

# La retirada silenciosa: recortes a USAID y las consecuencias de la doctrina *America First* en el África subsahariana

**Mariam Benotsman Gavilán**Doctoranda en el Programa de Relaciones Internacionales y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid, España  **Ada Fernández Collantes**Doctoranda en el Programa de Relaciones Internacionales y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid, España  <https://dx.doi.org/10.5209/redc.104713>

Recibido: 3 de septiembre de 2025 • Aceptado: 18 de octubre de 2025

**Resumen:** El estudio analiza cómo la doctrina *America First* transformó la cooperación internacional de Estados Unidos hacia el África subsahariana. Bajo la administración Trump, se redujo drásticamente el presupuesto de USAID, afectando programas de salud, nutrición, educación y cambio climático. Esto provocó cierres de clínicas y retrocesos en la lucha contra VIH, malaria y tuberculosis. El vacío dejado por Washington fue ocupado por China, Rusia y otros actores que ofrecen cooperación sin condicionalidad democrática. Así, la ayuda pasó de ser un bien público global a un recurso estratégico, configurando un modelo de “desarrollo sin democracia” con riesgos para gobernanza y derechos humanos.

**Palabras clave:** *America First*; USAID; cooperación internacional; África subsahariana; multilateralismo; orden liberal internacional.

## EN The quiet retreat: USAID cuts and the consequences of the *America First* doctrine in Sub-Saharan Africa

**Abstract:** This study examines how the *America First* doctrine reshaped U.S. development cooperation in Sub-Saharan Africa. Under Trump administration, USAID funding was heavily cut, halting programs in health, education, nutrition, and climate action. These cuts led to clinic closures and setbacks in HIV, malaria, and tuberculosis treatment. The U.S. retreat created a vacuum quickly filled by China, Russia, and other powers offering aid without democratic conditions. Aid has shifted from a global public good to a strategic tool, fostering a model of “development without democracy” that threatens governance, human rights, and the legitimacy of international cooperation.

**Keywords:** *America First*; USAID; international cooperation; Sub-Saharan Africa; multilateralism; international liberal order.

## FR Le retrait silencieux: les coupes budgétaires de l'USAID et les conséquences de la doctrine *America First* en l'Afrique subsaharienne

**Résumé:** Cette recherche montre comment la doctrine *America First* a modifié la coopération des États-Unis en l'Afrique subsaharienne. Sous l'administration Trump, les coupes budgétaires de l'USAID ont interrompu des programmes de santé, d'éducation et de lutte contre le changement climatique. Les conséquences incluent la fermeture de cliniques et la fragilisation de la lutte contre le VIH et la tuberculose. Le retrait américain a ouvert un vide comblé par la Chine, la Russie et d'autres puissances, proposant une aide sans conditionnalité démocratique. L'aide devient ainsi un instrument stratégique, favorisant un modèle de “développement sans démocratie” aux implications graves pour la gouvernance et les droits humains.

**Mots-clés:** *America First*; USAID; coopération internationale; Afrique subsaharienne; multilatéralisme; ordre libéral international.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Metodología 3. Desarrollo. Reconfiguración del papel de Estados Unidos en la cooperación internacional: del multilateralismo al repliegue estratégico. 3.1 El *America First* y sus cambios en la política estadounidense. 3.2. Los recortes en USAID y sus futuras consecuencias. 3.3. La instrumentalización ideológica de la cooperación internacional y la ruptura con los principios fundacionales de la ayuda al desarrollo. 3.4. El vacío geopolítico, la competencia por el Sur Global y los riesgos de un nuevo modelo de cooperación no democrático. 3.5. Implicaciones éticas y políticas del nuevo paradigma. 4. Conclusión. 5. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Benotsman Gavilán, M. y Fernández Collantes, A. (2025): "La retirada silenciosa: recortes a USAID y las consecuencias de la doctrina *America First* en el África subsahariana", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 52(2), pp. 45-53.

## 1. Introducción

Desde mediados del siglo XX, Estados Unidos ha desempeñado un papel hegemónico en Occidente, asumiendo una posición central en la consolidación, preservación y transformación del orden internacional liberal (Ilyas, 2024). La victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de 2024 constituye un punto de inflexión en el panorama global, al consolidar tendencias de repliegue nacionalista y de cuestionamiento del multilateralismo. Su administración ha priorizado una agenda de *America First*, lo que se ha traducido en un debilitamiento de las alianzas tradicionales y en una política exterior de carácter marcadamente transaccional. Una de las consecuencias más visibles de este giro ha sido la reducción de los fondos destinados a la cooperación internacional y al sostenimiento de organismos multilaterales, afectando tanto a programas de ayuda al desarrollo como a iniciativas globales en ámbitos como el cambio climático, la salud pública o la seguridad colectiva (Haass, 2017). En este contexto, la hegemonía estadounidense se proyecta como un actor que redefine sus compromisos internacionales de acuerdo con intereses inmediatos, generando incertidumbre sobre la estabilidad del sistema internacional.

El presente estudio tiene como objetivo general analizar cómo el cambio doctrinal hacia la política de *America First* ha transformado el papel de Estados Unidos –en adelante EEUU– en la cooperación internacional al desarrollo, con especial énfasis en sus repercusiones en el África subsahariana. En este marco, se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿qué consecuencias ha tenido la adopción de la doctrina *America First* en la cooperación internacional al desarrollo de EEUU hacia el África subsahariana? La hipótesis que guía la investigación sostiene que dicha doctrina ha favorecido la instrumentalización de la ayuda al desarrollo, subordinándola a intereses estratégicos, comerciales y de seguridad de EEUU. Este giro ha implicado una reducción del compromiso multilateral y una reconfiguración de la cooperación en clave más transaccional, debilitando así su eficacia como herramienta para la promoción de un desarrollo sostenible y de largo plazo en los países receptores.

