

Nuevo internacionalismo en la política exterior estadounidense de la Administración Biden. Balance de 100 días de gobierno

Caterina García
Catedrática de Relaciones Internacionales

Josep Ibáñez
Profesor titular de Relaciones Internacionales



Introducción: una política exterior estadounidense a la deriva

La victoria electoral de Joe Biden en las elecciones presidenciales de 2020 abrió la puerta a la revisión de una política exterior que su antecesor Donald Trump había llevado a la deriva. Los vientos del populismo, el mar de confusión estratégica y la corriente de los tiempos convulsos llevaron a Estados Unidos por un rumbo incierto, marcado ese último año de *trumpismo* por los rigores de la pandemia mundial. Algunos observadores dudan incluso de que el país hubiese tenido durante esos cuatro años una política exterior propiamente dicha, de modo que Estados Unidos parecía batirse en retirada (Gurtov, 2021).

*La lista de
fiascos, infamias,
descréditos,
incoherencias e
incertidumbres
que dejó la
política interna-
cional de Trump
es interminable.
El único hilo
conductor, más
allá del
populismo
nacionalista
propio del
trumpismo, fue el
abandono del
internacionalismo
liberal*

Resulta difícil sostener, como algunos auguraban, que la política exterior de Trump acabaría siendo convencional (Karni, 2017), pero ciertamente tampoco resultó ser del todo revolucionaria (García e Ibáñez, 2017). Las ocurrencias e incoherencias con la que se inició en 2017 fueron sucediéndose sin más guía estratégica que un discurso de “realismo basado en principios” (The White House, 2017), de fundamentos teóricos muy endeble y de aplicación práctica irreconocible. Ni el realismo en cualquiera de sus versiones ni principios morales dignos de tal nombre parecen haber sido característicos del período 2017-2020. La política exterior de Trump ha sido singular por “miope, cambalachera, temperamental, poco confiable, grosera, personalista y profundamente iliberal” (Kirshner, 2021: 18) ¿Qué balance puede haber resultado de tal singularidad?

Pueden serle atribuidos algunos logros reseñables. En primer lugar, Estados Unidos no empezó ninguna guerra, lo cual es algo realmente excepcional en el balance de cualquier mandato presidencial. Incluso llegó a firmarse un acuerdo con los talibanes en Afganistán y se produjo un repliegue de tropas en Siria, aunque en ningún caso los estadounidenses contribuyeron significativamente a resolver ningún conflicto armado. En las relaciones con los aliados y socios europeos, quizá los discursos antieuropeístas y las amenazas de retirada de la OTAN contribuyeron a que Europa asumiese algunas responsabilidades adicionales sobre su propia seguridad. En Oriente Medio la política estadounidense contribuyó a que Israel estableciese relaciones diplomáticas con algunos Estados árabes (Baréin, Emiratos Árabes Unidos, Sudán y Marruecos), aunque la situación en la región continuase resultando poco esperanzadora, en especial para los palestinos. Y en el terreno comercial fueron negociados un nuevo acuerdo con Corea del Sur y una versión actualizada del TLCAN, aunque no fuesen sustancialmente mejores que los anteriores acuerdos (Walt, 2021).

Pero la lista de fiascos, infamias, descréditos, incoherencias e incertidumbres que dejó la política internacional de Trump es interminable. El único hilo conductor, más allá del populismo nacionalista propio del *trumpismo*, fue el abandono del internacionalismo liberal que, en mayor o menor medida, había sido mantenido por todos los gobiernos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La proyección internacional de Estados Unidos dejó de ser un referente para las democracias liberales (Mounk, 2021). Cuando estuvo en juego elegir entre democracia y dictadura el gobierno de Trump no sólo se mostró silencioso o comprensivo con acciones y expresiones autoritarias, sino que fueron objeto de halagos tanto dictadores (Putin en Rusia, El Sisi en Egipto o Kim Jong Un en Corea del Norte) como fuerzas y líderes extremistas en otros países democráticos y no democráticos por igual (en Europa, India, Brasil,...). Las violaciones de derechos huma-

nos fueron especialmente reseñables por parte estadounidense en materia de inmigración, refugio y asilo, donde fue habitual el trato denigrante y discriminatorio hacia los extranjeros, sobre todo si éstos pretendían entrar en el país por la frontera sur. Y, sin llegar a abrazar formalmente el unilateralismo, el gobierno estadounidense sí socavó profundamente el multilateralismo con una sucesión de desplantes a las normas e instituciones internacionales: retirada de la Alianza Transpacífica, abandono del Acuerdo de París sobre el Clima, retirada del Acuerdo Nuclear con Irán, retirada del Consejo de Derechos Humanos en las Naciones Unidas, debilitamiento de la Organización Mundial del Comercio, retirada del Tratado de Cielos Abiertos, anuncio de salida de la Organización Mundial de la Salud (en plena pandemia del COVID-19 para más inri),...

