Esta conexión es más fuerte en los niveles más avanzados de tecnología y producción... Tanto los líderes empresariales como los gubernamentales están descubriendo hoy algo que Hamilton podría haberles dicho que es cierto desde hace mucho tiempo: la política económica es estrategia y viceversa⁸».

⁶ *Ibidem*.

⁷ Brands, H. y Gaddis, J. L. (2021). The new cold war: America, China and the echoes of history. *Foreign Affairs*.

⁸ Russell Mead, A. Op cit., p. 55.

Por esta razón, Russell Mead propone una doctrina pragmática para interrelacionar las exigencias de los mercados capitalistas, las exigencias de las políticas domésticas y las realidades del sistema internacional y, a partir de ahí, retornar del paradigma postnacional que de alguna manera inspiró la globalización liberal para reconstruir una política exterior más nación-céntrica.

«La separación de la agenda empresarial de cualquier objetivo nacional o patriótico tuvo consecuencias profundas y muy negativas para la posición política de los partidarios de las empresas y sus intereses en Estados Unidos... y también fomentó el populismo antiempresarial en todo el espectro político»⁹.

Para la aplicación de los principios hamiltonianos, Russell Mead considera en primer lugar que Estados Unidos debe fortalecer el sistema financiero, las infraestructuras e infoestructuras y las políticas habilitadoras de los mercados —aunque no promover un libre mercado sin criterio nacional— donde las tarifas puedan convertirse en herramientas de coordinación y de búsqueda de una mayor eficiencia. En segundo lugar, considera el patriotismo estadounidense como el resultado de construir un marco político legislativo que promueve la seguridad, la prosperidad y la libertad de los ciudadanos. En tercer lugar, identifica como soporte teórico al realismo ilustrado, fuente para una reflexión ideológica que se mantenga distante del liberalismo naif y también del frío maquiavelismo de los realistas más intransigentes¹⁰.

La pregunta en este momento es si el presidente Trump y su proyecto encaja con estas visiones pragmáticas o si, por el contrario, dista de ellas. También si algunas de las incertidumbres generadas por la débil fundamentación teórica de su primera presidencia se pueden reproducir durante este segundo mandato. La respuesta no se podrá establecer hasta que las primeras decisiones y documentos estratégicos hagan su aparición, pero, en principio, no parece que este espíritu hamiltoniano sea muy distante de las ideas que los republicanos han presentado en la campaña. Para Donald Trump, una América más grande es un país con mayor capacidad productiva y con más tarifas a las importaciones para

⁹ Russell Mead, A. Op cit., p. 60.

¹⁰ Una lectura interesante para observar la tendencia de la convergencia teórica se encuentra en el trabajo de Lake, D. (2013). Theory is dead, long live theory: the end of the great debates and the rise of eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, pp. 567-587.

reequilibrar la balanza comercial; un país más cohesionado gracias a una visión nacional reforzada y a una sociedad donde los valores tradicionales se respeten y promuevan; un país que priorice lo que resulta relevante su interés y descarte lo que no lo sea.

En cualquier caso, esta reflexión no resuelve la cuestión sobre la orientación de la futura doctrina Trump porque, desde otras perspectivas también influyentes y elaboradas desde un realismo más ofensivo, se considera que la acción exterior tiene que acometer la competición desde una estrategia de mayor confrontación. Es el caso del proyecto del Heritage que, al referirse a la rivalidad con regímenes autoritarios como el chino, señala:

«Como en todas las luchas mundiales contra los regímenes comunistas y otros regímenes tiránicos, la cuestión nunca debería ser el pueblo chino, sino la dictadura comunista que lo oprime y amenaza el bienestar de las naciones de todo el mundo. Dicho esto, la naturaleza del poder chino actual es producto de la historia, la ideología y las instituciones que han gobernado China a lo largo de cinco milenios, heredadas por los actuales dirigentes chinos de las generaciones precedentes del PCCh. En resumen, el desafío de la RPC tiene sus raíces en la cultura estratégica de China y no solo en el marxismo-leninismo del PCCh. El comportamiento agresivo de la RPC solo puede frenarse mediante la presión externa»¹¹.