El marco teórico de referencia en este estudio se inscribe en la tradición realista de las Relaciones Internacionales, la cual concibe a los Estados como actores racionales que persiguen principalmente la defensa de su poder y seguridad en un sistema internacional caracterizado por la anarquía. Desde esta perspectiva, la política exterior de EEUU bajo la doctrina *America First* se interpreta como un repliegue estratégico orientado a maximizar beneficios inmediatos y minimizar costos, privilegiando intereses nacionales sobre compromisos multilaterales. Morgenthau (1948) subrayaba que el interés nacional, definido en términos de poder, constituye la guía esencial de la acción estatal en el ámbito internacional, lo que explica la tendencia a una política exterior más instrumental y transaccional, en la cual la cooperación se supedita a cálculos estratégicos antes que a principios universales.

A fin de contextualizar el objeto de estudio, resulta necesario realizar una breve aproximación al sistema político estadounidense desde sus orígenes. Aunque este no constituye el objetivo central del presente trabajo, su comprensión resulta fundamental para situar la evolución histórica de la política exterior de EEUU. Desde su fundación, el sistema político se fue configurando hacia una estructura bipartidista dominada por los partidos demócrata y republicano. En sus inicios, el presidente George Washington adoptó una postura apartidista, advirtiendo sobre los riesgos de la división partidaria en su discurso de despedida de 1796 (Washington y Allen, 1988). No obstante, durante el proceso de redacción de la Constitución emergieron dos corrientes ideológicas fundamentales: los federalistas, que defendían un gobierno central fuerte, y los antifederalistas, que abogaban por una mayor autonomía de los estados y la protección de los derechos individuales (Wood, 1969).

El Partido Federalista se consolidó en 1791, seguido por el Partido Demócrata-Republicano, que alcanzó su predominio con la llegada de Thomas Jefferson a la presidencia en 1801 (Schirado, 2025: 4). Entre 1791 y 1860, estas formaciones políticas atravesaron múltiples transformaciones en nombre y orientación ideológica, adaptándose a las tensiones de cada época. Tras la fragmentación de los demócrata-republicanos en 1825, surgieron nuevos grupos como los nacional-republicanos, que posteriormente contribuyeron a la creación del Partido Whig (Holt, 1999). Durante la década de 1850, el debate sobre la esclavitud fracturó a las principales fuerzas políticas, dando lugar a la conformación del Partido Republicano moderno. La elección de Abraham Lincoln en 1860 consolidó la estructura bipartidista que, con variaciones internas, se mantiene hasta la actualidad, con los partidos Demócrata y Republicano como actores centrales (Wesgate, 2021).

La reducción del compromiso multilateral y la creciente condicionalidad de la ayuda no solo afectan al África subsahariana, sino que también plantean interrogantes sobre el futuro de la gobernanza global en ámbitos críticos como el desarrollo sostenible, la seguridad colectiva y la lucha contra el cambio climático. En este sentido, el presente estudio contribuye a una comprensión más amplia de cómo las transformaciones doctrinales en la política exterior de EEUU inciden tanto en la estabilidad regional como en la arquitectura internacional de cooperación.

Ante el futuro incierto en relación con la gobernanza global, es importante subrayar lo que autoras como Manero (2024) denominan la crisis del orden internacional actual. Este deterioro marca el tránsito del *orden liberal* al *desorden global*. La apertura económica, que antes era símbolo de progreso, se percibe hoy como

fuente de precariedad y pérdida de soberanía. El colapso del consenso liberal ha alimentado el populismo, el proteccionismo y el nacionalismo, mientras el poder global se redistribuye hacia Asia y el Sur Global. En este contexto de crisis de legitimidad interna, EEUU, arquitecto del sistema, atraviesa un agotamiento hegemónico: conserva su superioridad militar y tecnológica, pero ha perdido cohesión interna y autoridad moral.

Además, como explica G. John Ikenberry (2018), a priori todo este sistema se sustentaba en la combinación entre el poder hegemónico de EEUU y la red de instituciones orientadas al libre comercio, la seguridad colectiva y la cooperación. A través de alianzas estratégicas, normas compartidas y la promoción del libre comercio, EEUU logró no solo garantizar su seguridad y prosperidad, sino también legitimar su liderazgo global bajo la apariencia de una “hegemonía benevolente”. Durante décadas, este modelo ofreció estabilidad y legitimidad, pero sus bases han comenzado a erosionarse por las transformaciones económicas, la globalización desregulada y el descontento social dentro de las propias democracias occidentales.

## 2. Metodología

Este estudio adopta un enfoque cualitativo y documental, basado en el análisis de fuentes primarias y secundarias relativas a la política exterior de EEUU y a la cooperación internacional en el marco de la doctrina *America First*. En primer lugar, se ha realizado una revisión bibliográfica de literatura académica, informes de organismos multilaterales, documentos oficiales de la Casa Blanca y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) así como de artículos periodísticos especializados que abordan los cambios recientes en la política de cooperación estadounidense. Entre las fuentes destacan informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), publicaciones de centros de investigación como el Real Instituto Elcano y estudios de referencia en Relaciones Internacionales (Haass, 2017; Morgenthau, 1948; Strange, 1996).

El diseño metodológico, por tanto, combina el análisis histórico y discursivo con la triangulación de datos cuantitativos y cualitativos, lo que permite ofrecer una interpretación crítica y fundamentada de cómo la doctrina *America First* ha impactado en la cooperación al desarrollo y cuáles son sus consecuencias proyectadas para el futuro.

