

DEFINICIÓN ELECTORAL Y LIDERAZGO INTERNACIONAL DE ESTADOS UNIDOS. LOS PRIMEROS CIENTOS DÍAS DE JOE BIDEN EN LA PRESIDENCIA

María Pía Taracena Goût

Contexto

2020 fue un año intenso durante el cual el mundo se sumergió en una crisis de salud sin precedentes con repercusiones de todo tipo y que identificamos de la siguiente manera:

- *Políticas.* Desde mi perspectiva, los gobiernos no supieron responder a la pandemia, lo que provocó desconfianza entre la población y los “obligó” a dar respuestas contundentes, pero poco funcionales. Los de los países más democráticos y ricos de pronto se vieron en la necesidad de mostrarse autoritarios y controladores de sus sociedades para contener los contagios, aunque de poco sirvió. Los más pobres dejaron a la población a su suerte.
- *Económicas.* La pandemia obligó al confinamiento, se cerraron los negocios y las escuelas, con lo que la dinámica de las personas cambió y la afectación en la actividad económica fue inmensa.
- *Sociales.* El virus afectó el sentido que los humanos damos a la vida al restringirse, y en algunos casos prohibirse, los abrazos, la socialización, las visitas, en fin, la vida cotidiana como la conocíamos, lo que provocó depresión y desesperación, circunstancia que en algunos casos incluso llevó a algunas personas a la muerte. La vida cambió y la sensación de desesperanza se instaló. La vuelta a la antigua normalidad se volvió una fantasía y un deseo; por eso, en algunos países se buscaron liderazgos que devolvieran a los ciudadanos la sensación de normalidad. Para Estados Unidos, Donald Trump no fue ese líder, sino Joe Biden.

2020 fue también un año de contiendas políticas. Cerca de cien países celebraron comicios nacionales o locales. De todos esos procesos, uno llamó especialmente la atención: el proceso electoral en Estados Unidos, celebrado el 3 de noviembre, por ser el que más expectativas generó en el mundo, sobre todo en el contexto de la pandemia.

En esta ocasión, el discurso *disruptivo* de Donald Trump, tan popular en 2016, no fue suficiente para su reelección. En cambio, el estilo calmado, preciso y “normal” del candidato Joe Biden le significó 80 000 000 de votos que lo llevaron a la Casa Blanca. La esperanza global de un cambio de mando se logró. Un nuevo liderazgo despejaría el camino hacia el reposicionamiento estadounidense a nivel internacional.

¿Será que la eterna superpotencia podría acabar con el desorden y la confusión en los que el sistema internacional parecía estar inmerso?, ¿es posible, en el contexto de la pandemia, que Estados Unidos retome su lugar en el mundo?, ¿enfrenta su liderazgo, siempre cambiante, un momento decisivo en lo tocante a su capacidad de influencia internacional?

A partir de su triunfo en la segunda guerra mundial, dicha preeminencia ha cambiado en varias ocasiones, pero podemos identificar cuatro momentos clave:

- La guerra fría (1945-1989), cuando compartió el poder con la antigua Unión Soviética, durante lo que se llamó la era bipolar.
- La consolidación de Estados Unidos como única superpotencia, hacia finales del siglo xx, cuando el mundo lo vio afianzarse, conformándose un entorno unipolar.
- A partir de la segunda década del siglo xxi, cuando se aprecia con más claridad el ascenso de otras potencias, como China, que compiten por el liderazgo mundial.
- Todos estos hitos tienen que ver con el contexto internacional, las acciones de Estados Unidos y su capacidad para mantenerse como líder supremo, hasta el cuarto momento, al que Fareed Zakaria describe como “la muerte de la hegemonía de Estados Unidos” y que se enmarca en los dos últimos años del gobierno de Trump (Zakaria, 2019). En ese contexto, Biden busca restablecer el carácter de Estados Unidos como el *gran poder*, reconstruyendo su primacía o preeminencia (Nye, 2015: 12),¹

¹ Concepto utilizado sobre todo por Joseph Nye para definir el papel de Estados Unidos en el mundo tras la segunda guerra mundial. El autor prefiere el término primacía al de hegemonía, el cual,

implícita en los objetivos estipulados en un documento de la Casa Blanca, cuando se habla de “fortalecer al personal de seguridad nacional, las alianzas de Estados Unidos a nivel mundial, encabezar el liderazgo en los valores estadounidenses y los derechos humanos, y equipar a la clase media nacional para que participe en la economía mundial” (White House, s. a.).²

¿Son suficientes estos objetivos para recobrar la primacía?³ Joseph Nye sostiene que, para que un país la preserve, debe considerar los tres niveles del poder, que son cuantificables y desproporcionados: el económico, el político y el militar, combinados con el llamado poder suave (*soft power*) (Nye, 2015: 13). El liderazgo también se mide por la capacidad de dicho país para proveer bienes públicos centrados, principalmente, en los temas de seguridad y prosperidad (Nye, 2015: 13).

