

Proyección de la política exterior estadounidense durante el gobierno de Biden

Autora: Lic. Denysse F. Fundora Agrelo

e-mail: denyssefundora@gmail.com

ORCID iD: 0000-0002-0976-3368

Los cambios actuales en las dinámicas del poder global están estrechamente vinculados al debilitamiento de EE.UU., proceso que se aceleró durante la presidencia de Donald Trump. Revertirlo se ha convertido en prioridad del posterior gobierno de Joseph Biden.

El presente artículo se propone analizar cómo la presente Administración ha proyectado su política exterior para contrarrestar el declive del poderío estadounidense. Para ello, el texto se centra en documentos y declaraciones elaboradas por la propia Administración, como las Directrices Interinas de Seguridad Nacional y discursos del mandatario y su Secretario de Estado.

Cuestión de prioridades

Una vez asumida la presidencia, la Administración Biden debió enfrentar una multiplicidad de crisis domésticas e internacionales derivadas de la profunda polarización, el extremismo, la desinformación, la recesión económica y la pandemia. En medio de ese contexto y tras el nocivo impacto del mandato de Trump en la institucionalidad estadounidense, el gobierno debió centrar esfuerzos en la recomposición de la burocracia vinculada a la política exterior y la seguridad nacional, como paso necesario para impulsar su agenda.

El Departamento de Estado había sufrido un éxodo de diplomáticos de carrera y tuvo lugar una reducción de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional. La moral de los funcionarios se vio severamente afectada por la centralización de las decisiones de política exterior en la figura del entonces presidente, la desarticulación del proceso de consultas interagenciales y el primer juicio político contra Trump. A esto se sumaron el trasfondo esencialmente electoral de las decisiones y declaraciones del mandatario, y el protagonismo de Twitter como plataforma para divulgarlas, en lugar de los canales y códigos tradicionales.

Una primera aproximación a la visión de política exterior y seguridad nacional del gobierno de Biden fue publicada por la Casa Blanca el 3 de marzo, con el título Directrices Interinas de Seguridad Nacional. El propósito del texto era indicar a las agencias y departamentos las prioridades de trabajo en tanto se concibe la nueva Estrategia de Seguridad Nacional. Es la primera vez que se publica un documento de esta naturaleza (Congressional Research Service, 2021) y, en la práctica, sustituye la Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno de Trump, publicada en 2017.

De las Directrices se desprende un concepto de seguridad nacional amplio, enfoque que responde a la interdependencia que el actual gobierno establece entre las problemáticas domésticas e internacionales. Esta formulación permite articular una “política exterior para la clase media estadounidense”¹, la cual debería contribuir a la expansión de la clase media, la generación de consenso y un mayor involucramiento de los ciudadanos en torno a las principales acciones de política exterior. Con esto, los Demócratas aspiran a incrementar su capital político de cara a las elecciones presidenciales de 2024.

De acuerdo con el documento, el actual escenario se plantea en términos de desafíos transfronterizos, amenazas a la democracia, cambios en la distribución del poder global, retos al orden internacional y revolución tecnológica.

Ejes estratégicos

Los tres ejes que según las Directrices garantizarían la seguridad nacional de EE.UU. son: 1) el estímulo de las fuentes del poderío estadounidense -dentro de las que se encuentran la economía, la defensa y la democracia-, 2) la promoción de una distribución favorable de poder, y 3) el liderazgo y capacidad de mantener un sistema internacional estable y abierto sustentado en fuertes alianzas democráticas (Casa Blanca, 2021).

