

EEUU 2016: una política exterior para Clinton

Carlota García Encina | Investigadora del Real Instituto Elcano | @encinacharlie 

Tema

La experiencia en política exterior de Hillary Clinton, durante cuatro años secretaria de Estado, se apuntaba como uno de sus principales activos. Pero hoy el pueblo norteamericano tiene visiones opuestas sobre el compromiso que quieren de EEUU en el exterior.

Resumen

La candidata demócrata a la presidencia de EEUU, Hillary Clinton, fue durante cuatro años secretaria de Estado. Su experiencia en política exterior se apuntaba como uno de sus principales activos. Pero el mundo de hoy ha cambiado mucho respecto a 2008 y el pueblo norteamericano tiene visiones opuestas sobre el compromiso que quieren de EEUU en el exterior. Además, Clinton donde quiere dejar huella es en la política doméstica.

Análisis

La política exterior no suele tener un gran protagonismo durante las campañas presidenciales en EEUU, ni tampoco es una de las prioridades de los norteamericanos a la hora de escoger a un candidato. Esta vez no tenía por qué ser diferente, sobre todo por el creciente protagonismo de la economía: para algunos por la recuperación en términos macroeconómicos y para otros por los temas aún pendientes como la desigualdad, los salarios y las condiciones laborales.

Era de esperar, sin embargo, que la política exterior constituyera uno de los puntos fuertes de la campaña demócrata. Su candidata fue durante cuatro años secretaria de Estado, una experiencia que se suma a su largo historial de servicio público, del que se enorgullece. Además, enfrente tenía a un partido dividido en las cuestiones internacionales y a un oponente con apenas conocimientos sobre el tema. Pero no ha sido así. Por un lado, el partido deseaba capitalizar electoralmente el legado de Barack Obama, sobre todo ahora que sus índices de popularidad son muy altos para un presidente saliente –alrededor del 53%– y, al mismo tiempo, buscaba dissociarse de los aspectos más impopulares de su política.

Por eso no hemos visto a Hillary Clinton establecer con claridad qué partes de su política exterior y de sus cuatro años en el departamento de Estado quiere reivindicar, como el acuerdo de Irán, el pivote hacia Asia, su lucha contra el terrorismo, su defensa de los derechos humanos en el exterior y su activismo por una Internet abierta. Quizá porque en ocasiones algunas de las políticas han ido acompañados de alguna que otra decepción. El acuerdo con Irán, por ejemplo, no es muy popular; el pivote hacia Asia parece haberse estancado y si bien ella misma impulsó el Acuerdo de Asociación

Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), ahora afirma que hay aspectos del mismo que revisaría; la lucha contra el terrorismo no ha conseguido los éxitos que se esperaban; y su activismo por la libertad de Internet se ha visto salpicado tangencialmente por las polémicas con Wikileaks y el asunto de los correos. Además, su actual postura hacia la Rusia de Vladimir Putin choca con su posición al principio de la Administración Obama de retomar las relaciones con Moscú; los resultados de la intervención en Libia no han sido los esperados y la gestión de EEUU de las primaveras árabes se cuestiona. Es precisamente la estrategia de Barack Obama hacia Oriente Medio el aspecto más controvertido de la política exterior actual y ahí Clinton y Trump están de acuerdo en que, a grandes rasgos, no ha funcionado. Pero mientras que el candidato republicano ha hecho hincapié constantemente en ello, aunque de forma imprecisa, Clinton ha sido mucho más discreta.

Percepción exterior

Hillary Clinton transmite mucha más fiabilidad cuando se trata de política exterior que su opositor, sobre todo cuando hablamos de las audiencias extranjeras. Resulta paradójico que a pesar de sus bajos índices de popularidad en EEUU, donde no transmite la suficiente confianza entre el electorado, la percepción que se tiene de ella fuera de las fronteras es la opuesta. Según las encuestas, Hillary Clinton ganaría ampliamente a Donald Trump en casi todos los países del mundo si éstos pudieran votar, a excepción de Rusia,¹ y –según alguna encuesta– también en China.² Las victorias más amplias serían entre los ciudadanos europeos, sobre todo entre los de más edad. No obstante, en algunos países de Europa de Este que están experimentando un crecimiento de los movimientos de extrema derecha se muestran menos hostiles a Trump que la media europea. En países fuera de la órbita de las alianzas norteamericanas también muchos ciudadanos más estarían dispuestos a dar una oportunidad al candidato republicano porque no están contentos con el *statu quo* internacional. Quieren un presidente de EEUU que remueva la política mundial y que no deje las cosas como están.