Es decir, la primacía estadounidense se entendería, sobre todo, como la capacidad de detentar poder económico y poseer recursos, lo que convierte al país en un actor central en el equilibrio de poderes a nivel mundial (Nye, 2015:14).

La propuesta del presidente Biden incluye robustecer las fuerzas de seguridad o fortalecer el poder económico vía la clase media, lo que suena interesante, pero quizás sea insuficiente. La nueva presidencia debe considerar también algo implícito en las propuestas: la sensación de “declive” del país, percibida dentro y fuera de sus fronteras.

¿El poderío estadounidense podría derrumbarse como ocurrió con la URSS? El debate no es nuevo y la pregunta sigue allí. A fines de los ochenta del siglo xx, Samuel Huntington ya identificaba cinco momentos que revelaban esa situación:

1. El lanzamiento del primer satélite por parte de la URSS, en 1957.
2. La conformación de un mundo multipolar en la era de Richard Nixon (1969-1974).
3. El embargo del petróleo de los países árabes, en 1973.

según él, es impreciso por diferentes razones: a veces se refiere a la preponderancia económica, otras significa imponer las reglas del juego y en ocasiones alude a la capacidad de manipular los resultados de las decisiones para favorecer el interés nacional.

² La traducción de todas las citas es propia.

³ El análisis de Nye es interesante, pues considera que a lo largo del siglo xx no siempre los bienes públicos fueron los mejores o han sido impuestos con un alto costo, como en Chile o Irán.

4. La expansión soviética durante los años setenta del siglo xx.
5. El déficit fiscal y comercial en el periodo de Ronald Reagan (1981-1989) (Huntington, 1988: 95).

En este contexto, no debe sorprender que vuelva a hablarse de un “declive” estadounidense en las primeras décadas del siglo xxi; factores internos y externos así lo indican (Nye, 2015: 20) y, además, nos permiten identificar los términos en los que se presenta.

Los factores internos tienen como corolario la crisis económica de 2008, que llevó a un descontento social de las clases medias que vieron su nivel de vida muy afectado. Asimismo, las tensiones por motivos raciales, una constante en la historia reciente del país, resurgieron con más fuerza y se agudizó el desgaste de un sistema democrático electoral, cuya viabilidad, a partir de la polémica elección de George W. Bush en 2000, originó debates, dado que se basa en una institución creada en el siglo xviii, poco funcional para las dimensiones de Estados Unidos: el Colegio Electoral.

La crisis electoral llevó a que el presidente Bush fuera nombrado por la Suprema Corte de Justicia, lo que desconcertó al mundo y minó la imagen del país como aquél donde las instituciones democráticas funcionaban “mejor”. Por añadidura, estos hechos le restaron liderazgo, sobre todo en dos temas abanderados por Estados Unidos en el siglo xx: la promoción de la democracia y la agenda de derechos humanos.

Para ejercer liderazgo allende sus fronteras, una nación debe tener una cierta estabilidad interna. Este tema es muy importante, pues cuando se piensa en quién pudiera “sustituirlo” en el liderazgo mundial, siempre se consideran los factores internos del país en cuestión. Un ejemplo es China, cuyo sistema político enfrenta una crítica feroz.

Otro factor por considerar son las vulnerabilidades del sistema de seguridad estadounidense que salieron a la luz con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, acelerando la sensación de “declive” entre su población, que ya no se sentía segura en su propio territorio.

Dicho descenso en la primacía en lo que va del siglo xxi debe entenderse también en su dimensión internacional, pues la emergencia de nuevas potencias, o incluso superpotencias, podría disminuir su influencia (Nye, 2015: 23). Ejemplo de ello es lo ocurrido en sus primeras décadas: la consolidación de China como potencia económica y el neoimperialismo de Rusia, que con

el liderazgo del presidente Vladimir Putin ha desplegado una estrategia geopolítica de alcances regionales, lo que las coloca como competidoras de Estados Unidos en la carrera por el liderazgo internacional.

Los sitios destacados de China y Rusia confirman no sólo el descenso estadounidense, sino también que existe una crisis en el orden internacional liberal, al tratarse de países que nunca formaron parte del orden global creado por Estados Unidos en el siglo xx y que hasta hoy no practican el libre comercio ni siguen las reglas del liberalismo en lo tocante a la democracia y a los derechos humanos (Kissinger, 2014: 2), con lo que se avanza hacia el final de dicho orden.