## 3. Desarrollo. Reconfiguración del papel de Estados Unidos en la cooperación internacional: del multilateralismo al repliegue estratégico

El presente apartado se centra en el examen de las transformaciones estructurales y discursivas que ha experimentado la política exterior y de cooperación internacional de EEUU bajo la doctrina del *America First*. Con el objetivo de comprender la magnitud de estos cambios y sus implicaciones globales, se propone un análisis articulado en diversos subepígrafes que abordan, de manera progresiva, las principales dimensiones del fenómeno. En primer lugar, se estudia la reconfiguración de las prioridades estratégicas estadounidenses y su progresivo distanciamiento de los compromisos multilaterales tradicionales. En segundo término, se analizan los recortes presupuestarios aplicados a USAID y las consecuencias previsibles que estos comportan para los países receptores y para el sistema internacional de cooperación. Seguidamente, se examina la instrumentalización ideológica de la ayuda exterior, entendida como un proceso de ruptura con los principios fundacionales de la solidaridad y la universalidad que históricamente orientaron la política de desarrollo estadounidense. Posteriormente, se aborda el vacío geopolítico generado por la retirada parcial de EEUU y la consecuente intensificación de la competencia por la influencia en el Sur Global. Finalmente, se reflexiona sobre las implicaciones éticas y políticas derivadas de este nuevo paradigma de cooperación internacional.

### 3.1. El *America First* y sus cambios en la política estadounidense

La doctrina *America First* marcó un cambio sustancial en la política exterior de EEUU bajo la presidencia de Donald Trump. Más que un eslogan electoral, se configuró como un marco ideológico que buscaba reorientar las prioridades nacionales en un contexto de creciente descontento social con la globalización (Thompson, 2017). El énfasis en el nacionalismo económico y el proteccionismo, junto con un aislacionismo selectivo, delinearon un patrón de acción que debilitó el compromiso tradicional de Washington con el orden internacional liberal (Corona, 2020).

La erosión del orden internacional liberal tradicional se configura como un contexto esencial para comprender por qué la doctrina *America First* encontró terreno fértil en EEUU. La pérdida de la supremacía estadounidense tras el 11-S, las campañas militares en Oriente Medio y la crisis económica supuso un cambio en ese orden, que dio pie a un sistema multipolar y fragmentado. Potencias como Rusia, China, India o Turquía ganaron fuerza a través de alianzas flexibles y políticas nacionales (Del Amo, 2025).

Ikenberry (2018) interpreta esta erosión como la expresión política de la crisis de propósito del liberalismo internacional. Al subordinar la cooperación multilateral a los intereses inmediatos de Washington, EEUU rompe con la tradición de liderazgo basado en normas y beneficios compartidos, es decir, la doctrina *America First* simboliza la ruptura entre la identidad internacionalista de la posguerra y la nueva lógica nacionalista y transaccional que define la política exterior estadounidense.

En el plano político-ideológico, esta doctrina ha transformado no solo la política exterior de EEUU, sino también la identidad interna del Partido Republicano. Carlota García Encina (2024) destaca cómo la Convención Nacional Republicana de 2024 selló una ruptura profunda con el modelo conservador reaganiano

—enfocado en responsabilidad fiscal, gobierno limitado y liderazgo multilateral moderado— para dar paso a una plataforma marcadamente personalista, populista y orientada al culto al liderazgo de Trump.

Desde un punto de vista estructural, el *trumpismo* se apoyó en tres pilares centrales: la defensa de la industria nacional frente a los acuerdos comerciales multilaterales, la reducción de compromisos internacionales salvo en casos de intereses vitales y el pragmatismo transaccional en las relaciones exteriores (Thompson, 2017).

En este escenario, *America First* respondió con una narrativa interna de repliegue estratégico que complementa el legado del ocaso de un sistema internacional liberal. En lugar de buscar liderazgo global, EEUU prioriza el proteccionismo económico, el fortalecimiento militar y la redefinición de la cooperación internacional bajo una lógica de beneficio nacional inmediato —sobre todo en su política de desarrollo exterior a través de USAID (Del Amo, 2025). En este marco de transición, la doctrina *America First* emerge como la manifestación política de la crisis estructural del orden internacional. Representa un repliegue del compromiso estadounidense con el multilateralismo y una redefinición de su papel como proveedor de bienes públicos globales. La cooperación internacional, que antes se entendía como instrumento de estabilidad y legitimidad, pasa a subordinarse a intereses nacionales inmediatos y transaccionales (Ikenberry, 2018).

Asimismo, informes recientes señalan que la reconfiguración presupuestaria en USAID constituye un ejemplo claro de cómo el *America First* operó en la práctica: priorizando intereses inmediatos de seguridad y comercio por encima de compromisos de desarrollo a largo plazo (The White House, 2025).

### 3.2. Los recortes en USAID y sus futuras consecuencias

Desde el inicio de su segundo mandato en 2025, Trump ha desplegado una política exterior definida por una agresiva guerra comercial que refleja con precisión la orientación *America First*. Ha desatado una guerra comercial, lanzando aranceles del 10%, seguido por alzas adicionales de hasta el 49%, especialmente contra países como China o la India. Esta política comercial agresiva no solo afectó la economía global, sino que también reforzó la narrativa nacionalista del Gobierno de Trump. Así, se han justificado las posteriores decisiones en cooperación internacional, como los drásticos recortes presupuestarios de USAID y el desgaste de la credibilidad estadounidense en el multilateralismo (Rey, 2025).

USAID constituye el principal organismo encargado de administrar la cooperación internacional y la asistencia humanitaria de ese país. Su misión institucional se centra en preservar vidas, combatir la pobreza, promover la consolidación democrática a nivel global y facilitar que las naciones receptoras logren una mayor autonomía, reduciendo progresivamente su dependencia de la ayuda externa (Castellanos y Seijas, 2025). USAID se ha convertido en un instrumento central de este repliegue. Bajo el prisma de *America First*, se han implementado recortes presupuestarios significativos, con una reducción del financiamiento a programas de salud, educación y cambio climático en regiones como el África subsahariana (Rogoff, 2025).

USAID fue establecida en 1961 por el presidente John F. Kennedy con el propósito de impulsar el desarrollo global en el contexto de la Guerra Fría. Actualmente, EEUU se mantiene como el mayor donante mundial de ayuda humanitaria y para el desarrollo, destinando en 2023 más de 64.000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 40.000 millones (un 62%) correspondieron al presupuesto administrado por USAID (Castellanos y Seijas, 2025). Esto significa que EEUU aportó en 2023 aproximadamente el 43% del total de la financiación gubernamental al sistema humanitario internacional (Álvarez, 2025).