Hillary Clinton es una vieja conocida en Europa y, en general, en el continente los europeos no conectan con el Partido Republicano como lo hacen con el Demócrata. De ahí que la cercanía de las ideas de Bernie Sanders a la socialdemocracia europea se acogieran durante las primarias de forma muy positiva, mientras que hoy se muestran horrorizados antes la perspectiva de Donald Trump como presidente de EEUU. La posición de éste con respecto a la inmigración, el comercio y la política exterior son simplemente intolerables para los europeos, que se muestran perplejos ante la posibilidad de que alguien siquiera tenga en consideración votarle.

A la candidata demócrata los europeos la perciben como un político que no tiene posiciones ambivalentes. La ven una persona sosegada y optimista, piensan que con

¹ “WIN/Gallup International’s Global Poll on the US Election”, WIN/Gallup, octubre de 2016, <http://www.gallup-international.bg/en/Publications/2016/298-WIN-Gallup-International’s-Global-Poll-on-the-American-Election>.

² “International Perspectives of Clinton vs. Trump”, IPSOS, junio de 2016, <http://www.ipsos-na.com/download/pr.aspx?id=15643>.

ella mejorarían las relaciones con Europa, que el cambio climático sería una prioridad, que lograría mejorar la economía de su país, que lucharía con ahínco contra el terrorismo internacional y que promovería la paz en el mundo.³ No obstante, no despierta el entusiasmo que en su momento sí levantó Barack Obama.

Y es precisamente esta imagen que tiene principalmente en Europa la que trata de reflejar en su programa electoral. En él afirma que la economía del país será la base de su liderazgo, seguido de la influencia diplomática y la fuerza militar. EEUU, con Hillary Clinton como presidente, apoyará por tanto los derechos humanos en el mundo, la igualdad de género y el acceso libre a la información y a las ideas. Apostará por un liderazgo “inteligente” y a largo plazo, lo que le permitirá lograr que Irán no llegue a tener un arma nuclear, derrotar al autodenominado Estado Islámico (EI), tener una China responsable y frenar a Putin. También estará preparada para amenazas emergentes, como el cambio climático, los ciberataques y la propagación de enfermedades infecciosas como el Zika. Para todo ello reforzará las alianzas con sus aliados, buscará nuevos socios en América Latina, África y Asia y tratará de comprometer más a la sociedad civil.

Halcón o paloma

Hillary Clinton se muestra como un aliado fiable y previsible. Pero crecen las voces que también subrayan que si llega a la presidencia haría uso de la fuerza militar de EEUU de forma más clara que su predecesor. Hay varios elementos que alimentan estas sospechas: votó por a favor de la intervención en Irak en 2003, aunque ahora muestra su arrepentimiento, y seis años después votó a favor de un incremento de las tropas de EEUU en Afganistán. También instó a la intervención en Libia y al rearme de los grupos opositores a al-Assad cuando en 2011 estalló la guerra civil en Siria. En la actualidad pide una zona de exclusión aérea para proteger a los civiles de al-Assad y del Estado Islámico (EI), y ha elaborado un plan para derrotar a este último. Dicha estrategia apuntaría a una campaña aérea mayor de la que está en marcha, y quizá combinada con un cierto número de fuerzas en el terreno. No obstante, Clinton trata de asegurar que todo ello no sería más que una intensificación y aceleración de lo que Obama ha puesto en marcha –con la salvedad de un *surge* de inteligencia– y no una recreación de la ocupación de Irak en 2003.

Su postura, por tanto, con respecto a Siria y al EI es uno de los factores que alimentan esa idea de que Hillary Clinton haría un mayor uso de la fuerza militar durante su administración. Hay que añadir esa imagen de fortaleza que como mujer trata de transmitir y que, además, mantiene una muy buena relación con los mandos de las fuerzas armadas, sin olvidar que durante seis años estuvo en el comité de fuerzas armadas del Senado.

Mucha culpa viene también de esa larga lista de asesores de política exterior que van desde Leon Panetta –ex secretario de Defensa– a Michèle Flournoy, que se menciona

³ “YouGov Survey Results”, marzo de 2016, https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/fq13shzmxk/Eurotrack_March_Tracker_s_US_W.pdf.

como muy probable secretaria de Defensa. Panetta fue muy crítico con lo que él llamó la inacción de Obama en la guerra siria, argumentando que con su postura favoreció la expansión del EI. Flournoy, por su parte, pidió llevar a cabo ataques aéreos contra Bashar al-Assad para frenar los bombardeos contra la población civil, un paso que Obama no quiso tomar. Otros asesores como Tamara Cofman Wittes apuestan por minimizar la influencia de Irán en Siria, y Michael Vickers, para algunos posible director nacional de inteligencia y asesor de campaña, ha pedido más “músculo militar” en Siria, contra el EI, Irán y Rusia, y ha criticado que en su segundo mandato Obama impusiera más restricciones y reglas al uso de los *drones*, favoreciendo la persistencia de los problemas en Yemen.