Para fomentar las fuentes del poderío estadounidense, el gobierno se propone proteger la seguridad del pueblo de amenazas externas y domésticas, expandir la prosperidad y oportunidad económicas, revitalizar sus valores democráticos, establecer prioridades

¹ Concepto definido por un Grupo de Trabajo de la *Carnegie Endowment for International Peace*, institución dirigida entonces por el actual director de la CIA, William Burns. Entre los autores del informe donde se aborda el concepto, se encuentran el actual Asesor de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, y el Director de Planificación Política del Departamento de Estado, Salman Ahmed.

claras en el presupuesto de defensa, no participar en “guerras eternas”, promover el uso de energías renovables y tecnología de avanzada, modernizar la infraestructura, dignificar la inmigración e invertir en las instituciones vinculadas a la seguridad nacional.

EE.UU. reconoce con esto que el relanzamiento de su liderazgo a nivel global debe partir de un reacomodo interno, dada la erosión en el consenso doméstico resultante del fracaso de la guerra contra el terrorismo y profundizada por el gobierno de Trump. Parte, también, de la necesidad de restaurar la credibilidad de EE.UU. como supuesto paradigma de prosperidad, al ser una condición innegable de su hegemonía. Este aspecto está estrechamente vinculado a la mencionada idea de “una política exterior para la clase media estadounidense”.

Como establece el segundo eje, EE.UU. intenta impulsar una distribución favorable de poder que impida la amenaza directa al territorio nacional y a sus aliados por parte de adversarios, lo cual se ha traducido en un discurso con una notable carga ideológica. Al oponer las “democracias” a las “autocracias”, EE.UU. busca apuntalar la maltrecha unidad con sus aliados en función de la otredad. Con la estigmatización de un grupo de países, persigue legitimar la necesidad de un liderazgo organizado desde Washington. No obstante, EE.UU. insiste en que no se trata de dividir al mundo “en bloques rígidos”, defensa en la que pesa la culpa ante las evidentes semejanzas con la retórica de la Guerra Fría.

El fomento de las alianzas estaría dirigido a revitalizar la democracia a partir del enfrentamiento a amenazas transfronterizas, ciberataques, desinformación y corrupción; la defensa de los derechos humanos; el uso coordinado de herramientas económicas para avanzar intereses comunes; el establecimiento de cadenas confiables de suministros; y el trabajo conjunto para tomar represalias contra actores que “interfieran en sus procesos democráticos”.

La revitalización de la democracia, vista desde el prisma más conveniente para las grandes potencias occidentales, no solo está en el centro del segundo eje antes mencionado, sino de los tres: como fuente del poderío nacional, como patrón divisorio en el sistema internacional y como pilar del orden mundial.

Específicamente, los aliados a los que se hace referencia en las Directrices son India, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam, Australia, Japón, Corea del Sur, Israel, Estados del Pacífico, la Unión Europea, Reino Unido, Canadá y México. A nivel de organizaciones, hacen énfasis en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN). El mismo documento señala como regiones priorizadas al Indo-Pacífico, Europa y América.

La evidente contraposición entre el fomento de alianzas y el *America First* de Trump es un reconocimiento de la incapacidad de EE.UU. de promover y proteger sus intereses en condiciones de aislacionismo.

Parte de la estrategia para restaurar la supuesta credibilidad de EE.UU. como paradigma de la democracia a nivel global se basa también en un sutil ejercicio de autocrítica por “errores del pasado”. Ejemplos ilustrativos son las referencias a la insurrección en el Capitolio, a la implementación de Acuerdos de Libre Comercio (Blinken, 2021a) y al apoyo a las dictaduras en América Latina (Blinken, 2021b). La abrupta salida de Afganistán no ha corrido igual suerte; por el contrario, las alusiones a aprender de los errores suelen circunscribirse a la forzada evacuación de ciudadanos estadounidenses y aliados en suelo afgano.

En el centro de la agenda de seguridad nacional se encuentra el enfrentamiento con China, como muestra de los desafíos que se ciernen sobre el sistema internacional en general y la democracia en particular.

El Secretario de Estado definió la relación de EE.UU. con China como “el mayor reto geopolítico del siglo XXI”. Si bien se reconoce la existencia de otros adversarios importantes como Rusia, Irán y Corea del Norte, China “es el único país con el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para desafiar seriamente el sistema internacional estable y abierto: todas las reglas, valores y relaciones que hacen que el mundo funcione como queremos, porque en última instancia es funcional a los intereses y refleja los valores del pueblo estadounidense” (Blinken, 2021a).