La tensión que prevalece en esas circunstancias ha sido muy bien descrita por autores como Richard Haass y John Ikenberry, y es la generada entre el orden liberal y uno nuevo de corte *iliberal*, que no acaba de definirse (Ikenberry, 2020: 33), caracterizado por no compartir los valores del liberalismo internacional al ser un sistema abierto, sobre todo en lo tocante al comercio, aun cuando no deja de estar basado en reglas y en la cooperación como la forma predilecta de obtener ganancias comunes.

La dinámica de tal *desorden* inició en la segunda década del presente siglo (Haass, 2017: 5) y trae aparejado un aceleramiento del “declive” de Estados Unidos también como proveedor de bienes comunes (la paz, la prosperidad y la libertad) a nivel mundial.

La sensación de declive y el giro político

Como se señaló, esta sensación fue *in crescendo* a partir de los ataques de 2001 entre la población de aquel país. De acuerdo con las narrativas tanto del presidente George W. Bush (2001-2009) como de Barack Obama (2009-2017), existía una grieta en el orden internacional que permitió, entre otras cosas, la organización de grupos rebeldes, como los terroristas islámicos. Al mismo tiempo que se elaboraban explicaciones a nivel interno, otras giraban en torno a procesos externos, como la globalización económica, que había provocado una crisis cuyas afectaciones alcanzaron a un sector de la fuerza laboral y a una buena parte de las clases medias.

Esta visión de la realidad fue abonando el camino hasta dar lugar a un discurso nacionalista y proteccionista que fortaleció a los grupos que lo

representaban, sobre todo en el ámbito político; ideas y personas que se mostraron a la sociedad como la solución a sus problemas, pero también como los rivales del proyecto tradicional liberal estadounidense (Nye, 2015: 20); grupos que, desde la derecha, se fueron radicalizando y utilizaron las nuevas tecnologías a su favor, como las redes sociales, que les brindaron popularidad, lo cual les permitió apropiarse paulatinamente del Partido Republicano.

El Tea Party fue uno de estos grupos. Fundado en 2009, fue encabezado por Steven Bannon, estratega político, quien desde su prensa digital, llamada *Breitbart News*, fue desplazando el eje del discurso político del conservadurismo estadounidense, del centro a la extrema derecha, vinculándose así con el nacionalismo supremacista blanco; sin embargo, este fenómeno ocurrió también en otros puntos del planeta.

El ascenso a nivel mundial de destacados representantes de dicha narrativa se aceleró y en otras latitudes afloraron liderazgos como los de Víctor Orban, en Hungría; Recep Tayyip Erdogan, en Turquía; Jair Bolsonaro, en Brasil, y Rodrigo Duterte, en Filipinas, que promueven una ideología nacionalista, antiglobalizadora, anticientífica, que ha polarizado e incrementado la tensión en el sistema internacional.

Las consecuencias se han sentido, sobre todo, en el tratamiento de la pandemia, pues no ha habido consenso en cómo evitar los contagios, debido al descrédito del que han sido blanco tanto la ciencia, como los científicos y sus instrucciones, entre ellas, por ejemplo, la importancia del cubrebocas —y de portarlo correctamente— para desacelerar la emergencia sanitaria.

El sentimiento de “declive” también definió las elecciones de 2016. Dos preguntas son importantes para entender lo sucedido: ¿qué pasó en el gobierno de Obama, sobre todo en el segundo periodo (2012-2016), que reforzó dicha sensación sobre el desempeño internacional e influyó en la llegada de Trump a la Presidencia?, ¿qué percepción tenían los estadounidenses del papel de su país en el mundo el año en que Trump ganó?

El legado de Obama

Al igual que todos sus predecesores de la segunda mitad del siglo xx, Barack Obama tenía el reto de mantener el liderazgo de su país y, con ello, el orden liberal internacional, tanto sus estructuras económicas como las políticas y

las jurídicas. Por tanto, erróneamente diseñó su política exterior a partir de las bases construidas por su antecesor (y como hacen todos los candidatos, desde lo negativo), teniendo como meta principal dejar a un lado las guerras y buscar nuevos desafíos (Rose, 2016: 8).

Como resultado, limitó la participación de su país en operaciones militares, lo que redujo las intervenciones en lugares como Siria, Ucrania y Yemen, con base en la idea de que se debería dejar que los conflictos internos de las regiones fueran resueltos por los interesados.

Esta postura de “semirretiro” de los asuntos importantes dio a la oposición la oportunidad de elaborar una narrativa según la cual el mundo, incluido Estados Unidos, estaba viviendo uno de los momentos más peligrosos (Rose, 2016: 11-12); no obstante, en el gobierno del demócrata no todo fue negativo ni erróneo.