Durante estos años los encuentros y desencuentros con algunos países fueron tan llamativos como desconcertantes. Algunos gozaron de un favor sólido e inalterable, como Israel, pero fueron muchos más los que deben preguntarse todavía por los motivos de las filias y fobias que guiaron sus relaciones con Estados Unidos, desde Cuba a Corea del Norte, pasando por Irán, México e incluso Rusia. Regiones enteras como África o América Latina fueron relegadas al olvido o incluso al desprecio, como cuando Trump se refirió públicamente a África y a Haití como estercoleros (*shitholes*). Capítulo aparte lo constituyeron las relaciones con China, que pasaron de la adulación a la enemistad cuando el gobierno estadounidense decidió iniciar un arriesgado conflicto económico a gran escala en 2017-2018. Poco hubo aquí de improvisación, pues la sinofobia en algunos sectores estadounidenses había sido cuidadosamente cultivada antes de instalarse en la Casa Blanca (Navarro y Autry, 2011). Pero la dimensión de la “guerra comercial” fue más allá de lo previsto por muchos, sin que pueda afirmarse más de dos años después de sus inicios que resultó ventajosa para los intereses norteamericanos. Más bien contribuyó a consolidar, junto con las trabas a las operaciones de grandes tecnológicas chinas como Huawei, una competencia estratégica que va más allá de la rivalidad económica (The White House, 2017; Schneider *et al.*, 2019).

El papel de Estados Unidos en el mundo según Biden

Salvo contadas excepciones, la política exterior no suele ocupar un lugar central ni en los programas ni en las campañas electorales de la mayoría de los países, puesto que no constituye una de las prioridades de los electores, cuyos votos van destinadas a captar. Por otra parte, la política exterior, por su propia naturaleza y por los compromisos internacionales que conlleva, es una de las políticas más estables de

El liberalismo institucionalista de Biden no es idealista, es pragmático: retomar la responsabilidad del liderazgo para asegurar la paz, la seguridad y la prosperidad internacionales redundando en beneficio propio

cualquier gobierno. Así, en general, las diferencias entre las propuestas de los partidos de todo el espectro político de un país, incluso entre las de aquellos más alejados entre sí, suelen ser de matiz más que de fondo, y los cambios de gobiernos suelen generar, en este ámbito, reorientaciones discursivas más que giros radicales de comportamiento. No obstante, las excepciones existen.

En campaña electoral el candidato a liderar una superpotencia como Estados Unidos no puede dejar de hacer referencia a su papel en el sistema internacional. En la medida en que la ubicación de Estados Unidos en el mundo y su actitud frente al mundo pueden condicionar la vida y el bienestar de los ciudadanos de este país, la política exterior deviene un tema de interés doméstico. A la inversa, el lema nacionalista de Donald Trump, “*America first*”, a pesar de ir dirigido al público interno, era un mensaje que, por sus consecuencias, no podía ser ignorado por aliados, rivales o enemigos de Estados Unidos, puesto que implicaba una actitud más dura, así como un menor compromiso con las instituciones internacionales multilaterales y con las causas globales. El discurso y la política exterior nacionalista de Trump se contraponía abiertamente al discurso multilateralista e internacionalista de su antecesor, Barak Obama.

En la retórica de la política exterior estadounidense la oscilación pendular entre nacionalismo unilateralista y multilateralismo universalista es una constante histórica, si bien, en la práctica, las diferencias no son tan intensas como ese vaivén discursivo podría hacer pensar. A la vez, la identificación apriorística entre, por un lado, republicanos-unilateralistas-nacionalistas con el realismo político y, por otro lado, demócratas-multilateralistas-internacionalistas con el idealismo y/o el liberalismo tampoco tiene una correspondencia exacta en la práctica de la política exterior. Recordemos, por ejemplo, que bajo la Administración de un demócrata multilateralista e internacionalista por excelencia como Bill Clinton Estados Unidos firmó el Protocolo de Kyoto, pero no lo ratificó. O, en otro orden de cosas, a pesar de haber proclamado una política exterior multilateralista y no intervencionista a lo largo de la campaña electoral, ocho años después, Clinton acabaría siendo el presidente más intervencionista desde la Segunda Guerra Mundial (Ortiz de Zárate, 2016).

Dicho esto, tras el pronunciado viraje de la política exterior de Trump, la campaña presidencial del demócrata Joe Biden no podía evitar pronunciarse sobre la política exterior. Un posicionamiento claramente diferenciador se imponía. El mantra “*America first*” fue sustituido por el eslogan-propuesta “*America Must Lead Again*” y por su versión más optimista y asertiva “*America is back*”. Ambas formulaciones reflejaban la visión de Biden sobre el papel de Estados Unidos en el mundo.

Al mensaje interno -seguiremos cuidando de los ciudadanos americanos- se uniría uno aparentemente dirigido al exterior –hemos vuelto y no volveremos a descuidar a nuestros aliados-, pero que en el fondo era imprescindible para que el primero fuera realidad -les necesitamos para ser poderosos y ser capaces de hacer frente a los peligros que amenazan el bienestar de los ciudadanos americanos.

La idea reflejada en estos eslóganes, *leitmotiv* de la formulación de la política exterior de Biden, es la tesis central de la teoría de la estabilidad hegemónica (Kindelberger, 1973; Keohane, 1984) en su versión más básica: el mundo necesita un líder que dote de estabilidad al sistema. Y esta tesis se acompaña de otra afirmación, convertida por Biden en un corolario: Estados Unidos debe ser ese líder. Para ello, debe recuperar el liderazgo abandonado, que no perdido ni arrebatado por otros.