Tampoco hay que olvidar el apoyo a la candidatura de Hillary Clinton de un grupo de neoconservadores que apoyaron a George W. Bush en su invasión de Irak en 2003 y que se encuentran a gusto con su política exterior, como Max Boot, Robert Kagan y Eliot Cohen. Conservadores como John McCain y Condoleezza Rice también han aplaudido algunas de sus posiciones en su etapa como secretaria de Estado.

Pero puede que Hillary Clinton sea un halcón bastante más prudente de lo que se puede pensar, y no sólo porque cuando apoyó el uso de la fuerza en Irak y Libia el resultado no fue el esperado. En primer lugar, porque si el referente es Barack Obama, éste ha hecho uso de la fuerza militar con más asiduidad de la que se podría pensar. En su primer mandato incrementó sustancialmente el número de tropas en Afganistán para la posterior retirada y ha hecho un uso extensivo de los *drones* y de las fuerzas especiales, sin olvidar la intervención en Libia en 2011. Por lo tanto, es bastante factible esperar que Clinton haga un uso parecido de la fuerza que su antecesor.

También hay que destacar que en esa larga lista de asesores los hay que también son escépticos ante un mayor intervencionismo de EEUU, como Derek Chollet, Philip Gordon y Prem Kumar. Sin embargo, por ahora y en relación a la cuestión siria parece que han quedado relegados a un segundo plano frente a los que apuestan por un “intervencionismo liberal” y que critican a Obama de haber sido excesivamente cauto. La elección de Tim Kaine, sin embargo, refuerza la parte más activista de su equipo, ya que el senador apuesta por un mínimo uso de la fuerza militar en Siria.

Por otro lado, fue Hillary Clinton quien abanderó el “poder inteligente” y las tres “D” (*diplomacy, development, defense*) en su etapa como secretaria de Estado, siendo para ella un instrumento efectivo en su momento para luchar contra el antiamericanismo y las ideologías radicales. Ha abogado en más ocasiones por la vía diplomática que por la militar, por ejemplo en el caso de Irán, siendo ella la que inició las negociaciones secretas con Teherán en 2012 y dando su máximo apoyo al acuerdo nuclear con el país (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*).

Clinton sabe que el uso de la fuerza tiene además un coste considerable en la política doméstica. Y ella quiere centrarse como presidente en las cuestiones internas porque es en este ámbito donde están sus grandes pasiones. Fue una secretaria de Estado accidental, que no había estado centrada en política exterior previamente, que no buscó el puesto y no lo obtuvo por su experiencia en diplomacia. Y aunque asumió el cargo con mucho entusiasmo y competencia, sigue reservando gran parte de sus ilusiones

políticas a la salud, la familia, los derechos de las mujeres y la justicia social. Quiere dejar su marca en la política doméstica.

Rusia y China, los archienemigos

Moscú y Pekín se han convertido en estos últimos meses en los protagonistas de los discursos de política exterior de la candidata demócrata, y a los que se ha referido de forma cada vez más dura. Uno tiene un arsenal de 7.500 cabezas nucleares y el otro una economía con un importante peso en el mundo. Forman parte del Consejo de Seguridad de la ONU y ambos son socios, junto con otras naciones, en las negociaciones nucleares con Irán. También son rivales y competidores en otras esferas. Clinton afirma que dichos países trabajan para ir contra ellos, en parte porque envidian sus alianzas alrededor del mundo, situación a la que no saben cómo hacer frente. En su reciente discurso en la convención nacional de la Legión Americana subrayó que EEUU es una nación excepcional e indispensable, que el mundo les mira a ellos y le siguen. Si EEUU perdiera el liderazgo afirma que dejaría un vacío que llevaría al caos y a otros países a intentar de forma rápida ocupar ese espacio, en clara referencia a Rusia y a China, y que por lo tanto ellos empezarían a tomar las decisiones sobre el mundo.