Si bien los fondos se distribuyeron en múltiples áreas, los sectores que recibieron mayores recursos fueron la ayuda humanitaria (9.900 millones de dólares) y la salud (9.500 millones de dólares). En términos regionales, el África subsahariana se consolidó como la principal receptora de la asistencia, con un total de 12.300 millones de dólares (Álvarez, 2025).

El 1 de julio de 2025, el Departamento de Estado de EEUU publicó un comunicado en su página oficial, firmado por el Secretario de Estado, Marco Rubio, formalizando el cierre de USAID. Bajo el pretexto de salvaguardar los intereses nacionales y ante la percepción de que la asistencia exterior no había generado los resultados esperados, USAID cesó oficialmente la implementación directa de programas de ayuda internacional. A partir de entonces, los programas de asistencia exterior que se ajusten a las directrices de la administración pasaron a ser gestionados por el Departamento de Estado. De este modo, bajo la doctrina *America First*, la política exterior de EEUU reorienta sus prioridades, situando el comercio por encima de la ayuda humanitaria, la promoción de oportunidades sobre la dependencia y los intereses estratégicos nacionales por delante de las necesidades de los países socios (Departamento de Estado, 2025).

Un estudio de Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) documenta que las intervenciones de USAID contribuyeron, en las últimas dos décadas, a salvar más de 91 millones de vidas, con impactos directos sobre niños y políticas de educación y saneamiento básicas que redujeron la mortalidad infantil significativamente. Instituciones como Catholic Relief Services (CRS) han denunciado que los recortes son decisiones arbitrarias que interrumpieron su labor humanitaria, incluyendo programas de reasentamiento de refugiados, erosionando lo que describen como una acción deliberadamente perjudicial y constitucionalmente cuestionable (Rodríguez, 2025).

Al ser eliminados más del 90% de los contratos, se ha tenido que recortar la asistencia para 2025 en un 50%, reduciendo su cobertura a menos de 10 millones de beneficiarios —de una proyección inicial superior a 20 millones. Este repliegue ha supuesto la suspensión de programas esenciales en múltiples países. En Tanzania, quedaron en pausa los programas nutricionales dirigidos a embarazadas y niños pequeños; en la República Democrática del Congo, la atención para enfermedades como el cólera y el sarampión se vio interrumpida; mientras que en Somalia, alrededor de 83.000 niños dejaron de recibir tratamiento contra

la malnutrición. Proyectos vinculados a la lucha contra el VIH, el ébola, el acceso al agua potable y otros servicios fundamentales en diversos países también fueron afectados (Nicolás, 2025).

La reconfiguración de prioridades no solo redujo la asistencia externa de forma cuantitativa, sino que transformó radicalmente el funcionamiento de una de las instituciones clave en ayuda global. Esta transformación obliga a repensar no solo el papel de las organizaciones internacionales, sino también nuestra concepción de la solidaridad y la responsabilidad compartida en un mundo cada vez más interconectado.

Desde principios de 2025, los recortes a USAID provocaron la paralización de numerosas iniciativas humanitarias en África. Organizaciones no gubernamentales en localidades como Bambari (República Centroafricana) se vieron obligadas a cerrar sus proyectos de emergencia e infraestructura –incluyendo pozos de agua– al quedarse sin financiación procedente de EEUU. En Uganda, clínicas dedicadas al tratamiento del VIH para miles de pacientes tuvieron que cesar sus actividades, lo que disparó problemas de salud mental entre quienes dependían de estos servicios. Asimismo, en la República Democrática del Congo, los programas de asistencia legal a mujeres desplazadas o víctimas de violencia quedaron desarticulados (Rodríguez, 2025).

La suspensión actual de la financiación estadounidense ha tenido consecuencias graves: en programas clave, como la lucha contra la tuberculosis, cerca del 25 % de las organizaciones en 31 países se han visto obligadas a detener sus operaciones, mientras que otro 46 % interrumpió actividades de detección y prevención vinculadas a la enfermedad (Álvarez, 2025).

Un estudio coordinado por investigadores del Instituto de Salud Colectiva de la Universidad Federal de Bahía (ISC-UFBA), junto con el Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal), la Universidad de California Los Angeles (UCLA) y el Centro de Investigación en Salud de Manhiça (CISM), entre otros, publicado en *The Lancet*, explica que los recortes en USAID provocarán 14 millones de muertes hasta 2030. Se estima que por año serán 2,4 millones de muertes (Álvarez, 2025).

Un grupo de investigadores evaluó el impacto de la inversión canalizada a través de USAID utilizando datos de 133 países y combinando dos metodologías. Por un lado, un análisis retrospectivo del período 2001-2021 y, por otro, modelos de proyección que comparan escenarios con y sin los recortes presupuestarios hasta 2030. Este trabajo se distingue por ser pionero en la aplicación de modelos estadísticos que no sólo contemplaron el apoyo a los sistemas de salud, sino también variables como población, nivel de ingresos y educación. Además, incluyeron dimensiones vinculadas al alivio de la pobreza, la nutrición, así como el acceso al agua potable, saneamiento y higiene (Álvarez, 2025).

Los resultados reflejan que, en 2001, la tasa global de mortalidad ajustada por edad era de 11,7 por cada 1.000 habitantes, reduciéndose en un 13% para 2021. En el caso de la mortalidad infantil (menores de cinco años), la tasa inicial de 61,9 % descendió en un 58% en ese mismo período. De manera paralela, el financiamiento procedente de USAID experimentó un incremento medio del 97%, pasando de 1,38 a 2,71 dólares per cápita, mientras que la financiación promedio por país se elevó en un 68%, es decir, de 151 a 279 millones de dólares (Álvarez, 2025).