Existe consenso sobre algunos aciertos, como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP), la apertura con Myanmar, el viaje a Vietnam, el acercamiento con Cuba, el acuerdo nuclear con Irán, entre otros; aunque quizás, en un balance final, los “errores” fueron mayores que los aciertos en política internacional y las críticas al Premio Nobel de la Paz 2009 son nutridas, abonando a la mencionada sensación. Por poner sólo unos ejemplos: se le reprocha no haber hecho borrón y cuenta nueva con Rusia, no abordar el asunto de los asentamientos israelíes en Cisjordania, no lograr la paz con los palestinos; si bien se debilitó Al Qaeda, se fortalecieron otros grupos, como el llamado Estado Islámico de Irak y Siria (Islamic State of Iraq and Syria, ISIS); permitieron el avance de Rusia sobre Ucrania, el de China en el mar de China meridional y, sobre todo, se le reclama su rotundo fracaso en Libia.

De acuerdo con una encuesta del Pew Research Center, el 57 por ciento de las personas pensaba que el país debía resolver sus problemas y dejar al resto atender los propios; sólo un 34 por ciento pensaba lo contrario (Pew Research Center, 2016). Lo interesante es que esa visión no se aleja de lo que, según Brett Stephens, creía el presidente Obama, sobre “que la política exterior de Estados Unidos debería reducirse y que la Unión Americana tendría que entremeterse lo mínimo en los asuntos internos de otros países y no hacerlo sin una justificación” (Stephens, 2016: 17), idea central de la “doctrina de la construcción nacional”. A pesar de ello, según la misma encuesta el 53 por ciento de los estadounidenses desaprobaba la política exterior

de Obama y el 41 por ciento creía que el presidente decidía a partir de los intereses de otros países, incluso antes de tomar en cuenta los de Estados Unidos (Pew Research, 2016: 17).

El legado de Trump

La candidatura de este empresario subió como la espuma en el proceso electoral de 2016. Su narrativa, desde el principio de la campaña, fue construida alrededor de los sentimientos sobre el estado del poderío estadounidense ya mencionados. En una encuesta del Pew Research Center, según los republicanos las mayores amenazas para Estados Unidos en ese año eran la situación en Siria y el Estado islámico (el 91 por ciento) y el ascenso de China como un rival económico (el 57 por ciento). A esta percepción, tomada muy en cuenta por Trump y sus estrategias, se sumó el hecho de que la sociedad internacional ya no consideraba a Estados Unidos como un ejemplo a seguir, ni en materia política ni en lo económico.

Para Stephen Walt había dejado de ser “el faro de las ideas liberales y el modelo de orden democrático; por el contrario, se había convertido en una inspiración para el movimiento nacionalista y xenofóbico a nivel mundial” (Walt, 2018: 8).

“America First” fue el lema tanto del candidato Trump como de su partido para movilizar el voto a su favor; eslogan de corte nacionalista y populista que en el ámbito exterior significó el enfrentamiento con el orden liberal internacional y sus instituciones. Además de ello, la idea central profundizaba la “doctrina de la construcción nacional” del demócrata Obama al subrayarse que se mantendría el compromiso con otros sólo si esto repercutía en beneficios para la nación estadounidense (Walt, 2018: 9). La postura del presidente Trump hacia la reconstrucción de países como Afganistán o Irak, por ejemplo, fue negativa, pues consideraba que mientras Estados Unidos se debilitaba, se ayudaba a otros en su presunto avance hacia la democracia, aunque en realidad no les interesaba seguir por ese camino, así que prometió retirarse de las negociaciones para la reconstrucción en ambos países (Walt, 2018: 10).

Su política exterior se enmarcó en un contexto en el que Estados Unidos compartía el poder internacional en seis sentidos:

1. Existe una diversidad de actores en la arena internacional que despliegan poder en ese ámbito: Estados, empresas, organismos no gubernamentales, medios de comunicación, sociedad civil y grupos criminales.
2. El ascenso de China como potencia mundial la define como un Estado con mucho poder e influencia en ciertas regiones. Al parecer, sería la nueva defensora de ese orden liberal construido por Estados Unidos en el siglo xx.
3. El trabajo con Rusia en los temas en los que tuvieran coincidencias de intereses, como la lucha contra ISIS, mejoraría las relaciones bilaterales.
4. La prevalencia de una visión de suma cero en la política exterior. El presidente Trump construyó sus relaciones con el mundo desde la visión de un empresario que buscaba la opción de *ganar-ganar*; por tanto, su narrativa, sobre todo en el sector económico, siempre fue muy agresiva. Un ejemplo es la retórica empleada durante las negociaciones del T-MEC, al que consideró un triunfo para Estados Unidos al reivindicarlo luego del que llamó “el peor tratado de la historia”, el TLCAN. De ese modo, trató de desactivar la sensación de “declive” generada por la percepción de que dicho instrumento comercial había provocado pobreza y quitado empleos a los estadounidenses, siendo, desde su perspectiva, más ventajoso para México y Canadá.
5. La recurrencia a la diplomacia vía tuits. Como se sabe, Twitter fue su principal herramienta de comunicación rápida en materia de política exterior, minando así los canales tradicionalmente empleados por la Presidencia, como las conferencias de prensa. Sus nuevas formas de comunicar a la opinión pública sus visiones y decisiones en la materia debilitaron no sólo a la Presidencia sino a toda la burocracia diplomática, que se vio limitada y afectada en sus capacidades para influir en la toma de decisiones, al fortalecerse el poder de plataformas como Twitter y Facebook.
6. Para superar la debilidad sentida, Trump prometió durante su campaña fortalecer al sector militar.