En un artículo publicado en marzo-abril de 2020, Biden acusaba a Trump de haber cometido cuatro errores en su política exterior: menospreciar y abandonar a sus socios y aliados (Canadá, UE); provocar y envalentonar a sus adversarios (China, Rusia, Irán); iniciar guerras comerciales que perjudican a sus ciudadanos; y abdicar de su liderazgo (Biden, 2020a). Este último error, como ya advirtió años atrás John Ikenberry (2018), era la causa del desmorone de los elementos del orden internacional que había construido con tanto esfuerzo tras la Segunda Guerra Mundial. Y los cuatro errores juntos habían hecho de Estados Unidos un país más frágil e inseguro. Los retos globales, observaba, seguían creciendo y la actitud de Trump, al ignorarlos, había acabado perjudicando a las clases medias estadounidenses, principales víctimas de su guerra comercial con China y de sus desacuerdos económicos con sus socios. Su receta era clara: recuperar el liderazgo, “volver a presidir la mesa”. El instrumento principal para conseguirlo debía ser la diplomacia.

La misma idea era recogida y desarrollada un año más tarde, siendo ya presidente, en las *Orientaciones provisionales para la estrategia de seguridad nacional* (The White House, 2021e): para defender los intereses estadounidenses frente a los retos y amenazas de orden externo (pandemia, crisis climática, proliferación nuclear, cuarta revolución industrial) e interno (retroceso democrático, aumento del nacionalismo y justicia racial), Estados Unidos debe trabajar junto con sus aliados y socios. Se debe restablecer la confianza en el orden multilateral y renovar las fuentes de fortaleza nacional (el valor y la fuerza de la democracia). El liberalismo institucionalista de Biden no es idealista, es pragmático: retomar la responsabilidad del liderazgo para asegurar la paz, la seguridad y la prosperidad internacionales redundan en beneficio propio. Los objetivos son ahora más concretos: reforzar las

La Administración Biden asume un mundo de retos globales que requieren una gestión multilateral. Apuesta por retomar el liderazgo...

alianzas a fin de estar en disposición de frenar las amenazas; invertir en desarrollo para crear mercados, frenar las migraciones y reducir la inestabilidad; e invertir en el sistema sanitario para reducir los riesgos de pandemias que amenazan la salud de los ciudadanos y la economía estadounidense.

La posición internacional de Biden se alinea con el liberalismo institucional en su versión más intergubernamentalista (Moravscik, 1995) y apuesta claramente por el multilateralismo centrado en y dirigido por el Estado: “Comprometerse con el mundo para mantener América próspera y segura” (The White House, 2021e: 6). La recuperación del liderazgo pasa por restablecer su lugar en las instituciones internacionales, revitalizar la red de alianzas y asociaciones malquistada por su antecesor, utilizar la diplomacia y -guiño a realistas y halcones- modernizar las capacidades militares.

La visión del mundo de la Administración Biden y la política exterior que de ella se deriva parte de cuatro premisas. En primer lugar, *el carácter global de los retos y amenazas y la necesidad de hacerles frente colectivamente*: la mayoría de amenazas y retos a los que se enfrenta el país no tienen fronteras y son compartidos por aliados, rivales y enemigos y, por tanto, solo se pueden enfrentar multilateralmente. Los nacionalismos estatales van en contra de esta lógica cooperativa y, en consecuencia, es imperativo reinvertir las tendencias aislacionistas proclamadas por algunos de ellos. En segundo lugar, *el carácter indisociable de la política exterior y la interior*: para ser poderosos internacionalmente hay que ser fuertes internamente y ello requiere recuperar el bienestar, la confianza y el apoyo de las clases medias estadounidenses. Hay que desarticular las políticas proyectadas hacia el exterior de los últimos años que, empecinadas en dar una imagen de fuerza y dureza, han acabado perjudicando a los ciudadanos americanos. En tercer lugar, *el carácter negativo de la transformación en curso de la estructura de poder mundial*: la distribución del poder mundial está cambiando y el cambio supone una amenaza al poder americano. Aunque hay diferentes países y actores no estatales “amenazantes”, solo hay uno, China, que con la combinación de sus capacidades económicas, militares, diplomáticas y tecnológicas es capaz de desafiar de forma sostenida al orden internacional liberal (The White House, 2021e: 8). China, claramente, no forma parte de las naciones afines con quienes Estados Unidos comparte cosmovisión y valores. Y finalmente, en cuarto lugar, *el carácter urgente de la respuesta*, ya que están en juego las alianzas, las instituciones, los acuerdos y las normas, base del orden internacional favorable a Estados Unidos.

La estrategia a seguir es clara: defender las fuentes del poder económico estadounidense y defender la democracia interna; renovar la arquitectura multilateral internacional modernizándola y adaptándola a los nuevos retos (ciberataques, cambio climático, carrera tecnológica digital); promover una distribución del poder favorable que permita prevenir las amenazas a Estados Unidos, los ataques a los bienes comunes globales o el dominio de regiones clave. Y todo esto hay que hacerlo en conjunción con socios y aliados, revitalizando las maltrechas alianzas, puesto que solos es imposible.

En definitiva, la Administración Biden asume un mundo de retos globales que requieren una gestión multilateral. Apuesta por retomar el liderazgo y para ello recurre al *smart power* que Hillary Clinton adoptase al inicio del primer mandato de la Presidencia de Obama (Clinton, 2009; Nye, 2009 y 2011). Este poder inteligente se presenta como la solución capaz de convencer a liberales y realistas en política exterior: diplomacia y poder suave como primera opción, para legitimar el liderazgo de la superpotencia ante socios y aliados, pero sin renunciar al poder duro, incluyendo el uso de la fuerza como último recurso, capaz tanto de disuadir a potenciales rivales y enemigos, como de reconfortar a los sectores más duros de la opinión pública interna.