El informe también reclama la urgente renovación del servicio de exteriores con criterios de eficiencia y modernización, así como el nombramiento de nuevos embajadores y representantes institucionales con perfiles comprometidos con el proyecto de cambio en la orientación política de Washington. Esto traslada la intención de presionar a la Administración para que actúe desde una mayor firmeza doctrinal y no desde un mero ejercicio continuista.

La política de cohesión con países aliados y de renovación y creación de nuevas alianzas desarrollada por la Administración demócrata puede servir como ejemplo de una orientación exterior que puede avanzar o retroceder a partir de ahora según las decisiones del gobierno de Trump. En este sentido, la priorización del interés nacional podría derivar en el mantenimiento de la estrategia de alianzas que se consideren valiosas para tal objetivo, como

¹¹ Ver: *Project 2025* de Heritage Foundation (<https://www.project2025.org>), consultado en noviembre de 2024.

podieran ser las asiáticas, y en la revisión de aquellas que sobrepasaran el esfuerzo estadounidense, como pudiera ser la OTAN, donde la exigencia de mayor compromiso europeo se antoja como una decisión irrevocable. La misma argumentación podría debilitar algunos organismos multilaterales donde la implicación de Estados Unidos no revierte en resultados tangibles y compatibles con la idea de un país más grande y más rentable. *A priori*, Trump se encuentra más cómodo en los marcos bilaterales que en los multilaterales y, según su visión, Estados Unidos se encuentra más cómodo tomando decisiones unilaterales y no necesariamente compartiendo proyectos en marcos multilaterales.

Los acuerdos comerciales ajustados a los beneficios económicos y el aumento de tarifas ajustado a los intereses productivos han sido dos mensajes recurrentes en la campaña, cuya plasmación en los próximos meses servirá asimismo como indicador de las líneas que la administración considere prioritarias y como guía para el análisis de la política exterior. No obstante, el marco multipolar en el que se desenvuelven las relaciones comerciales, con una creciente actividad de organizaciones multilaterales como la de los BRIC y con la influencia china en distintas regiones, será un obstáculo para una política que pretenda dar la espalda a un orden de competencia cuyos ámbitos de negociación son tanto bilaterales como multilaterales. En consecuencia, el proteccionismo deberá ser aplicado en función de los resultados y no de acuerdo a una teoría predeterminada por idearios doctrinales.

Esta complejidad geopolítica requiere una visión estratégica de largo alcance. Por consiguiente, la principal guía para el análisis de la política exterior, además de las cifras económicas y de las medidas comerciales, será la propia estrategia de seguridad nacional, donde se define el orden que Estados Unidos promueve y los riesgos que percibe en él, así como las prioridades con las que la potencia pretende fortalecerse para hacer frente a ambos desafíos.

4. La estrategia de seguridad: competir con mayor precisión

La continuidad de las estrategias de seguridad de 2017 y 2022 quedó explícita en ambos documentos con la identificación del orden de competición entre potencias actual, y con la necesidad de incorporar los objetivos al nuevo entorno. Sin embargo, esa identificación del marco de relaciones no acertó a delimitar con precisión algunos de los objetivos prioritarios de Estados Unidos

en la nueva complejidad multipolar. En primer lugar, porque la transición de una concepción unipolar a otra multipolar exigía un periodo de adaptación que el brusco giro de la política exterior trumpista no supo interpretar y que la pandemia desdibujó. En segundo lugar, porque la política de Biden ha intentado integrar las principales tendencias posliberales con el liderazgo heredado de la etapa globalizadora anterior a Trump.