Por lo tanto, la visión en política exterior implícita en “America First” buscaba una *ruptura* (Haass, 2020: 24) con las formas tradicionales⁴ sobre todo en los siguientes temas:

1. *La pésima relación con sus “aliados históricos”: la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*. Se registraron tensiones en varias cumbres internacionales entre Trump y sus aliados por temas como la salida de las tropas estadounidenses, no sólo de Medio Oriente sino también de Alemania, lo que complicó la relación con Angela Merkel.
2. *Las tensiones por su retiro de acuerdos internacionales*. Es decir, renunció a continuar con los acuerdos sobre armas de alcance medio, abandonó el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Tratado de Cielos Abiertos, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, el Plan de Acción Integral Conjunto, de índole nuclear, con Irán (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) y la imposición de sanciones económicas a dicho país.
3. *Su negativa a participar en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195)*. Se trata de un acuerdo intergubernamental preparado bajo los auspicios de la ONU en diciembre de 2018, en Marruecos.
4. *Otras tensiones a nivel bilateral*. Una de las acciones rupturistas más atrevidas fue el traslado de la embajada de Estados Unidos de Tel Aviv a Jerusalén, en Israel, en cumplimiento de una vieja promesa que sus antecesores no se habían atrevido a concretar. La relación con Israel se dio gracias a su estrecha relación con Benjamín Netanyahu, el ex-primer ministro israelí, conduciendo una política exterior de apoyo al conservadurismo israelí que lo llevo incluso a aceptar la polémica anexión de territorios en los Altos del Golán.
5. *El acercamiento a líderes y regímenes no gratos*. Destaca aquel famoso encuentro en la frontera de las dos Coreas, todo un atrevimiento histórico porque fue el primer presidente de Estados Unidos en cruzarla en muchas décadas; también su acercamiento a líderes mundiales

⁴ El concepto de *ruptura* lo propone Richard Haass en su análisis final sobre la política exterior de Donald Trump.

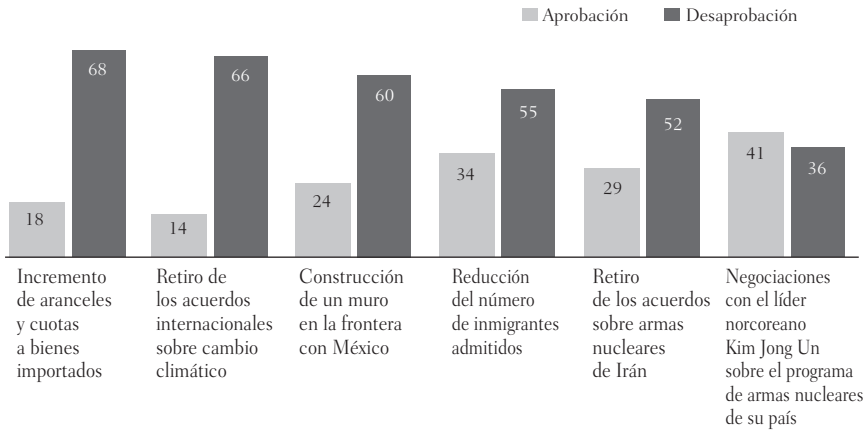
como Rodrigo Duterte, de Filipinas, el mismo Kim Jung Un, y su extraña relación con Vladimir Putin, de Rusia, generando nuevas y sospechosas “alianzas” que fortalecieron su unilateralismo y minaron la acción de las organizaciones internacionales.

6. *La relación con China.* Hacia el final del gobierno de Obama era muy tensa por el empoderamiento de ese país a nivel internacional. El presidente Trump implementó su “America First” con un ánimo rupturista con China, más que con ningún otro país o institución, y no sólo por la “guerra comercial” que se estableció, sino por la poca fuerza con la que el republicano enfrentó las acciones del gigante asiático frente a la situación en Hong Kong, la poca presión ante la violación de los derechos humanos de los uigures o sus acciones ilegales en el mar del sur de China.
7. *El alejamiento de los organismos internacionales.* Ejemplos hay muchos, pero destaca, sobre todo en el fatídico 2020, haber dado la espalda a la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que refleja su postura según la cual Estados Unidos no necesitaba más que sus propias decisiones para salir del problema.