En ese marco comparativo, el estudio identificó la correlación más significativa en el caso del VIH/SIDA, cuya incidencia se redujo en un 74%. Le siguieron la malaria con una disminución del 53%, y las enfermedades tropicales desatendidas, con un descenso del 51%. Asimismo, se observaron vínculos relevantes con la disminución de las enfermedades diarreicas, las deficiencias nutricionales, las infecciones respiratorias agudas, la mortalidad materna y la tuberculosis (Álvarez, 2025).

De cara al futuro, el panorama apunta a una cooperación más selectiva y condicionada a intereses estratégicos de EEUU, vinculada a recursos críticos, energía o seguridad, en detrimento de programas sociales amplios. Este repliegue genera un vacío que otros actores –China, Rusia, Turquía y la Unión Europea– están aprovechando para ampliar su presencia en la región, acelerando la transición hacia un orden internacional más fragmentado. Para el África subsahariana, esto significa un escenario de mayor competencia entre donantes y una creciente necesidad de diversificación y fortalecimiento de la integración regional para reducir la dependencia de Washington.

Así, los recortes a USAID y la disminución de la ayuda al desarrollo en el África subsahariana no son hechos aislados, sino síntomas de una transformación más profunda del sistema internacional. Expresan la transición desde un *orden liberal*, basado en la interdependencia y las normas compartidas, hacia una etapa postliberal caracterizada por la competencia, el unilateralismo y el pragmatismo estratégico (Ikenberry, 2018).

### **3.3. La instrumentalización ideológica de la cooperación internacional y la ruptura con los principios fundacionales de la ayuda al desarrollo**

Una vez expuestos, en apartados precedentes, los datos cuantitativos que evidencian la transformación doctrinal de EEUU, resulta pertinente enmarcar el análisis dentro de un prisma teórico que permita interpretar las causas y consecuencias de dicho cambio. Para ello, se recurre a las principales teorías de las Relaciones Internacionales, cuyas aproximaciones conceptuales ofrecen herramientas analíticas idóneas para comprender las dinámicas subyacentes y los fundamentos que explican estos acontecimientos.

La política exterior de EEUU ha mostrado históricamente cómo la cooperación al desarrollo puede ser utilizada como una herramienta de política internacional. Desde el realismo clásico (Carr, 1939; Morgenthau, 1948), el desarrollo nunca ha sido un fin altruista, sino un instrumento de poder subordinado al interés nacional. En la era posterior al 11-S, y aún más con la doctrina *America First*, la ayuda exterior se inserta en un marco de securitización (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998), en el cual la cooperación es percibida como un medio para contrarrestar amenazas –terrorismo, migración, influencia china– más que como una política

de solidaridad global. Esta instrumentalización de la ayuda viene reforzando patrones de dependencia y reproduce lógicas neocoloniales que limitan la soberanía africana, pues reduce a los Estados de la región a escenarios de competencia geopolítica en lugar de reconocerlos como actores plenos en la construcción de un orden internacional más equitativo (Rodney, 1972; Ngũgĩ wa Thiong'o, 1986; Mbembe 2001).

Los recortes presupuestarios a USAID implementados bajo la administración Trump evidencian una instrumentalización ideológica: la cooperación se justifica solo si responde a objetivos estratégicos inmediatos de seguridad o comercio. El *soft power* descrito por Nye (2004) se ve reducido, pues la ayuda ya no busca generar atracción y legitimidad, sino actuar como palanca transaccional de presión política y económica. En el caso del África subsahariana, esta visión estrecha debilita los proyectos de desarrollo sostenibles y coloca a los países receptores en una lógica clientelar, donde el acceso a recursos depende de alineamientos coyunturales con los intereses de Washington. Ello genera dinámicas de dependencia que dificultan la construcción de agendas propias de desarrollo, al subordinar las prioridades nacionales a condicionamientos externos vinculados a la seguridad, al comercio o a la contención de la influencia de otros actores globales como China. En lugar de fortalecer las capacidades estructurales de los Estados africanos, esta modalidad de cooperación reproduce relaciones verticales y asimétricas que perpetúan vulnerabilidades históricas. Desde esta perspectiva, el modelo de ayuda estadounidense en la región no contribuye a la consolidación de una soberanía efectiva ni a la emancipación económica, sino que refuerza un patrón de desarrollo condicionado, más próximo a una estrategia de control geopolítico que a un compromiso genuino con la justicia global y la autodeterminación de los pueblos africanos.

Asimismo, para llegar a comprender en mayor medida la naturaleza instrumental de la cooperación estadounidense bajo el paradigma del *America First*, es necesario atender a la *National Security Strategy* (NSS) de 2017, donde se explicita con claridad la subordinación de la ayuda al desarrollo a los intereses estratégicos y comerciales de EEUU. En ella se estipula que la asistencia estadounidense debe “apoyar los intereses nacionales de Estados Unidos” y priorizar colaboraciones con socios “alineados con los intereses estadounidenses”, al tiempo que promueve un modelo de desarrollo que reduzca la dependencia de subvenciones y atraiga capital privado (NSS 2017, p. 40). Esta formulación doctrinal corrobora que bajo *America First* la cooperación al desarrollo es reinterpretada como un instrumento estratégico, comercial y de diplomacia económica, más que como una expresión de solidaridad desinteresada o de justicia global.

La cooperación internacional, desde los consensos de posguerra y la creación de instituciones como la OCDE/CAD, se ha sustentado en principios fundacionales: neutralidad, imparcialidad, solidaridad y búsqueda de un desarrollo humano sostenible (Galtung, 1969). Sin embargo, la doctrina *America First* rompe con esta tradición, pues subordina la ayuda al principio de reciprocidad transaccional: se apoya a quienes “hagan algo a cambio” y se reduce o cancela la asistencia a quienes no ofrezcan contrapartidas estratégicas claras. Un ejemplo de ello se evidenció en 2018, cuando la administración Trump recortó drásticamente la ayuda a El Salvador, Guatemala y Honduras en respuesta a su supuesta falta de acción para frenar la migración hacia EEUU, condicionando así la asistencia al cumplimiento de objetivos de seguridad fronteriza más que a criterios de desarrollo sostenible (Meyer & Martin, 2021).