Un programa de política exterior pragmático: vuelta al internacionalismo

Joe Biden hizo campaña prometiendo devolver la política exterior a la “normalidad” tras la excepcionalidad en que la había sumido Trump y reafirmó este compromiso al llegar a la Casa Blanca (The White House, 2021c). El lema “una política exterior normal” fue cuestionado y criticado por poco ambicioso: la normalidad, la vuelta atrás, era renunciar a la oportunidad de reorientar y mejorar la política exterior (Ashford, 2020). Es cierto que, al menos formalmente, los planteamientos programáticos, contrapuestos a las erráticas actuaciones de Trump, destilaban una cierta pulsión restauradora (Soler, 2020). Pero del enunciado programático no debe inferirse, sin más, la voluntad de presentar un programa “conservador”, una mera vuelta atrás. El mensaje puede ser interpretado como la determinación de abandonar el desorden y la improvisación de los últimos cuatro años. Volver a la vida pre-Trump significa, para la Administración Biden-Harris, regresar a una política exterior pensada y elaborada en base a unas prioridades y objetivos y abandonar una forma de hacer política a través de tuits.

El pragmatismo impregna la diplomacia multilateralista que, en Estados Unidos, nunca ha sido entendida como un fin en sí mismo, sino como un medio para conseguir objetivos

El programa Biden-Harris, como cualquier programa de política exterior, afirmaba orientarse hacia la defensa de los intereses vitales. Dada la situación de partida, ello exigía una triple recuperación: la del liderazgo, la de la legitimidad y la de la acción global (multilateralismo) contra las amenazas globales (Biden, 2020b). La recuperación del liderazgo abandonado requería reconquistar la legitimidad –“Estados Unidos debe liderar no sólo con el ejemplo del poder, sino con el poder de nuestro ejemplo”–, así como restaurar y reconstruir las alianzas y asociaciones.

Del primer discurso del Presidente Biden ante el Departamento de Estado, pueden extraerse tres ideas-guía de su política exterior en línea con los planteamientos programáticos: primera, hay que recomponer el multilateralismo y liderar el orden internacional (“América ha vuelto”, “América se vuelve a comprometer con el sistema internacional”); segunda, hay que retomar la lógica diplomática abandonada por Trump (“la diplomacia ha vuelto al centro de la política exterior”); y tercera, hay que reconstruir los vínculos dañados (“Vamos a reparar nuestras alianzas”) (The White House, 2021c).

En el ámbito institucional, la recomposición y la vuelta a la “normalidad” pasaría, en primer lugar, por rehabilitar el poder del Departamento de Estado y de sus funcionarios a fin de que la política exterior recuperara su carácter orgánico, evitando así depender de las veleidades y ocurrencias personales del presidente. En segundo lugar, volvería a los cauces diplomáticos, de los que nunca debiera haberse alejado, y se abandonarían las redes sociales como instrumentos vehiculares del discurso de la política exterior.

En el ámbito político implicaría, por una parte, un cambio de actitud frente a aliados y rivales y, por otra, la reversión de toda una serie de decisiones tomadas por el anterior presidente. En primer lugar, Biden manifestó su determinación de reactivar y renovar los hábitos cooperativos con los socios y aliados tradicionales de Estados Unidos como una forma de revigorizar las alianzas que habían sido menospreciadas y atrofiadas por Trump y que tan necesarias son para encarar los retos globales y los desafíos provenientes de los nuevos centros de poder: “Las alianzas de América son nuestro mayor activo” (The White House, 2021c). Este planteamiento pasa por reconducir las relaciones con Canadá y México, modernizar la OTAN, buscar un diálogo más fluido con la UE, construir alianzas con Australia, Japón, y Corea del Sur, y establecer asociaciones por todo el mundo (India, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam y otros miembros ASEAN). La estrategia que Biden denominaba “liderar con diplomacia” es también válida para comprometer a adversarios y competidores y es clave para convencer, recuperar la legitimidad y recuperar el control de la agenda internacional, evitando que sea China quien lo tenga. Pero el pragma-

tismo impregna la diplomacia multilateralista que, en Estados Unidos, nunca ha sido entendida como un fin en sí mismo, sino como un medio para conseguir objetivos: se trata de construir nuevas normas globales que reflejen los valores e intereses de Estados Unidos.

Respecto a rivales y competidores, los nuevos líderes sabían que la opinión pública no aceptaría timidez o debilidad. Por tanto, pragmatismo de nuevo a través de una actitud de “firmeza serena”: los mensajes programáticos hacia China y Rusia eran mucho menos estridentes, pero tan o más firmes que los de sus predecesores. Estados Unidos no está dispuesto a tolerar las acciones agresivas –interferencias electorales, ciberataques, abusos económicos, ataques a los derechos humanos o violaciones de la propiedad intelectual– y les hará frente en conjunción con sus aliados.