El resultado del liberalismo más pragmático de Biden no ha reducido los riesgos ni los desafíos, aunque sí ha sido capaz de afrontar ambas incertidumbres. El desafío de Rusia al intentar modificar el orden de defensa y seguridad euroatlántico invadiendo Ucrania se ha contenido, pero no se ha resuelto, como tampoco se han resuelto los riesgos de una mayor actividad china de orientación revisionista en Asia y el Pacífico, aunque se hayan construido nuevos acuerdos y alianzas (AUKUS) y se hayan reforzado otras (Quad). En Oriente Medio, los atentados de Hamás y la desproporcionada respuesta israelí posterior han desactivado el proyecto de reordenación regional en torno a los acuerdos Abraham, a pesar de que los esfuerzos diplomáticos han evitado la escalada bélica.

Estados Unidos tiene en 2024 más aliados y mejor coaligados, pero algunos de sus intereses son divergentes y siguen desligados. Aunque las distintas cifras económicas reflejan que en China se ha ralentizado el crecimiento, su influencia en la política internacional no decae, entre otras razones porque no hay alternativas para contrarrestar su peso económico.

En 2022 dio la sensación de que todo tenía cabida en un documento estratégico pluritemático y políticamente inclusivo. Ahora en 2025, las estrategias de seguridad y defensa tienen el reto de enfrentar mejor la complejidad global mediante el establecimiento de prioridades más concretas y objetivos mejor definidos. Una gran estrategia no es necesariamente una estrategia con más conceptos incorporados en ella, sino con objetivos mejor delimitados en un marco más interconectado. El interés nacional puede ayudar a perfilar estos criterios, aunque su aplicación esté sujeta a las interacciones de un entramado de potencias y actores estatales y no estatales diversificado e interdependiente.

En ambos casos, las estrategias de 2017 y 2022 tenían una orientación global y ofrecían una visión geopolítica que pretendía integrar la totalidad de regiones, dominios, potencias y actores estratégicos. A pesar de que esa totalidad estaba delimitada por prioridades

y desafíos concretos, la visión globalizadora dificultaba un análisis más ajustado de los problemas y riesgos específicos. Las regiones y los dominios, aunque se han estructurado, siguen siendo variables en su dimensión, ya que la dimensión de una potencia para ser considerada como tal permanece indefinida en múltiples aspectos y los actores estratégicos pueden serlo o no en función de los acontecimientos. Esa falta de precisión, provocada en gran medida por la incesante transformación, quizá no haya podido resolverse por la pluralidad de intereses sectoriales que confluyen al intentar determinar un único interés nacional y por la falta de convicción de que ese criterio sea compartido por otros países, aliados o no.

El éxito del orden liberal norteamericano estuvo en el acierto de pensar que la apertura del comercio y de las libertades a terceros países iba a tener un efecto llamado positivo, porque la voluntad mayoritaria de los pueblos, que habían estado arrestados por el comunismo, era la de acceder al bienestar y al progreso. El fracaso, sin embargo, estuvo en el error de actuar de forma hegemónica en un orden que, al estar abierto, no estaba predeterminado a una occidentalización unipolar, sino a una competición multipolar que podía iniciarse en su seno. Estados Unidos abrió la puerta del orden liberal pensando que estaría liderado por su política, pero al desenfocar el liderazgo político para perseguir a los terroristas lo perdió. Al desenfocar también el liderazgo en la regulación del orden económico, Estados Unidos entró en crisis y el pretendido hegemón volvió a su estatus de superpotencia.

Las imprecisiones históricas del orden liberal son conocidas y manifiestas, pero la falta de precisión para elaborar una estrategia que permita la competición entre potencias hace que no esté clara hasta el momento. ¿Por qué Donald Trump apoyó de manera abierta el Brexit y luego Biden ha creado el AUKUS con el Reino Unido y de espaldas a los aliados europeos?; ¿por qué Obama firmó un acuerdo en Asia-Pacífico y Donald Trump lo rechazó?; ¿por qué Donald Trump visitó Corea del Norte y Biden, inmediatamente después, ha fortalecido los acuerdos con los aliados asiáticos?; ¿por qué se apoya un proceso de reordenación de Oriente Medio en torno a los acuerdos Abraham y no se evita el fracaso del proceso tras la desproporcionada respuesta israelí en Gaza?; ¿por qué se detiene a Rusia con éxito en Ucrania y no se elabora un plan para cerrar el conflicto después? Y así tantas otras decisiones que por un lado ponen de manifiesto la dificultad de actuar en un orden competitivo y que, al mismo tiempo, no reducen la complejidad, sino que la promueven.