La actual Administración intenta cerrar un ciclo en la política exterior estadounidense al desplazar el centro de atención de Medio Oriente al Indo-Pacífico. Este proceso ha sido

resultado del estancamiento de las guerras en Iraq y Afganistán, el desarrollo de China, el reconocimiento de este país como amenaza durante el gobierno de Trump y la consecuente proyección de una política de línea dura.

La modificación no solo se constata en las Directrices y declaraciones de altos funcionarios, sino en la reestructuración del Consejo de Seguridad Nacional, con un desbalance entre los equipos a cargo de ambas regiones, favorable al del Indo-Pacífico (Pager & Bertrand, 2021).

El enfoque de EE.UU. hacia China quedó definido en términos de competencia estratégica, en la que EE.UU. debe involucrarse desde una posición de poder, la que a su vez dependerá de la cohesión que logre con sus aliados. Blinken resumió los nexos bilaterales de la siguiente manera: “Nuestra relación con China será competitiva cuando deba ser, colaborativa cuando pueda ser y de confrontación cuando tenga que ser” (Blinken, 2021a).

En las Directrices se reconoce que existen desafíos al orden internacional de posguerra. Según EE.UU., este escenario supone una oportunidad para implementar reformas e iniciativas que aglutinen a países con intereses similares e influyentes actores no estatales. Entre esas iniciativas se encuentran la modernización de la arquitectura de la cooperación internacional, la innovación tecnológica para amplificar las ventajas comparativas colectivas, la ciberseguridad y el enfrentamiento a enfermedades infecciosas.

Ejemplos de plataformas para concertar estos esfuerzos colectivos, a instancias de EE.UU., fueron la pasada Cumbre de Líderes sobre el Clima y la venidera Cumbre de la Democracia. La primera concluyó sin grandes compromisos y sobre la segunda se conoce poco a un mes de iniciarse. Esto manifestaría un cuestionamiento a la capacidad real de EE.UU. de establecer liderazgo, al ser un actor cuya proyección exterior no ofrece garantías de estabilidad una vez concluida una presidencia. Es, además, un gobierno que demostró desprecio por sus aliados más cercanos con la caótica retirada de Afganistán y que expresa compromiso con las instituciones del sistema internacional, mientras opera en escenarios paralelos cuya membresía decide unilateralmente.

Este punto nos permite analizar el tercer eje: “liderar y mantener un sistema internacional estable y abierto, sostenido por fuertes alianzas democráticas, asociaciones, instituciones internacionales y normas”. El liderazgo de EE.UU. lo establecen sobre la base del retorno al multilateralismo, el avance de normas favorables y “el poder del ejemplo”.

Washington manifiesta la necesidad de participar en la toma de decisiones a nivel global, de modo que garantice la aprobación de iniciativas acorde a sus intereses, incluyendo la propia reforma a las instituciones. Asimismo, se proponen abordar la amenaza de las armas nucleares y el “liderazgo” de EE.UU. en materia de no proliferación, al tiempo que evalúan reducir el papel de las armas nucleares en la Estrategia de Seguridad Nacional. Otro de los propósitos es “reducir la amenaza que plantean los programas nucleares y de misiles de Corea del Norte”, para lo cual será indispensable el trabajo con Corea del Sur y Japón, relaciones que se vieron afectadas durante la presidencia de Trump.

En la conducción de la política exterior, EE.UU. se plantea el uso del poder inteligente, aun cuando no hace una referencia directa a él. Establece que privilegiarán la diplomacia y solo recurrirán al uso de la fuerza como última opción. Los principales instrumentos de política exterior serán: la diplomacia, el desarrollo y la gestión gubernamental de la economía (Casa Blanca, 2021).