En el amplio capítulo de reversión de decisiones tomadas por la Administración Trump, las propuestas Biden-Harris pueden agruparse en cinco bloques. Un primer bloque iba destinado a la reincorporación de Estados Unidos a los acuerdos denunciados por Trump: el Acuerdo de París sobre el Clima y el Acuerdo Nuclear con Irán. La iniciativa de reincorporación al Acuerdo de París era el primer paso de una serie de propuestas que reflejaban una postura diferente frente a la crisis climática y que incluían el compromiso de integrar los objetivos climáticos en todas las acciones diplomáticas; promesas de reindustrialización que, avanzando en la energía sostenible, crearían 10 millones de puestos de trabajo; la recuperación de las regulaciones de emisiones y la ampliación de sus objetivos (alcanzar las emisiones cero en 2050). La propuesta de retomar, y quizás renegociar, el Plan de Acción Integral Conjunto con Irán iba en la línea de resolver los conflictos diplomática y multilateralmente: a la par que un instrumento que avanza en la desnuclearización, era visto como un instrumento capaz de frenar cualquier acción desestabilizadora.

Un segundo bloque de propuestas programáticas hacía referencia a la reincorporación de los Estados Unidos como miembro de organizaciones internacionales que la Administración Trump había abandonado. Desmarcándose del negacionismo y unilateralismo de Trump, Biden proponía el retorno a la Organización Mundial de la Salud, reformarla, reforzarla, y trabajar multilateral y cooperativamente para vencer al COVID-19 y evitar futuras pandemias. Igualmente, el programa de Biden incluía la restauración de las obligaciones financieras respecto al Fondo de Población de Naciones Unidas al que Trump había retirado la financiación, alegando que el organismo había financiado abortos forzados en China. Respecto a otra de las organizaciones víctimas del unilateralismo de Trump, la Organización Mundial del Comercio, que había sido paralizada por el doble bloqueo estadounidense a la elección de la nueva Directora General y de dos de los

miembros del Órgano de Solución de Diferencias que debían ser renovados, el programa Biden-Harris proclamaba la necesidad de emprender, junto con las naciones afines, una reforma institucional que pusiera el comercio internacional al servicio de todos los ciudadanos y no de las clases privilegiadas. Pese a estas propuestas, ni durante la campaña ni en las primeras declaraciones de la Administración Biden se hizo referencia alguna a la reincorporación de Estados Unidos a la UNESCO y al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En un tercer bloque podemos agrupar aquellas propuestas que hacían referencia a la gestión de conflictos. Por una parte, el programa Biden-Harris proponía acabar con las guerras interminables: retirada de la mayoría de los efectivos militares en Afganistán y retirada del apoyo a Arabia Saudí en la guerra del Yemen. Por otra, se posicionaba a favor de la búsqueda de la paz y la estabilidad en Oriente Medio, renovando –opción continuista respecto a cualquier Administración anterior– su compromiso con la seguridad de Israel, al tiempo que apostando por la solución de dos Estados –opción de cambio respecto a la Administración Trump–.

Invertir en diplomacia no es algo que se haga porque es correcto sino porque repercute en beneficio de los ciudadanos estadounidenses en tanto que les permite vivir en paz, seguridad y prosperidad

Un cuarto bloque lo constituían las referencias programáticas a la protección de los Derechos Humanos. Más allá de la defensa genérica, se apostaba por la restauración del programa de admisión de refugiados, planteada como un deber frente a una necesidad global sin precedentes. Se repudiaba abierta y frontalmente la política migratoria de Trump de separación de familias practicada en la frontera de México y se anunciaba la concesión de visados temporales para trabajadores de sectores en los hay escasez de mano de obra local.

Un quinto bloque de temas se refería al control de armas. La renovación del compromiso estadounidense se concretaba en dos propuestas: poner en marcha una campaña conjunta con sus aliados, e incluso con China, destinada a conseguir la desnuclearización de Corea del Norte y extender el tratado Nuevo Tratado START con Rusia, anclaje de la estabilidad estratégica entre ambos países.

Para evitar cualquier posible crítica que lo tachase de idealista internacionalista, Biden insistía en su pragmatismo, intentado dejar claro que invertir en diplomacia no es algo que se haga porque es correcto sino porque repercute en beneficio de los ciudadanos estadounidenses en tanto que les permite vivir en paz, seguridad y prosperidad. En la misma línea, las alianzas sirven para fortalecer el poder de Estados Unidos y mejorar la capacidad para desarticular las amenazas que acechan al país. La cooperación al desarrollo no es filantrópica, se coopera para estar más seguros: ayuda a las poblaciones de los países en vías de desarrollo, pero, sobre todo, crea mercados para los productos americanos y reduce la probabilidad de conflictos que generan migraciones masivas.

En definitiva, la Administración Biden presentaba una política exterior multilateralista e internacionalista, pero insistía en destacar su pragmatismo y su orientación nacional, alejando el fantasma del idealismo con el que, tan a menudo, son criticados los demócratas. Las palabras del Secretario de Estado, Antony Blinken, en su primera alocución ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de representantes reflejaban esta determinación: “La Administración Biden-Harris ha establecido las prioridades de su política exterior respondiendo a una simple pregunta, la misma que nos motiva cada día: ¿qué significará esta política para los trabajadores y las familias estadounidenses?” (Blinken, 2021).