En el análisis del entorno global que la estrategia del nuevo Gobierno republicano planteé, la visión geopolítica irá acompañada de un criterio realista en la defensa del interés nacional. La consecuencia será que el prisma con el cual se analice cada región no estará definido por el impacto de la estabilidad geopolítica de esa área sobre el orden internacional, sino sobre el interés de Estados Unidos en desarrollar su ventaja competitiva en un orden que está definitivamente abierto a los objetivos de otras potencias. Esto significará un cambio de orientación en algunas regiones donde Estados Unidos no ha estado lo bastante implicado en términos políticos (América Latina) o en otras donde ha estado prácticamente ausente (África).

En el caso de América Latina, Estados Unidos ha ido perdiendo su cómodo posicionamiento de bajo coste político que China o Rusia han debilitado con su actividad económica y de desestabilización. La acción política y la reactivación de las inversiones en determinados países probablemente no caerá en provocar un choque político o ideológico, sino en la dinámica de intercambio y búsqueda del beneficio económico. La elección de Marco Rubio como secretario de Estado puede ir encaminada en esta línea de interpretación. Rubio es un republicano ortodoxo, católico y de origen hispano, lo cual puede servir como un exponente simbólico y tangible del interés prioritario que tiene México y América Latina para Estados Unidos en este momento histórico. México se sigue identificando como el país más importante para asegurar la estabilidad norteamericana y en el resto del hemisferio, y Washington buscará socios que reconozcan el valor de la economía y la seguridad que proporciona el gran aliado del norte. La rivalidad con China en el hemisferio occidental y algunos problemas sociales concretos derivados de la inmigración ilegal o del tráfico de drogas, así como otros políticos como la inestabilidad y la polarización, pueden trasladar el interés estadounidense a una región con una gran proyección económica.

El informe del Heritage precisa estas dos cuestiones. Con respecto a México, resalta la preocupación por la pérdida de soberanía que está ocasionando el crimen organizado en el país: «México ya no puede considerarse una nación del primer mundo; ha perdido funcionalmente su soberanía en favor de los poderosos cárteles criminales que dirigen el país»¹², y asegura que la nueva administración «debe tanto adoptar una postura que reclame un

¹² *Ibidem*, p. 183

México plenamente soberano como tomar todas las medidas a su alcance que resulten en la forma más rápida posible»¹³. Con respecto a la reactivación de las relaciones con el conjunto del hemisferio occidental, el informe señala:

«Rehemisferizar la fabricación y la industria más cerca de casa no solo eliminará algunos de los problemas más recientes de la cadena de suministro que dañaron la economía de EE. UU., sino que también representará una mejora económica significativa para las partes de las Américas que necesitan crecimiento y estabilización»¹⁴.

Aunque en menor medida, África se incorporará como un objetivo específico para desplegar una estrategia de más calado en el sur global. El abandono de África ha significado la entrada de las inversiones chinas y de la intervención política rusa, así como de grupos y países hostiles. Nuevos acuerdos con actores regionales con proyección como Marruecos, Nigeria o Angola, o con países aliados como España, Italia, Portugal, Turquía o Emiratos Árabes pueden ayudar a esa reactivación política y comercial si Estados Unidos opta por favorecer a países amigos y aliados en sus proyectos regionales. Teniendo en cuenta que África y su cuenca mediterránea son un área de confluencia de intereses entre actores tanto regionales como no, es fácil delimitar una estrategia integral que no contravenga a alguno de ellos.

Tanto en la región Iberoamericana como en amplias zonas de África, como el Sahel o las cuencas mediterránea y atlántica, el interés de Estados Unidos en términos de seguridad, de inversión y comerciales puede necesitar de la coalición de una serie de intereses. La triangulación entre Italia y la península ibérica, Brasil y el sur de América, y la costa atlántica africana puede generar un espacio de relaciones comerciales reforzado por una seguridad compartida. En ese espacio, Estados Unidos puede encontrar un objetivo estratégico para equilibrar su pérdida de protagonismo en ambas regiones y para incrementar su red competitiva regional y global.