A pesar de los intentos de Trump por “hacer las cosas de diferente manera” para posicionar mejor a Estados Unidos en el mundo, la situación internacional se antoja peor que antes de su llegada; por ejemplo, Corea del Norte tiene más armas nucleares y China está más fuerte que nunca. En la gráfica 1 se muestra el poco respaldo a sus decisiones globales.

Estas acciones habrían tenido un costo muy importante para Estados Unidos, pues de haberse reelegido Donald Trump el orden internacional habría sufrido una transformación importante (Haass, 2020: 26), pero no sucedió y Trump fue el primer sorprendido. Su gusto por encabezar posturas *rupturistas* continuó hasta el final de su mandato. Como se supo, no aceptó los resultados electorales de inmediato y generó una tensión muy grande, tanto en Estados Unidos como en la comunidad internacional. Los sucesos del 6 de enero de 2021 en Washington D. C., con la toma del Capitolio a manos de una turba enardecida compuesta por seguidores suyos, respondieron a su proclama de que había habido fraude y dieron la vuelta al mundo, causando estupefacción, por lo que muchos pensaron que ahora sí había llegado el final de Estados Unidos como líder internacional.

GRÁFICA I
POLÍTICAS DE TRUMP POCO APOYADAS A NIVEL GLOBAL EN 2019
(PORCENTAJE PROMEDIO)



NOTA: Los porcentajes representan el promedio de las respuestas en treinta y tres países. No se incluyen las de quienes declararon no conocer el tema.

FUENTE: Wike *et al.*, 2020.

Los retos del presidente Joe Biden

La toma de posesión de la nueva administración demócrata, encabezada por los senadores Joe Biden y Kamala Harris, se llevó a cabo en circunstancias extraordinarias: la pandemia por Covid-19,⁵ el señalamiento de fraude electoral, una crisis económica importante que significó la pérdida de muchos empleos en el país y, sobre todo, la ausencia en la ceremonia de cambio de poderes del presidente saliente, algo no visto desde el siglo XIX.⁶ Un hecho que demostró que el periodo de Trump terminó como empezó: generando incertidumbre.

El presidente Biden puso manos a la obra y lo primero que hizo fue firmar diecisiete órdenes ejecutivas para revertir aquellas acciones de Trump que afectaban asuntos internos⁷ y otros vinculados con el exterior como, por

⁵ Debido a la pandemia, todo el protocolo de la ceremonia cambió; por ejemplo, en lugar de invitados internacionales se colocaron sus respectivas banderas.

⁶ En el siglo XIX tres presidentes salientes boicotearon dicha ceremonia: John Adams, John Quincy Adams y Andrew Johnson.

⁷ Por ejemplo, se firmó una orden ejecutiva para revertir los abusos raciales, avanzar en el tema de la equidad y promover un censo que incluya a los migrantes indocumentados.

ejemplo, medidas extremas contra la migración, que llevaron a dar por terminado el programa Remain in Mexico (Quédate en México), diseñado para que los solicitantes de asilo, principalmente centroamericanos, permanecieran en México mientras las autoridades estadounidenses revisaban sus estatus y determinaban si podían o no ingresar a Estados Unidos.

Otras medidas migratorias que emprendió el demócrata fueron la de extender y fortalecer el programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA)⁸ y la de ampliar la cifra de refugiados, que Trump había limitado a 15 000 solicitudes, a 62 500 para este año⁹ y a 125 000 para 2022. El proceso no es fácil, ya que es la ONU quien certifica cada solicitud de refugiado.

Los mayores retos de Biden para reposicionar el liderazgo de Estados Unidos se ubican en el contexto internacional. Si asumimos que uno de los principales recursos que dieron la victoria a Donald Trump en 2016 fue generar una imagen negativa de la política exterior, al afirmar una y otra vez que era “a complete and total disaster” y denostar constantemente a la elite diplomática, es claro que los votantes esperaban una ruptura con el poder establecido en la materia. Luego, al asumir la Presidencia, el republicano emprendió varias acciones importantes para dar un giro a dicha política en términos de decisiones y de sus actores. Por ejemplo, como hemos dicho, estableció la “diplomacia del Twitter”, tensó mucho las relaciones con la diplomacia profesional,¹⁰ recortó un 30 por ciento el presupuesto del Departamento de Estado y declaró ante la cadena Fox News que no le interesaba hacer nombramientos “para llenar las vacantes en el departamento”, pues los consideraba “innecesarios” (Walt, 2018: 222).