Balance de 100 días de gobierno

Una vez constituido el nuevo gobierno, las prioridades de la política exterior se abrieron paso de manera efectiva en dos de las proyecciones que constituían un cambio radical en la dimensión internacional de la política estadounidense. La primera era el compromiso para enfrentar la emergencia climática en base a argumentos científicos y apoyando a trabajadores y empresas estadounidenses para liderar una revolución energética limpia. A través de la orden ejecutiva del 27 de enero el nuevo gobierno proclamaba sin ambages el compromiso decidido en la lucha contra la crisis climática y la situaba como elemento esencial para la política exterior y la seguridad nacional de Estados Unidos. Ello supuso no sólo la anunciada vuelta al Acuerdo del Clima de París, sino también la asunción de un papel de liderazgo en la promoción internacional de acciones para la reducción de emisiones de CO₂. En este sentido, de manera inmediata se nombró a una figura política de primer nivel como John Kerry Enviado Presidencial Especial para el Clima y se convocó una Cumbre de Líderes por el Clima para el Día de la Tierra, con objeto de galvanizar y renovar los esfuerzos de lucha contra la crisis climática (The White House, 2021b y Department of State, 2021b). Más allá de los gestos, la voluntad inequívoca en este ámbito se manifestó con la visita de John Kerry a China los días 15 y 16 de abril y con la declaración conjunta resultante de este encuentro en Shanghai con el Enviado Especial Chino para el Cambio Climático, Xie Zhenhua (Department of State, 2021e). Dicho documento hace explícito el compromiso de ambas potencias para luchar activamente contra la crisis climática y marca el camino de la cooperación multilateral para hacer efectiva la aplicación del Acuerdo de París a través de la Conferencia sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas prevista para noviembre de 2021 en Glasgow (COP 26). Algo no menos significativo es la absoluta ausencia de referencias a los no pocos asuntos conflictivos de la relación bilateral.

Uno de los cambios es la reivindicación del estatus internacional de Estados Unidos a través de las alianzas democráticas en todo el mundo con la bandera de los valores norteamericanos y los derechos humanos

La segunda proyección de cambio se refería a la reivindicación del estatus internacional de Estados Unidos a través de la reconstrucción de alianzas democráticas en todo el mundo con la bandera de los valores norteamericanos y los derechos humanos. En este sentido, resultó significativo que, en su primer encuentro internacional tras asumir la Presidencia, en el marco de la Conferencia Virtual de Seguridad de Munich, Biden declarase a sus aliados europeos: “America is back. The transatlantic alliance is back. And we are not looking backward; we are looking forward, together” (The White House, 2021d).

Pese al pragmatismo que las inspira, estas reorientaciones tempranas de la política exterior de la Administración Biden merecen ser consideradas como un nuevo internacionalismo, con el que se abandona el aislacionismo populista del gobierno anterior. Muy reveladora de este giro fue la nueva política de acogida de refugiados, respecto de la cual se adoptaron medidas inmediatas con las que el nuevo gobierno se comprometía con un trato digno, respetuoso y no discriminatorio a todos aquellos que solicitasen la admisión en los programas de refugiados estadounidenses, con especial mención de colectivos especialmente desfavorecidos, como mujeres y personas LGBTQI+, en un marco más amplio de promoción de los derechos humanos a través de la política exterior (Department of State, 2021a y 2021c).

Pero junto a este nuevo internacionalismo es reseñable la definición igualmente temprana de los adversarios y amenazas de Estados Unidos, con China y Rusia en el punto de mira (The White House, 2021c y Department of State, 2021d). En una línea continuista respecto del gobierno anterior, China es definida como el principal “competidor”, con el que se puede trabajar en temas de interés común, como la lucha contra el cambio climático (Liu, 2021), pero que encontraría la oposición norteamericana frente a abusos económicos, acciones coercitivas como las del Mar de China Meridional, violaciones de derechos humanos como los sufridos por los *uigures*, robos de propiedad intelectual y perjuicios a la gobernanza global. El carácter estratégico de esta competencia no desaparecerá durante el mandato de Biden, pero China dejará de contar con un entorno favorable como el que tenía, marcado por la división entre democracias liberales y las distracciones impuestas por las políticas de Trump, entre el proteccionismo, el negacionismo climático, el nacionalismo populista y el desprecio por el multilateralismo (Rudd, 2021: 66).

Con Rusia también sería posible llegar a acuerdos, y de hecho desde febrero se acordó ampliar cinco años el Nuevo Tratado START para la reducción de armas estratégicas, pero el Presidente Biden manifestó a Putin el cambio de actitud estadounidense con respecto a lo que consideraba acciones agresivas rusas (interferencias electorales, ciberataques

y violaciones de derechos humanos como las sufridas por el opositor Alexei Navalni); en contraste con la pasividad del anterior gobierno, desde ahora Estados Unidos se opondría a Rusia de manera más decidida. En un rango inferior de amenazas son considerados actores regionales como Irán y Corea del Norte, que con tecnologías y capacidades decisivas pueden amenazar a los aliados y socios estadounidenses y desestabilizar Oriente Medio y Asia Oriental (The White House, 2021e: 8).