Esa mayor precisión a la hora de determinar los objetivos no va a significar modificaciones sustanciales en los establecidos en Asia-Pacífico porque en esta región Estados Unidos compite y rivaliza desde hace años con China con criterios de bipolaridad y con

¹³ *Ibidem*, p. 183

¹⁴ *Ibidem*, p. 184

dinámicas cercanas a la tradicional tensión entre bloques. China es considerada como el gran rival, y su voluntad de sustituir el liderazgo estadounidense en Asia está explícita en sus documentos oficiales y sus discursos políticos. No obstante, la fórmula china para liderar un orden mundial de distinta orientación al liberal no está tan clara.

En consecuencia, no es previsible que Estados Unidos modifique su política de mantenimiento del *statu quo* en Taiwán, pero sí que impulse las alianzas de seguridad en la región. En este sentido, se podría incluir a más actores en los proyectos de seguridad marítima regional, lo cual podría abrir la puerta a la colaboración de las fuerzas navales o de apoyo españolas y de otros países europeos. El último documento de la Armada, *Visión 2050*, menciona la importancia de incrementar la presencia en el Pacífico, mientras que Navantia ha consolidado su negocio en Australia y opta a entrar también en el mercado indio. La Armada española está más presente en las ferias navales y ha participado recientemente en maniobras del ejercicio Pacific Skies junto con fuerzas aéreas y navales de Alemania y Francia.

Sin embargo, la estrategia china a nivel global tiene un carácter multidimensional. Entre otros objetivos busca la dinamización de organizaciones como los BRICS para dotar a la cooperación multilateral de un marco ampliado, con más actores y nuevas políticas. Además, desarrolla una estrategia multipolar económico-comercial en distintas regiones, con proyectos tan relevantes como el Road and Belt y con el posicionamiento a través de una red de puertos e infraestructuras en África y América Latina. Al mismo tiempo, mantiene la vinculación y el apoyo político con los tres principales actores revisionistas, Rusia, Irán y Corea del Norte, lo cual ha sido utilizado por la propaganda y la diplomacia norteamericana para elaborar y proyectar el concepto de eje revisionista con la intención de debilitar la imagen china en países afectados por las políticas de estos actores hostiles, como Japón, Corea del Sur, Alemania o Arabia Saudí. Tal y como expone Erik Lin-Greenberg: «China quiere suplantar a Estados Unidos y convertirse en la potencia dominante del mundo, asociándose con Irán, Corea del Norte y Rusia... pero no quiere construir un bloque antiestadounidense y antioccidental debido a la interdependencia»¹⁵.

Esa política diversificada en acciones y proyectos regionales y globales se complementa con la competición en la innovación

¹⁵ Lin-Greenberg, E. (2024). Wars are no accidents, *Foreign Affairs*, 103(6), p. 27.

tecnológica y con los esfuerzos por influir y controlar los mercados energéticos. Por tanto, la política estadounidense con respecto a China tiene que reconocer el entorno multipolar y precisar los objetivos para actuar en cada esfera y sector del entorno. Los ámbitos de cooperación que recogían los textos oficiales anteriores en temas tan amplios como la defensa de los bienes comunes, la salud o la sostenibilidad no se llegaron a concretar en muchos casos. La concreción pasa ahora por la determinación del criterio, más pragmático o más ofensivo, con el que se va a gestionar la relación con China, y también por las políticas proteccionistas con las que la Administración Trump puede presionar o relajar a Beijing.

Pero la diplomacia y la posibilidad de lograr acuerdos *ad hoc* en temas más concretos y de mayor impacto, como la resolución de conflictos, la lucha contra el narcotráfico o la cooperación energética también podrían convertirse en temas de la agenda si el siguiente periodo conlleva un reequilibrio de la tensión bilateral. Esto podría plasmarse, por ejemplo, en la posibilidad de un final negociado en el conflicto de Ucrania si la aproximación diplomática entre Estados Unidos y la Unión Europea y China presionara a Rusia y Ucrania para alcanzar un alto el fuego e iniciar las conversaciones de paz. Aunque tal hipótesis desbordaría a su vez los intereses regionales de las grandes potencias en Europa, afectados en otros escenarios también conflictivos como Oriente Medio.