Esta ruptura no solo tiene consecuencias prácticas, sino también normativas. El enfoque de *do no harm*<sup>1</sup>, que busca evitar impactos negativos en comunidades vulnerables, es reemplazado por un paradigma de condicionalidad política. En términos teóricos, Strange (1996) ayuda a comprender este cambio: el poder estructural estadounidense ya no se ejerce a través de instituciones multilaterales y normas universales, sino mediante un control directo y selectivo de flujos de ayuda. Con ello, la cooperación pierde su carácter de bien público global y se convierte en un recurso geopolítico limitado, con un impacto directo en programas de salud, educación y gobernanza en África. Y en última instancia, la ayuda queda relegada en un plano en el que actúa como un mecanismo que perpetúa jerarquías de poder en el sistema internacional, en vez de un instrumento para la emancipación de los estados receptores.

### 3.4. El vacío geopolítico, la competencia por el Sur Global y los riesgos de un nuevo modelo de cooperación no democrático

Los recortes a USAID y la orientación unilateral de la política exterior estadounidense han abierto un vacío geopolítico en el África subsahariana. Desde una perspectiva realista estructural (Waltz, 1979), la reducción de la presencia de un actor dominante genera espacios de poder que son rápidamente ocupados por otros rivales estratégicos. En este caso, China y, en menor medida, Rusia, Turquía y potencias del Golfo, han intensificado su presencia económica y política en la región (Vallée, 2025).

Manero (2024) complementa este diagnóstico al situar este cambio dentro de un proceso global de reconfiguración del poder. El debilitamiento de EEUU coincide con el ascenso de China como actor económico y geopolítico central, y con el resurgir de potencias regionales como Rusia, India o Turquía. Este desplazamiento del eje del poder mundial hacia Asia marca el tránsito hacia un sistema multipolar e inestable, donde las reglas ya no son dictadas por una sola potencia ni por una coalición occidental coherente. El resultado es un escenario de *desorden global* caracterizado por la erosión de las instituciones internacionales, la competencia tecnológica y comercial, y el retorno del nacionalismo como principio rector de la política exterior.

1 El enfoque “Acción sin daño” (Do-No-Harm) es tanto un principio ético como una metodología práctica que busca identificar, prevenir y reducir los riesgos e impactos negativos no intencionados que pueden surgir de las intervenciones en proyectos de cooperación al desarrollo o de cualquier organización que actúe en contextos sensibles. Para más detalle consultar: <https://www.cdacollaborative.org/wp-content/uploads/2018/01/Do-No-Harm-A-Brief-Introduction-from-CDA.pdf>

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) de China se presenta como una alternativa al modelo occidental, ofreciendo infraestructuras y créditos con menor condicionalidad política (Moritsugu, 2023). Desde la óptica del *soft power*, Pekín utiliza el desarrollo como mecanismo de atracción, al tiempo que consolida su *hard power* económico mediante préstamos y acuerdos comerciales. La retirada parcial de EEUU refuerza esta tendencia: África deja de ver a Washington como socio estratégico principal y desplaza su atención hacia otros polos de poder. Así, la competencia por el Sur Global se reconfigura en términos de un nuevo multipolarismo asimétrico, donde la legitimidad ya no depende solo de recursos, sino de la narrativa que los acompaña (cooperación Sur-Sur, no injerencia, pragmatismo).

En este sentido, lo que Calvillo (2023) identifica como la “crisis del multilateralismo” resulta especialmente ilustrativo. El debilitamiento de las instituciones multilaterales tradicionales –incapaces de adaptarse a los cambios en la distribución del poder global– ha generado un terreno fértil para la emergencia de esquemas alternativos de cooperación. Estos, aunque presentados como más inclusivos y pragmáticos, responden muchas veces a dinámicas competitivas que reproducen lógicas de poder unilaterales bajo una fachada multilateral. De ahí que, como advierte el autor, asistamos a una paradoja: mientras se proclama un resurgir del multilateralismo en clave Sur-Sur, lo que se configura es una fragmentación del orden internacional en bloques rivales que disputan influencia en regiones estratégicas como África.

El vacío dejado por la cooperación occidental, al ser ocupado por nuevos actores, plantea riesgos significativos en términos de gobernanza y derechos humanos. Mientras que la ayuda tradicional, pese a sus defectos, mantenía ciertos condicionantes normativos (democracia, transparencia, derechos), la cooperación ofrecida por actores emergentes suele presentarse como “no condicional”. Este discurso encaja con lo que Galtung (1969) describiría como violencia estructural: la inyección de capital sin reformas institucionales puede reforzar élites corruptas y perpetuar desigualdades sociales.

Desde el prisma del realismo, este modelo es funcional. Los Estados donantes buscan maximizar influencia sin preocuparse por los impactos sociales. Sin embargo, desde la perspectiva de Nye (2004), el abandono de valores universales debilita la legitimidad de EEUU y de Occidente en su conjunto. En línea con Calvillo (2023), podría hablarse de un “nuevo multilateralismo no democrático”, caracterizado por la primacía de intereses estratégicos sobre normas universales. El flujo de recursos fortalece régimenes autoritarios y reduce los incentivos para mejorar la rendición de cuentas. África se convierte así en un escenario de “desarrollo sin democracia”, con implicaciones a largo plazo para la estabilidad regional y para la propia viabilidad del multilateralismo como proyecto normativo global.

Para concluir, la doctrina *America First* se podría entender como un acelerador del tránsito del *orden liberal* al *desorden global*. Se puede observar cómo EEUU ha perdido la confianza en su propio proyecto internacionalista para centrarse en un proyecto nacionalista, además de una creciente desconexión entre su poder material y su legitimidad moral.