Pero cuando Hillary Clinton comenzó su andadura como secretaria de Estado apostó por reiniciar las relaciones con Moscú, aunque según afirma en sus memorias sus expectativas eran bajas.⁴ No obstante, tras las acciones beligerantes de Rusia en Europa del este, Washington aumentó su presión contra Moscú aunque con la sensación de que reaccionaría de manera positiva si hubiera habido signos de cooperación por parte de Rusia. Sin embargo, cuando Clinton dejó el departamento de Estado advirtió al presidente de que la relación entre Washington y Moscú con toda probabilidad empeoraría y que debía ser realista ante la amenaza que suponía Vladimir Putin para sus vecinos y el orden mundial. Subrayaba, además, que la intransigencia rusa no tenía por qué frenarles a ellos para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas.

Según su programa electoral, Clinton trabajará con Rusia en temas de interés común, como concluir un nuevo tratado START para reducir los arsenales nucleares, pero sin dejar de trabajar con los aliados para limitar las posibles agresiones rusas. Asegura que Rusia ve a EEUU como un competidor y que quiere restablecer su esfera de influencia y proyectar su fuerza en otros lugares como Oriente Medio. EEUU debe responder reforzando a la OTAN y mejorando la seguridad energética de los países europeos. Su petición de una zona de exclusión aérea en Siria, con el riesgo que podría suponer el derribo de un avión ruso que estuviera operando en la zona, ha sido percibida en Moscú como una señal de que está preparada para enfrentarse militarmente a ellos.

Si llega a la Casa Blanca, la relación entre Washington y Moscú será de las más tensas de las últimas décadas, además de visceral y personal porque entre ambos líderes hay una recíproca animosidad. Hay que sumar las sospechas de la intromisión rusa en el *hackeo* del correo del Comité Nacional Demócrata, de la cuentas de John Podesta, director de campaña de Clinton, y de Colin L. Powell. Así lo afirman varias agencias de

⁴ Hillary Rodham Clinton (2014), *Hard Choices*, Simon & Schuster, Nueva York.

inteligencia de EEUU, aunque ninguna de las evidencias ha salido a la luz. Julianne Smith, ex asesora de seguridad nacional con Joe Biden y actualmente vicepresidenta de Beacon Global Strategies, un grupo bipartidista creado por ex miembros de varios equipos de seguridad nacional, afirma que “Clinton entiende la importancia de disuadir la agresión rusa”. Es el nuevo archienemigo de EEUU.

En relación a China, Hillary Clinton ha estado en el radar del gobierno chino desde que fue primera dama. En 1995, en su primera visita al país, hizo un discurso sobre los derechos humanos de las mujeres en Pekín que fue censurado. Desde entonces muchos han apuntado que la candidata siempre ha tenido una política anti-china por sus reiterados ataques contra gobierno por sus violaciones de los derechos humanos y las críticas a la libertad de expresión y de conexión a Internet. En 2008 pidió el boicot a las olimpiadas en Pekín por la intransigencia china con respecto a Darfur y Tíbet, una posición acusada en su momento de poco presidencialista teniendo en cuenta que EEUU necesitaba a China en asuntos como el cambio climático, la proliferación y el crecimiento económico. En una entrevista en *The Atlantic* en 2011 criticó de nuevo a Pekín por sus acciones contra la disidencia, y en 2012 afirmó que la presencia de China en África era una nueva forma de colonialismo. En 2013 se posicionó a favor del gobierno japonés en su disputa por las Islas Senkaku con China. No obstante todo este historial, el público del país asiático tiene visiones divididas sobre ella. Un 37% confía en ella y un 35% no. Si los chinos votaran en estas elecciones de EEUU, ganaría Clinton por un margen del 9%.

Vistos los antecedentes, la mayoría de los analistas esperan una posición más dura que Barak Obama hacia China, aunque Clinton tratara de buscar como primera salida el acercamiento diplomático cuando China comenzó su agresividad en la Mar del Sur de China. A pesar de que ha afirmado en varias ocasiones el deseo de continuar cultivando la confianza y cooperación del país en asuntos como el cambio climático, en los últimos meses ha vuelto a endurecer su discurso diciendo que Pekín vierte acero barato en sus mercados, y subrayando su preocupación creciente por sus acciones en el mar, en el ciberespacio y en la economía global, en los que juega bajo sus propias reglas.

Conclusiones

La elección en 2016 está, según declaró Clinton “entre una temerosa América que es menos segura y está menos comprometida con el mundo y una América fuerte, segura, que lidera para tener un país a salvo y una economía creciente”. ¿Por qué en el siglo XXI un fuerte liderazgo de EEUU en el mundo es un prerrequisito para la seguridad y prosperidad?

La campaña de Clinton no anticipó que tendría enfrente a un candidato republicano que avivaría el miedo de lo que está pasando más allá de las fronteras, al tiempo que proponía la más radical reducción del compromiso de EEUU en el exterior desde el final de la II Guerra Mundial. El problema para Clinton es que la narrativa de Trump, de que las crisis en el mundo llevan hacia la catástrofe, ha calado entre parte del electorado.