En este sentido, la caída del régimen de al-Asad en Damasco aparece como un primer desafío para la administración Trump porque en este conflicto confluyen intereses contrapuestos de actores implicados en el orden regional de Oriente Medio. Algunos, como Israel, Irán o Hezbollah, involucrados en la última guerra iniciada en Gaza, y otros, como Arabia Saudí y Turquía o la propia Rusia y Estados Unidos, protagonistas en la trágica guerra político-religiosa en Siria que mantuvo a al-Asad en el poder y la influencia del chiísmo iraní. Si la consecuencia del nuevo marco político sirio derivara en un conflicto, los rusos vieran amenazados sus intereses en el Mediterráneo, los turcos su soberanía y los saudí o los iraníes la estabilidad que les proporcionan sus áreas de influencia, la guerra sin fin podría reproducirse en la región y a nivel internacional.

En cualquier caso, la especulación sobre un posible final negociado en Ucrania no está explícita en ninguna hoja de ruta, y menos aún lo está que tal proceso pudiera involucrar a China. De

hecho, las posiciones de los analistas oscilan entre los que piensan que el objetivo del conflicto debería ser el de la derrota rusa y los que consideran que el apoyo a Ucrania debe terminar al no tratarse de un país miembro de la OTAN. El informe del Heritage, por su parte, propone una solución ecléctica que mantenga la ayuda militar norteamericana a Ucrania, pero que deje en manos europeas la ayuda económica. Por tanto, no se considera como una prioridad que el conflicto de Ucrania se cierre a partir de una negociación que involucre que China, cuyo Gobierno es la principal amenaza para Estados Unidos en el siglo XXI. De nuevo, la disyuntiva entre el pragmatismo y el realismo más ofensivo se muestra presente en las visiones que pueden servir de apoyo a las decisiones de la política exterior de la administración Trump.

Si la especulación no es una opción para las visiones realistas en el tratamiento general de un orden de potencias, mucho menos lo es en un entorno tan complejo e inestable como Oriente Medio. La prioridad de evitar que Irán adquiera material nuclear o desarrolle su industria militar en ese sentido es un objetivo garantizado en la nueva administración Trump, como puede serlo el impulso de las alianzas con Arabia Saudí y Turquía a partir de la integración saudí en los acuerdos Abraham y su revitalización, y a partir del anclaje turco en la Alianza Atlántica. Una segunda prioridad podría estar recogida en la propuesta del informe del Heritage de crear un nuevo pacto de seguridad marítima en Oriente Medio que incluya a los Estados del Golfo, Israel, Egipto y la India en un segundo Quad en esta región para proteger la navegación en el mar Rojo y el canal de Suez.

5. Incrementar la ventaja competitiva en defensa

Las cuatro propuestas más directas que ha hecho Donald Trump en la campaña electoral han sido bajar los impuestos, reducir la inmigración, aumentar las tarifas y aumentar el gasto en defensa, que ya era el gasto más importante del Gobierno federal, por encima del 3 %. Un reportaje en *The Economist* (octubre 2024) recogía la intención de la candidatura republicana de destinar el 5 % del gasto presupuestario a la defensa y de utilizar otros vehículos legales específicos, como la National Defense Authorisation Act, para poder incrementarlo. Los conflictos de Ucrania y Gaza han puesto de manifiesto la necesidad de aumentar la producción de armamento convencional y munición y de reconfigurar las estrategias de disuasión con renovados recursos navales y

aéreos. No obstante, el orden de competición exige asimismo la revisión de algunos planteamientos de la defensa nuclear y de los sistemas de ciberseguridad, así como la multiplicación del gasto en amenazas concretas como la de Taiwán, que podría requerir partidas de hasta 5000 billones de dólares.