### 3.5. Implicaciones éticas y políticas del nuevo paradigma

La doctrina *America First* aplicada a la cooperación exterior plantea serias implicaciones éticas y políticas. En términos éticos, la subordinación de la ayuda a intereses nacionales contradice la noción de solidaridad internacional y erosiona los principios de imparcialidad y neutralidad que sustentan la legitimidad de la cooperación (Ramsbotham, Woodhouse y Miall, 2005). En términos políticos, esta estrategia limita la capacidad de EEUU de proyectar influencia positiva en el Sur Global, reduciendo su capital de *soft power*. Es decir, tendría menos posibilidades de ejercer un liderazgo constructivo o ser visto como un aliado confiable en las regiones en desarrollo del mundo, especialmente América Latina, África y Asia.

La consecuencia más visible es una fragmentación del sistema internacional de cooperación: cada actor condiciona o instrumentaliza la ayuda en función de sus intereses, lo que deriva en una mayor competencia y menor coordinación multilateral. Esta situación recuerda la advertencia de Strange (1996) sobre la “retirada del Estado” como garante de bienes públicos globales: cuando la cooperación se privatiza o se nacionaliza, el bien común queda subordinado a lógicas de poder.

Desde un enfoque normativo, se plantea un dilema de fondo: ¿es legítimo utilizar la cooperación como herramienta de seguridad y control geopolítico, incluso a costa de vulnerar principios humanitarios? A modo de ejemplificación, la experiencia afgana analizada por Calvillo Cisneros (2011) muestra los riesgos de esta práctica: pérdida de legitimidad, desconfianza local y reproducción de conflictos. Por tanto, en África las consecuencias podrían ser similares, agravadas por la fragilidad institucional y la competencia entre potencias externas.

En pocas palabras, la doctrina *America First* no solo redefine la cooperación estadounidense, sino que acelera un cambio de paradigma global: del desarrollo como bien público universal, al desarrollo como recurso estratégico en la disputa por el Sur Global. Donde las relaciones de cooperación se circunscriben cada vez más en un marco transaccional, donde el valor del desarrollo se mide no por su impacto social o económico, sino por su utilidad estratégica para la proyección de poder estadounidense/occidental.

Así, el declive estadounidense en la comunidad internacional, y sobre todo en materia de cooperación, debe entenderse como una crisis de propósito. Entre el idealismo liberal de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría y el realismo defensivo de la doctrina del *America First*, EEUU se enfrenta a un nuevo dilema, el de definir su liderazgo o aceptar un mundo donde el poder (económica, tecnológica y normativo) sea distribuido de una manera más plural y fragmentada.

#### 4. Conclusiones

El análisis desarrollado permite confirmar la hipótesis planteada: la doctrina *America First* ha propiciado una clara instrumentalización de la ayuda al desarrollo, subordinándola a los intereses estratégicos, comerciales y de seguridad de EEUU. Este giro doctrinal ha supuesto un punto de inflexión en la política exterior estadounidense, manifestándose en un repliegue frente al multilateralismo y en transformaciones sustanciales dentro de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La reducción de su presupuesto, la suspensión de contratos y la paralización de programas en sectores estratégicos como la salud, la educación, la gobernanza y el cambio climático no sólo han supuesto un retroceso para millones de beneficiarios en el África subsahariana, sino que también han erosionado la posición de EEUU como actor central de la cooperación internacional. Hecho que evidencia un cambio de prioridades orientado más hacia la protección de los intereses nacionales que hacia la promoción de un desarrollo sostenible y equitativo. No obstante, este debilitamiento del dominio estadounidense podría también abrir la posibilidad de reconfigurar las relaciones internacionales en la región, permitiendo una mayor autonomía regional y reduciendo las dinámicas de poder asimétricas que históricamente han condicionado el desarrollo en el continente.

Los resultados empíricos corroboran que estos recortes han tenido efectos directos y mensurables: como el aumento proyectado de infecciones de VIH y tuberculosis, el cierre de clínicas y la interrupción de proyectos de nutrición y agua potable, generando un riesgo de retroceso en logros de desarrollo alcanzados durante las dos últimas décadas. Estas consecuencias no solo reflejan un debilitamiento del compromiso estadounidense con los principios fundacionales de la ayuda, sino también una redefinición de la cooperación como instrumento de poder blando al servicio de su agenda geopolítica. De manera paralela, el vacío de liderazgo dejado por Washington ha favorecido la incursión de nuevos actores –como China, Rusia, Turquía o la Unión Europea–, que han intensificado su presencia mediante mecanismos de inversión, acuerdos comerciales y programas de cooperación bilateral. Este desplazamiento del equilibrio de poder confirma que la retirada estadounidense no responde únicamente a una estrategia de ahorro presupuestario, sino a una reorientación deliberada de la política de cooperación hacia ámbitos considerados de interés estratégico y de seguridad.

A futuro, la trayectoria de USAID sugiere una consolidación de este patrón de selectividad, priorizando regiones y sectores vinculados a la estabilidad política, la seguridad fronteriza y la explotación de recursos naturales. Esta reconfiguración, sin embargo, plantea un doble desafío: para el África subsahariana, la necesidad de diversificar socios y fortalecer su integración regional para no depender de un único donante; y para el sistema internacional, la gestión de un escenario de cooperación cada vez más fragmentado y competitivo, en el que los principios universales de la ayuda corren el riesgo de diluirse.

En síntesis, y como se revela en las disposiciones de la NSS de 2017 donde se hacía explícito que la cooperación al desarrollo no es concebida como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para potenciar intereses estratégicos y económicos del país emisor, la doctrina *America First* no solo ha transformado el papel de USAID, sino que ha contribuido a la configuración de un nuevo orden internacional caracterizado por la instrumentalización política de la ayuda, la erosión del multilateralismo y la creciente competencia por la influencia en el Sur Global.