En cambio, la administración de Biden ha tratado de dar la vuelta a dicha situación y ha restablecido, en sus primeros meses de gobierno, los canales institucionales de la diplomacia, siendo los más notorios tanto el secretario de Estado, Anthony Blinken, como la vicepresidenta Kamala Harris, pero

⁸ DACA protege a los llamados *dreamers*, jóvenes que llegaron siendo niños a Estados Unidos, pero cuya situación migratoria aún no se ha regularizado, pues siguen en calidad de indocumentados y en riesgo de ser deportados.

⁹ La medida se anunció el 3 de mayo de 2021, tras una polémica por mantener la cifra de la administración anterior.

¹⁰ El presidente Trump no reaccionó cuando muchos funcionarios del Departamento de Estado, incluyendo al secretario, Rex Tillerson, quien no tenía experiencia en la administración pública (sustituido por Mike Pompeo), renunciaron a sus puestos a manera de protesta, lo que ocasionó que muchos quedaran vacantes. La crisis era total.

también otros actores vinculados con las relaciones exteriores, como la representante para los temas comerciales, Katherine Tai.

En cuanto al presupuesto para 2022, varios pendientes en lo tocante a asuntos exteriores están incluidos en el ejercicio de la impresionante cifra de 6000 000 000 de dólares, la más alta desde la segunda guerra mundial, lo que refuerza la visión del presidente Biden de construir el “gran Estado” y, a través de él, recuperar la economía. Al Departamento de Estado y a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) les correspondería un aumento del 10 por ciento a su presupuesto, es decir, cerca de 500 000 000 de dólares, los cuales, según declaraciones del secretario Blinken, “permitirán a Estados Unidos liderar los esfuerzos con nuestros aliados y socios democráticos para apoyar sociedades abiertas y libres, fortalecer las instituciones democráticas, combatir el creciente autoritarismo, la corrupción y aumentar el respeto a los derechos humanos, apoyar a las poblaciones marginadas y fortalecer la capacidad de los socios para proteger la democracia” (Hiriart, 2021).

En este contexto, las nuevas acciones en política exterior se pueden ordenar así:

1. *Pandemia*. Lo primero que se plantea es restablecer relaciones con la OMS, volver obligatorio el uso de las mascarillas y diseñar un plan nacional para afrontar la pandemia. En este sentido, pidió que a los viajeros a Estados Unidos se les exija presentar una prueba negativa. Por otra parte, ha sido impresionante el logro en los índices de vacunación del país. El reto era que la mayoría de la población estuviera vacunada para el 4 de julio 2021, lo que desafortunadamente no se logró debido a la influencia de los grupos antivacuna. La Unión Americana adquirió más biológico del que necesitaba y lo ha estado repartiendo por el mundo; además, el presidente dio un paso muy importante cuando en mayo pasado propuso la liberalización de las patentes para asegurar la distribución planetaria, lo cual abonó puntos a la reconstrucción del liderazgo mundial de su nación, a lo que se sumó el trabajo con sus socios en la alianza Quad (Australia, India y Japón) para incrementar la producción de vacunas. Cabe recordar que Estados Unidos es el líder en contribuciones al mecanismo Covax (Fondo de Acceso Global a las Vacunas Covid-19) con 2000 000 000 de dólares invertidos.

2. *Cambio climático.* Propuso el regreso al Acuerdo de París. El nombramiento de John Kerry para llevar adelante el plan para el cambio climático es una vuelta a la normalidad en términos de contar con funcionarios que creen en el multilateralismo y el liderazgo de Estados Unidos en la solución de dicha problemática. El 28 de enero 2021, Biden firmó una orden ejecutiva sobre el tema y también dio a conocer su plan: transformar la industria energética privilegiando el uso de la electricidad, con el fin de producir energía limpia. Además, el 22 de abril de 2021 organizó una cumbre climática virtual a la que asistieron cuarenta líderes mundiales, en la que se buscó conseguir el compromiso de las naciones para eliminar entre el 50 y el 52 por ciento de las emisiones de CO₂.
3. *Rusia.* Si bien hay tensiones muy fuertes con su homólogo ruso, Vladimir Putin, se pudo llegar a un acuerdo para prorrogar el tratado New Start (New Strategic Arms Reduction Treaty o Nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas), pero también demostró, en la primera llamada telefónica con el presidente ruso, que presionará sobre la situación del opositor Alecséi Navalni, apresado al llegar a Rusia, o por los acontecimientos recientes en Bielorrusia, donde el respaldo de Vladimir Putin al presidente Aleksandr Lukashenko ha sido total.¹¹ Joe Biden dejó claro que Estados Unidos apoya la soberanía de Ucrania y condenó los ciberataques rusos a la red estadounidense. La reunión entre los dos líderes, planeada para el 16 de junio pasado en Ginebra, generó muchas expectativas que podemos enmarcar en dos aspectos principales: cooperación en los temas globales en los que se necesitan uno al otro, y tensión en las cuestiones bilaterales y en la relación de ambos países con Europa por seguridad, comercio, revolución tecnológica y derechos humanos.
4. *Europa.* La reconstrucción de la relación con los aliados tradicionales de Estados Unidos, como Europa, ha sido una de las prioridades de la administración, no sólo para recuperar su preeminencia en la OTAN, sino para echar a andar una agenda “nueva”, propuesta por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, basada en la seguridad,