La realidad es que los conflictos activos en Europa y Oriente Medio no han hecho más que confirmar que las políticas de defensa han de hacer frente a un entorno multidominio sujeto a una innovación tecnológica hiperdisruptiva y a una rivalidad multipolar, lo cual abre la puerta a un concepto difícil como es el de guerra total. «Cada época tenía su propio tipo de guerra, su propia condición limitante y sus propias ideas preconcebidas»¹⁶, advierte Mara Karlin en su artículo «The return of total war» para explicar la integración de los procesos de cambio que tienen lugar simultáneamente en el ámbito nuclear, con la aplicación de tecnologías como la IA o el ascenso de China a un escenario tripolar, y en el convencional, con la multiplicación de las necesidades de armamento para actuar en conflictos tradicionales sobre el terreno y frente a combatientes y grupos terroristas capacitados para utilizar nuevos recursos muy accesibles como los drones.

Esta nueva diversidad de modos de combatir y de tecnologías aplicadas exige la elaboración de conceptos y estrategias renovadas. Por ejemplo, en lo que se refiere al concepto de disuasión, que se fundamenta en los objetivos clásicos de dificultar que el enemigo tenga éxito y de tener medios para evitar la acción del adversario y/o producir daño con acciones de respuesta, pero que ahora, en un entorno de amenazas muy diversificado, necesita mayor precisión y un mayor compromiso de los aliados, tal y como la propia Karlin explica. También en lo que se refiere a la delimitación de líneas rojas para evitar la escalada de un conflicto, que tradicionalmente han sido establecidas según criterios geográficos o en función de la tipología de objetivos y de la intensidad de sus acciones, pero que ahora incluyen las zonas grises de la ciberguerra o de los proxis, tal y como explica Lin-Greenberg al referirse a: «La creación de un nuevo sistema de normas no escritas, así como de declaraciones y compromisos de acción y reacción, según los casos»¹⁷.

En líneas generales, los análisis más próximos al Partido Republicano coinciden en la idea de aumentar el gasto y adaptarlo

¹⁶ Karlin, M. (2024). The return of total war, *Foreign Affairs*, 103(6), p. 8.

¹⁷ Lin-Greenberg, E. *Op. cit.*, p. 30.

a este entorno complejo, y también en reactivar la imagen del Ejército, deteriorada tras la retirada de Oriente Medio y debilitada en la percepción de la opinión pública. Sin embargo, es pronto para establecer la orientación final de la estrategia de defensa hasta que se elabore el proyecto. Por eso, la exposición de algunas de las propuestas del Proyecto 2025 del Heritage que se incluyen a continuación es tan solo una guía de objetivos que pueden o no trasladarse a un texto oficial.

La primera propuesta, tal y como se ha señalado, es la de identificar de manera inequívoca a la amenaza de China como el principal objetivo de la defensa norteamericana y, en este sentido, dotar a la defensa de Taiwán de todos los recursos necesarios —políticos y militares— para impedir cualquier intento chino de romper la línea de defensa que la isla enlaza en la región. La segunda es exigir un compromiso efectivo y multipolar de los aliados en todos los escenarios que requieren una defensa convencional compartida.

Esto incluye la transformación de la OTAN para que los Estados europeos construyan un sistema de fuerzas convencionales capaces de hacer frente a la amenaza rusa —y a otras— y que permita la reducción de fuerzas norteamericanas, aunque Estados Unidos mantenga su compromiso en la disuasión nuclear. También incluye apoyar un gasto y una colaboración mayor con Taiwán y con aliados como Japón o Australia para crear un modelo de defensa colectivo; habilitar a Corea del Sur y apoyar su autonomía para hacer frente a Corea del Norte, y mantener el apoyo a Israel al tiempo que se insta al refuerzo de los sistemas de defensa autónomos de los aliados del Golfo. Asimismo, la propuesta hace referencia a la actualización y expansión de los sistemas de defensa nuclear estadounidenses y a la focalización del terrorismo como una amenaza presente y diversificada para la cual también es necesario el compromiso y la colaboración de distintos aliados.