Una medida de singular importancia a mediados de abril fue la decisión de retirar de Afganistán todos los efectivos militares estadounidenses restantes y dar por finalizada así la guerra iniciada 20 años atrás. La retirada debería hacerse efectiva y total antes del 20º aniversario del 11-S, y de manera coordinada con la reducción de la presencia militar de los otros aliados de la OTAN presentes sobre el terreno (The White House, 2021f). Tras esta decisión se encuentra la constatación de que desde hace tiempo la situación en Afganistán carece de una solución militar y lo único que Estados Unidos puede hacer respecto del conflicto interno es dar apoyo diplomático al proceso de paz en curso (Labott, 2021). Finaliza así una presencia militar sostenida por políticas cambiantes en las que ha ido variando la estrategia (intervención militar, política antiterrorista, política contra-insurgente, extracción del terrorismo, contención del terrorismo,...), el enemigo (Al Qaeda, talibanes, grupos insurgentes,...) y hasta el objetivo último de la presencia militar, manteniéndola hasta conseguir la construcción de un Estado democrático y seguro, o bien sólo hasta que el Estado sea lo suficientemente bueno como para facilitar una salida militar rápida (Dorani, 2019). El anuncio de la retirada fue aprovechado para anunciar un replanteamiento de las capacidades antiterroristas estadounidenses frente a amenazas provenientes de lugares tan diversos como Yemen, Siria, Somalia o, eventualmente, de nuevo Afganistán.

La encrucijada de la proyección internacional de Estados Unidos

Como se ha apuntado, la nueva política exterior estadounidense parte de una proposición estratégica que entronca con una inequívoca tradición internacionalista liberal. En palabras de Biden: “Los Estados Unidos deben renovar sus ventajas duraderas para que podamos afrontar los retos de hoy desde una posición de fortaleza. Volveremos a construir mejor nuestras bases económicas; reivindicaremos nuestro lugar en las instituciones internacionales; enarboremos nuestros valores en casa y alzaremos la voz para defenderlos en todo el mundo; modernizaremos nuestras capacidades militares a rebufo del liderazgo de la diplomacia; y revitalizaremos la incomparable red de

La nueva política exterior estadounidense parte de una proposición estratégica que entronca con una inequívoca tradición internacionalista liberal

alianzas y asociaciones de Estados Unidos” (The White House, 2021e: 2). A diferencia del populismo y las incoherencias que marcaron los inicios del gobierno de Trump en política exterior, el gobierno de Biden se inicia con una visión estratégica respecto del orden internacional. En ella, los valores democráticos cuestionados en muchos lugares (empezando por Estados Unidos) son esgrimidos como inspiración para la acción política, mientras que el multilateralismo denostado por tantos (empezando por el anterior gobierno estadounidense) se define como institución crucial para hacer frente a retos globales. Está por ver si la práctica acompañará al discurso, pero desde los primeros 100 días del mandato éste ha sido expuesto de manera articulada y carente de improvisación, con decisiones y acciones inmediatas en el sentido de lo anunciado en campaña electoral.

No es de extrañar la buena acogida que la nueva política exterior cosechó rápidamente en el Departamento de Estado, cuyo personal se vio reconocido en las declaraciones de intenciones, en las primeras directrices adoptadas y en los nombramientos clave de la diplomacia estadounidense. Habían sido diplomáticos y habían ocupado cargos relevantes en el Departamento de Estado durante el último gobierno de Obama tanto el nuevo Secretario de Estado, Antony Blinken, como su número dos, Wendy Sherman, y la mayoría de altos cargos nombrados en los primeros 100 días de la Presidencia de Biden también formaban parte de la carrera diplomática. También en el Departamento de Defensa los primeros nombramientos, empezando por el General Lloyd Austin como Secretario de Defensa, entroncaban con la experiencia del último gobierno de Obama. Por tanto, a diferencia de lo ocurrido en 2017, pocas fueron las resistencias internas a la proyección de la nueva política exterior.

También muy favorable fue la acogida por parte de aliados y socios tradicionales, así como de instituciones internacionales, pues pronto pudo constatarse, y con alivio, que los Estados estaban de vuelta con el gobierno de Biden. De modo que éste contará con un crédito renovado después de cuatro años de enorme descrédito internacional. Y la sola voluntad de tener mayor protagonismo, respaldada por las capacidades políticas, económicas y militares con las que sigue contando Estados Unidos, garantizan que este país ganará influencia internacional.

Resulta mucho más incierto determinar si algunos de los mayores retos para la seguridad nacional estadounidense podrán ser gestionados adecuadamente. Uno de ellos se refiere a la gestión del equilibrio de poder internacional y consistiría en “promover una distribución de poder favorable (...) para impedir a los adversarios que amenacen directamente a los Estados Unidos o a sus aliados, que dificulten el acceso a bienes públicos globales o que dominen regiones cruciales”

(The White House, 2021e: 9). Los mayores esfuerzos en esta tarea serán dedicados a la competencia estratégica con China, a la contención de acciones hostiles por parte de Rusia, a la proliferación nuclear de países como Irán y Corea del Norte, y a la gestión de conflictos armados como el de Yemen. La brújula para esta travesía será una diplomacia que indicará cuáles son en cada caso las decisiones “inteligentes y rigurosas” (The White House, 2021e: 14) en un mundo que ha cambiado y no tiene vuelta atrás. El orden internacional liberal y la *Pax Americana* del siglo XX ya no existen como tales (Nye, 2020: 216-218) y es en el complejo mundo del siglo XXI donde deberá insertarse el nuevo internacionalismo de Biden.