#### 5. Referencias bibliográficas

- Abdulrasheed, A. y Nurain, A.M. (2025): "The 2024 re-election of Donald Trump: Implications for international relations, global dynamics and strategic balance", *AKSU Journal of Management Sciences (AKSUJOMAS)*, 10(1), pp 24-25. Disponible en: <https://doi.org/10.61090/aksujomas.10102>
- Álvarez Patilla, D. (2025): "Los recortes del Gobierno de Trump en la USAID causarán 14 millones de muertes hasta 2030, según un estudio", *RTVE.es*. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20250701/recortes-usaid-causaran-14-millones-muertes-2030-estudio/16642756.shtml>
- Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1998): *Security: A new framework for analysis*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers.
- Calvillo Cisneros, J.M. (2011): *Afganistán: seguridad y desarrollo. Un modelo de estabilización de Estados*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- Calvillo Cisneros, J. M. (2023): "El multilateralismo: nacimiento, desarrollo, crisis y ¿resurgir?", en Calatrava García, A. y Calvillo Cisneros, J. M. (eds.): *El orden mundial en transición*, Madrid: Dykinson, pp. 31-48. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/2551>
- Carr, E.H. (1939): *The twenty years' crisis, 1919-1939: An introduction to the study of international relations*, London, Macmillan.
- Carson, J.L., Sievert, J. y Williamson, R.D. (2024): *Nationalized Politics: Evaluating Electoral Politics Across Time*, Oxford, Oxford University Press.
- Corona, S. (2020): "El difícil camino para alejarse del 'America First'", *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-08-21/el-dificil-camino-para-alejarse-del-america-first.html>
- Castellanos, R. y Seijas, N. (2025): "¿Qué es el USAID y por qué Trump quiere acabar con ella?", *El Orden Mundial*. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-usaid/>
- Del Amo, P. (2025): "La erosión del orden liberal internacional y la transición hacia un nuevo sistema", *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-erosion-del-orden-liberal-internacional-y-la-transicion-hacia-un-nuevo-sistema/>
- Galtung, J. (1969): 'Violence, peace, and peace research', *Journal of Peace Research*, 6(3), pp. 167-191.

- García Encina, C. (2024): "Trump, el conservadurismo estadounidense y la Convención", *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/trump-el-conservadurismo-estadounidense-y-la-convencion/>
- Haass, R. (2017): *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, New York, Penguin.
- Holt, M. (1999): *The Rise and Fall of the American Whig Party: Jacksonian Politics and the Onset of the Civil War*. New York, Oxford University Press.
- Ikenberry, G.J. (2018). "La crisis del Orden Liberal Mundial", *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 30-36.
- Ilyas, M. D. (2024): "America's Role in a Changing World: European Concerns over Trump's Re-Election", *Open Journal of Social Sciences*, 12, pp. 511-536. Disponible en: <https://doi.org/10.4236/jss.2024.1210034>
- Manero Salvador, A. (2024): "El mundo de ayer o la crisis del orden internacional". *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, 18(2), pp. 50-75.
- Mbembe, A. (2001): *On the Postcolony*, Berkeley, University of California Press.
- Meyer, P.J. y Martin, R.L. (2021): *U.S. Foreign Aid to Latin America and the Caribbean: FY2019 Appropriations*, Washington, DC, Congressional Research Service. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/349885704>
- Morgenthau, H.J. (1948): *Politics among nations: The struggle for power and peace*, New York, Alfred A. Knopf.
- Moritsugu, K. (2023): "China promotes its Belt and Road infrastructure lending as an alternative for international development", *Associated Press*. Disponible en: <https://apnews.com/article/69d6a22fba05a168746d257938c6b0e4>
- Nicolás, S (2025): "Una decisión millones de personas en riesgo: el impacto del desmantelamiento del sistema de cooperación de EE.UU.", *RTVE.es*. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20250320/cierre-usaid-afecta-millones-de-personas-tambien-eeuu/16477521.shtml>
- Ngũgĩ wa Thiong'o (1986): *Decolonising the Mind: The Politics of Language in African Literature*, London, James Currey.
- Nye, J.S. (2004): *Soft power: The means to success in world politics*, New York, Public Affairs.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T. y Miall, H. (2005): *Contemporary conflict resolution*, 2ª ed., Cambridge, Polity Press.
- Rey, M. (2025): "Guerra comercial, tensión con aliados y promesas por cumplir: la "controvertida" política exterior de Donald Trump", *RTVE.es*. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20250504/guerra-comercial-tension-aliados-controvertida-politica-exterior-trump/16562246.shtml>
- Rodney, W. (1972): *How Europe Underdeveloped Africa*, London, Bogle-L'Uverture Publications.
- Rodríguez Soto, J. C. (2025): "Los efectos secundarios de Trump", *Mundo Negro*. Disponible en: <https://mundonegro.es/los-efectos-secundarios-de-trump/>
- Rogoff, K. (2025): "Lo que Trump 2.0 significa para África y Latinoamérica", *El Economista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/trump-2-0-significa-africa-latinoamerica-20250323-751713.html>
- Schirado, S. (2025): *The 2024 Elections and the Status Quo*, Department of Political Science, Diablo Valley College, POLSC 121: Introduction to American Government, 29 April. Disponible en: <https://www.kropfpolisci.com/ps121.sample.paper.schirado.pdf>
- Strange, S. (1996): *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thompson, J. (2017): "Understanding Trumpism: The new president's foreign policy", *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 1(1), 53-70. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/sirius-2017-0052>
- The White House (2017): *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC, The White House. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- The White House (2025): *President Trump's America First priorities*, Washington, DC, The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities>
- U.S. Department of State (2025): *Making Foreign Aid Great Again*, U.S. Department of State. Disponible en: <https://statedept.substack.com/p/making-foreign-aid-great-again>
- Vallée, O. (2025): "El nuevo reparto de África: 10 configuraciones para 2025", *Le Grand Continent*. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/02/el-nuevo-reparto-de-africa-10-configuraciones-para-2025/>
- Waltz, K.N. (1979): *Theory of international politics*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Washington, G. y Allen, W. B. (1988): *George Washington: A collection*, Indianapolis, Liberty Classics.
- Wesgate, K. (2021): *The history of political parties*, Gareth Stevens Publishing.