Además de definir estos parámetros, el texto incide en la modernización tanto de los mandos y las estructuras de toma de decisiones y gestión del presupuesto como de la legislación y mecanismos que conectan al departamento de Defensa con empresas y centros de investigación e innovación tecnológica.

«Para mantener el liderazgo en la era de la competición entre grandes potencias y tener éxito frente a nuestros adversarios, un esfuerzo clave del Departamento de Defensa debe ser la creación de mecanismos y procesos para aprovechar

la ventaja competitiva más significativa de Estados Unidos: la innovación»¹⁸.

El documento estructura el aumento del gasto hacia todos los sectores del departamento: Ejército, Fuerzas Armadas, Marines, Fuerzas Aéreas, Fuerza Espacial, Cyber Command, Fuerzas de Operaciones Especiales, Disuasión Nuclear y Misiles de Defensa. Además, lo hace de acuerdo con los tres criterios señalados: la focalización de China como principal adversario, la regionalización de las amenazas en un escenario multipolar y la innovación como idea fuerza para mantener el liderazgo norteamericano ante la constante transformación tecnológica.

En el caso del Ejército, propone la aceleración de algunas prioridades establecidas para su modernización: la mejora de la precisión en el armamento de largo alcance, los vehículos de combate de siguiente generación, el *Future Vertical Lift*, la estructura de misiles y la letalidad de los efectivos individuales, además del aumento de tropas y de la mejora del reclutamiento. En el caso de la Armada, propone la ampliación de la flota hasta los 355 buques para reforzar la superioridad tecnológica y estratégica con respecto a China, equilibrar la dimensión de ambas flotas y extender la presencia operativa, de manera conjunta, con socios y aliados. En el caso de las Fuerzas Aéreas, incide en revertir el déficit acumulado en los últimos años y alcanzar el objetivo de los 386 escuadrones operacionales recogido en el documento *The Air Force We Need*, publicado por las propias fuerzas aéreas en 2023. De igual manera, asume las líneas básicas del proyecto Force Design 2030, planteado por la Comandancia General de Marines, para implementar la mayor actualización del Cuerpo de Marines desde la Segunda Guerra Mundial.

En cuanto a las reformas en otros departamentos, el documento traslada la idea de que el Comando de Ciberseguridad debe desligarse de la Agencia de Seguridad Nacional para actuar con mayor precisión sobre objetivos estratégicos y de defensa. También reclama una redefinición del concepto de guerra irregular (híbrida) para incrementar unas acciones más precisas de inteligencia, contrapropaganda y relación con grupos regionales para poder hacer frente a la actividad china, integradas en proyectos como el Belt and Road Initiative y en regiones y países donde los actores rivales han tomado ventaja en la guerra híbrida. Por último, reclama una reorientación de la política

¹⁸ Ver: *Project 2025* de Heritage Foundation, p. 99.

de defensa nuclear para diversificarla regionalmente, incrementando la innovación y la producción de misiles para trasladar la capacidad disuasiva a entornos y países concretos.

El pragmatismo o la aplicación de un realismo más ofensivo es la alternativa para desarrollar una estrategia renovada en 2025 y en los años sucesivos de la nueva administración republicana. Donald Trump ha trasladado una imagen más integradora y menos rupturista que la que proyectó cuando llegó a la Casa Blanca en 2016. Su contundente victoria le habilita para tomar decisiones con una perspectiva de más largo recorrido una vez que el Partido Republicano ha asumido su liderazgo como la mejor opción para afrontar la transformación que la política exterior norteamericana requiere. Los próximos meses serán decisivos para identificar cuál es la dirección escogida por el presidente y su equipo, y los próximos años lo serán para valorar si la dirección escogida ha sido la más adecuada para tener éxito en el desafío. Lo cierto es que, desde 2012, tras cuatro elecciones presidenciales y siete elecciones legislativas, podría decirse que Estados Unidos, en 2025, se encuentra en una posición más firme para hacer frente al orden de competición entre potencias.