Referencias bibliográficas

- Ashford, E. (2020), “Biden Wants to Return to a ‘Normal’ Foreign Policy. That’s the Problem”, *The New York Times*, 25 de agosto.
- Biden, J. R. Jr. (2020a), “Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, vol. 99, núm. 2, pp. 64-76.
- Biden, J. R. Jr. (2020b), *The Power of America’s Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenge of the 21st Century*, Democratic National Committee, disponible en: <https://joebiden.com/americanleadership/>
- Blinken, A. J. (2021), *Opening Remarks by Secretary of State Antony J. Blinken before the House Committee on Foreign Affairs*, Washington, DC, 10 de marzo. <https://www.state.gov/opening-remarks-by-secretary-of-state-antony-j-blinken-before-the-house-committee-on-foreign-affairs/>
- Clinton, H. (2009), *Statement of Senator Hillary Rodham Clinton Nominee for Secretary of State*, Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, 13 de enero.
- Council on Foreign Relations, “Trump’s Foreign Policy Moments 2017-2020”, disponible en: <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>
- Department of State (2021a), *Rebuilding and Enhancing U.S. Refugee Resettlement Programs*, Press Statement by Antony J. Blinken, Washington, DC, 4 de febrero.
- Department of State (2021b), *Remarks at Munich Security Conference Special Session*, by John Kerry, Washington, DC, 19 de febrero.
- Department of State (2021c), *Putting Human Rights at the Center of U.S. Foreign Policy*, Press Statement by Antony J. Blinken, Washington, DC, 24 de febrero.
- Department of State (2021d), *Reaffirming and Reimagining America’s Alliances*, *Speech by Antony J. Blinken*, NATO Headquarters Agora, Bruselas, 24 de marzo.
- Department of State (2021e), *U.S.-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis*, Media Note, Office of the Spokesman, Washington, DC, 17 de abril.
- Dorani, S. (2019), *America in Afghanistan. Foreign Policy and Decision Making from Bush to Obama to Trump*, Londres/Nueva York, I.B. Tauris.

García, C. e Ibáñez, J. (2017), "Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno", en M. Mesa (2017), Manuela Mesa (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, pp. 149-166.

Gurtov, M. (2021), *America in Retreat. Foreign Policy under Donald Trump*, Lanham, MD/Londres, Rowman & Littlefield.

Haas, R. (2021), "How China is Responding to Escalating Strategic Competition with the U.S.", *China Leadership Monitor*, núm. 67, 1 de marzo.

Ikenberry, J. G. (2018), "La crisis del orden liberal mundial", *Anuario Internacional CIDOB 2018*, Barcelona, CIDOB, pp. 29-36.

Karni, A. (2017), "Trump's foreign policy goes mainstream", *Politico*, 10 de abril, disponible en: <http://www.politico.com/story/2017/04/donald-trump-foreign-policy-mainstream-staffers-237046>

Keohane, R. O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Kindelberger, C. P. (1973), *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, University of California Press.

Kirshner, J. (2021), "Gone But Not Forgotten. Trump's Long Shadow and the End of American Credibility", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 18-26.

Labott, E. (2021), "Biden Is Done with Afghanistan. Is Afghanistan Done With America?", 14 de abril, disponible en: <https://foreignpolicy.com/projects/biden-first-100-days/>

Liu, M. (2021), "Climate Offers a Glimmer of Hope for U.S.-China Cooperation", *Foreign Policy*, 16 de marzo, disponible en: <https://foreignpolicy.com/projects/biden-first-100-days/>

Mathews, J. T. (2021), "Present at the Re-creation? U.S. Foreign Policy Must Be Remade, Not Restored", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 10-16.

Moravcsik, A. (1995), "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, núm. 4, pp. 611-637.

Mouk, Y. (2021), "Democracy on the Defense. Turning Back the Authoritarian Tide", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 163-173.

Navarro, P. y Autry, G. (2011), *Death by China. Confronting the Dragon – A Global Call to Action*, Upper Saddle River, NJ, Pearson Education.

Nye, J. S. Jr. (2009), "Get Smart", *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 4, pp. 160-163.

Nye, J. S. Jr. (2011), *The Future of Power*, Nueva York, Public Affairs.

Nye, J. S. Jr. (2020), *Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump*, Oxford, Oxford University Press.

Ortiz de Zárate, R. (2016), *Bill Clinton*, Barcelona, CIDOB, disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/estados_unidos/bill_clinton

Rudd, K. (2021), "Short of War. How to Keep U.S.-Chinese Confrontation from Ending in Calamity", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 58-72.

Schneider-Petsinger, M.; Wang, J.; Jie, Y.; Crabtree, J. (2019), *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*, Londres, The Royal Institute of International Affairs-Chatham House, Noviembre.

Slaughter, A.-M. y LaForge, G. (2021), "Opening Up the Order. A More Inclusive International Order", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 154-162.

Soler, E. (coord. y ed.) (2020), "El mundo en 2021: diez temas que marcarán la agenda internacional", *CIDOB Notes internacionals*, 243/diciembre.

The White House (2017), *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC.

The White House (2021a), *The Biden-Harris Administration Immediate Priorities*, Washington, DC.

The White House (2021b), *FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government*, Washington, DC, 27 de enero.

The White House (2021c), *Remarks by President Biden on America's Place in the World*, Washington, DC, 4 de febrero.

The White House (2021d), *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, Washington, DC, 19 de febrero.

The White House (2021e), *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, DC., marzo.

The White House (2021f), *Background Press Call by a Senior Administration Official on Afghanistan*, Washington, DC, 13 de abril.

Walt, S. M. (2021), "Trump's Final Foreign-Policy Report Card", *Foreign Policy*, 5 de enero, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/01/05/trumps-final-foreign-policy-report-card/>