Clinton tiene que convencer a los votantes de que una política exterior internacionalista, cooperativa y optimista, como la que ella en principio abanderó, no es una causa perdida

en un mundo que se ha vuelto loco, y que el liderazgo global de EEUU es una condición indispensable para tener seguridad en casa. Por eso Clinton ha defendido el excepcionalismo norteamericano –en el que juegan una importante baza los aliados permanentes–, su papel único y su responsabilidad como líder en el mundo, reivindicando su fortaleza militar y económica, y también la fortaleza de sus valores y de sus gentes. También ha reivindicado que es una nación indispensable, con la certitud de que Europa será la primera en admitir ese papel indispensable que EEUU juega en su seguridad. Un discurso que, sin embargo, puede ser recibido de forma poco amigable por los malos resultados del intervencionismo norteamericano en el mundo en los últimos tiempos, y porque el mundo ha cambiado mucho. Un discurso, además, con tintes claramente electoralistas para atraer a ese grupo de conservadores que siempre han querido un país fuerte en el mundo.

La posición de Clinton –una política exterior internacionalista y cooperativa, que defiende el excepcionalismo norteamericano y la nación indispensable– muestra a una candidata que recoge las creencias, los valores y las ilusiones que dominaron la política norteamericana entre 1991 y 2008. Está atada, por tanto, a décadas de un consenso bipartidista que guiaron la política exterior del país, con unas líneas que Trump cuestiona. Y que, según las encuestas, también cuestionan aquellos países que desean un cambio en el *statu quo* internacional.

El internacionalismo sería la continuidad, y el aislacionismo el cambio radical, pero la indispensabilidad del país no casa con la realidad del mundo, ni con el intento de Barack Obama de adaptarse a un mundo como socio indispensable más que como nación indispensable.⁵ Además, dicha postura no tiene el total apoyo de los norteamericanos, entre los que crecen las propuestas sobre un recorte de la presencia exterior.

El público norteamericano no tiene claro el papel que quiere para EEUU en el mundo. Una gran mayoría apoya que EEUU sea miembro de la OTAN y que juegue a compartir el liderazgo en el mundo. Al mismo tiempo, el 49% dice que la involucración en la economía global es mala porque bajan los salarios y el coste del trabajo en EEUU, comparado con el 44% que piensa que es bueno porque ofrece nuevos mercados y crecimiento económico. Un 57% quiere que EEUU gestione sus propios problemas y que los demás se hagan cargo de los suyos. Un 37% dice que EEUU debe ayudar a otros países, y un 41% piensa que el país hace mucho y no poco (27%) para resolver los problemas en el mundo.⁶

Hillary Clinton muestra, además, demasiada ambigüedad y en ocasiones ambivalencia en los temas de política exterior para haber sido una secretaria de Estado. Por ejemplo, si bien se muestra más intervencionista en Siria, no parece adoptar esa postura frente a otros temas. Quizá precisamente porque sabe que los norteamericanos se debaten

⁵ Carlota García Encina (2005), “Estrategia de Seguridad Nacional 2015: ¿de superpotencia a supersocio?”, ARI nº 15/2015, Real Instituto Elcano, marzo, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari15-2015-garciaencina-estrategia-de-seguridad-nacional-2015-de-superpotencia-a-supersocio.

⁶ “Public Uncertain, Divided Over America’s Place in the World”, Pew Research Center, mayo de 2016, <http://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>.

entre recortar o no la presencia del país en el exterior, y porque sabe el coste de una intervención militar en la política doméstica. E incluso en relación a Siria y a su idea de crear una zona de exclusión aérea hay muchos puntos que aún se desconocen.

Por otro lado, Clinton ha identificado dos nuevos archienemigos, como son Rusia y China, y lo ha hecho en un momento poco apropiado porque nadie duda dentro de su equipo que de una manera u otra no hay solución en Siria en la que EEUU y Rusia no trabajen juntas. La creciente agresividad contra Rusia, sin embargo, puede responder al deseo de satisfacer a ese grupo de conservadores con sentimientos anti-rusos, y en el caso de China parece que tiene más tintes electoralistas de rasgo económico.

Dicha ambigüedad se ve resaltada por ese amplísimo grupo de asesores de política exterior que tratan de influir en la futura dirección política. La victoria de Hillary Clinton sólo asegura el comienzo de un nuevo debate sobre quién quiere ser EEUU en el mundo. Sin olvidar que ella, como presidente, se centrará en las cuestiones internas.