La fuerza militar solo será utilizada “cuando los objetivos y la misión sean claros y logrables, cuando la fuerza esté combinada con los recursos apropiados y como parte de una estrategia integrada, cuando sea consistente con los valores y leyes [de EE.UU.] y con el consentimiento informado del pueblo estadounidense” (Casa Blanca, 2021). Resta ver cómo este objetivo se traduce en cifras presupuestarias, teniendo en cuenta el enorme desbalance que existe entre los montos asignados al Pentágono y al resto de las agencias federales.

Impacto práctico

Si bien la retórica oficial ha sido consistente con los objetivos propuestos, no ha ocurrido lo mismo con las acciones. A pesar de haber proyectado una perspectiva diferente a la

del gobierno de Trump desde los primeros momentos de la campaña presidencial, las acciones implementadas no han supuesto una gran ruptura con los preceptos anteriores.

La aparente simpleza de oponer un discurso al caos imperante durante la Administración Trump desconoció el papel de los procesos en la historia. No bastaba solo cambiar un presidente por otro, porque muchas de las problemáticas con que se encontró el nuevo gobierno eran fenómenos en curso. De hecho, no solo se trata de que el mandato de Trump acelerara algunos de estos procesos, sino que la propia elección de Trump fue una manifestación de estas contradicciones.

Eso, y un oportunismo que aspira a beneficios políticos a partir del mantenimiento de las medidas coercitivas heredadas de la Administración anterior han tributado a que, a pesar de tantos propósitos altisonantes, se asista a una política exterior con más signos de continuidad que de ruptura con respecto a aquella a la que con tanto esmero se opusieron. Resta ver cuánto de lo dicho y hecho durante este año queda plasmado en la Estrategia de Seguridad Nacional.

Conclusiones

Durante los primeros meses de mandato, el gobierno de Biden se propuso incrementar el poderío y la credibilidad estadounidenses en materia de política exterior. En esta proyección ha sido central la interrelación entre las políticas interna y exterior por su potencial como generadora de consenso y estrategia electoral.

El diseño inicial, en ausencia de una Estrategia de Seguridad Nacional definida, está en función del impulso a las fuentes tradicionales del poderío estadounidense como la economía, el “paradigma democrático” y las alianzas.

Se manifiestan cambios en los desafíos a la seguridad nacional desde el punto de vista del enfoque, el alcance y los actores prioritarios. Destaca la ausencia del Medio Oriente entre las regiones más relevantes y la consolidación de China como principal amenaza geoestratégica.

Al aplicar la nueva visión de política exterior, han coexistido el discurso sustentado en la ruptura con el gobierno anterior y la implementación poco consecuente con marcados

signos de continuidad. De prevalecer lo segundo, sería inviable la articulación coherente del diseño de política exterior y, por tanto, se acentuaría el declive de EE.UU. como hegemon.

Bibliografía referenciada

- Biden, J. (2021). *Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.* Washington D.C. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>
- Biden, J. (2021b). *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference.* Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>
- Biden, J. (2021c). *Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly.* Nueva York. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>
- Blinken, A. (2021a). *A foreign policy for the American People.* Washington D.C. Obtenido de <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>
- Blinken, A. (2021b). *Making Democracy Deliver for the Americas.* Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.state.gov/making-democracy-deliver-for-the-americas/>
- Blinken, A. (2021c). *Secretary Antony J. Blinken on the Modernization of American Diplomacy.* Virginia. Obtenido de <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-the-modernization-of-american-diplomacy/>
- Casa Blanca. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance.* Washington D.C. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

Congressional Research Service. (2021). *The Interim National Security Strategic Guidance*. Washington D.C. Obtenido de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11798>

Pager, T., & Bertrand, N. (28 de enero de 2021). *White House shifts from Middle East quagmires to a showdown with China*. POLITICO. Obtenido de <https://www.politico.com/news/2021/01/28/biden-china-foreign-policy-463674>