¹¹ Nos referimos al caso del avión de Ryanair “pirateado” el pasado 23 de mayo por la fuerza aérea bielorrusa, obligando a la aeronave a hacer una escala en Minsk, la capital, para detener al periodista opositor al régimen Roman Protasevich. El vuelo cubría la ruta Atenas-Moscú.

la sostenibilidad, el comercio y la regulación tecnológica (Leyen, s. a.). Para mantener el compromiso europeo, el presidente Biden realizó una gira por Europa y se reunió con el G7 en Reino Unido, del 11 al 13 de junio de 2021, además de celebrar reuniones bilaterales con líderes como Boris Johnson. También se reunió con los miembros de la OTAN, en Bélgica, el 14 de junio, para reafirmar el compromiso con la organización, de la que fue fundador.

5. *China*. Ésta seguirá siendo la relación más compleja para Estados Unidos. Por un lado, la presidencia de Biden tiene la convicción de atraer inversiones que están en China para fortalecer la economía estadounidense. Con los conflictos generados por la demostración de poder en el sur del mar de China se afectará su relación con la región Asia Pacífico y con Japón. Retomar de manera contundente la condena a los abusos a los derechos humanos en China será primordial para su agenda liberal. La tensión vendrá con el tema de Taiwán y su “independencia”, algo que China no acepta ni permitirá.¹² Contrarrestar la visión internacional de que China es el nuevo líder mundial será un gran reto, no sólo en materia comercial o de la influencia en la región de Asia y otros lugares, sino también en el espacio tecnológico. Estados Unidos necesita invertir mucho dinero para competir con China en calidad de líder en este campo, sobre todo en lo tocante a la tecnología 5G y, al mismo tiempo, necesita asegurar que la propiedad intelectual está protegida mediante la creación de una estrategia de ciberseguridad (Rhodes, 2020: 53). Otra tensión latente con China está asociada a la investigación que el presidente Biden ordenó a sus servicios de inteligencia con el fin de conocer el origen del virus Sars-Cov2, descubierto en Wuhan, pues en caso de que el resultado sea que se debió a un error de laboratorio, sin duda se produciría un aumento en las presiones bilaterales.
6. *La “alianza” entre China y Rusia como constructores de un orden internacional iliberal paralelo al liberal*. Se trata de un esquema encabezado por autócratas que no respetan la democracia y dirigen Estados más débiles que Estados Unidos. Si bien no se puede hablar de una estrategia

¹² El 28 de enero de 2020 llevó a cabo dos acciones que amenazan la situación de Taiwán: el sobrevuelo de doce aviones cerca de la isla y la creación de una ley que permite a sus guardacostas bombardear cualquier nave extranjera.

en contra de Estados Unidos, sí se podría señalar una “alianza” visible, por ejemplo, en la Asamblea General de Naciones Unidas entre 2006 y 2018, donde China y Rusia votaron de manera idéntica en el 86 por ciento de las ocasiones, en contraste con lo ocurrido entre China y Estados Unidos, que sólo coincidieron en el 21 por ciento de los casos (Cooley y Nexon, 2020). Rusia y China han mostrado su poder a través de un activismo intenso en la política internacional en diferentes espacios: seguridad, con la creación de organizaciones de seguridad regional, como la Conferencia de Interacción y Medidas de Construcción de Confianza en Asia (Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, CICA), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y el Mecanismo Cuadrilateral de Cooperación y Coordinación (Quadrilateral Cooperation and Coordination Mechanism, QCCM); y en materia económica, con el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), la Unión Económica Euroasiática, apoyada por Rusia, y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Incluso, podrían añadirse la creación del grupo BRICS (integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o la relación de China con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), todo lo cual es visto con recelo por Estados Unidos en su afán de recuperar el liderazgo mundial (Cooley y Nexon, 2020).

7. *Un mayor compromiso con las organizaciones internacionales.* En ellas es donde se erigen las reglas del orden liberal internacional para fortalecer la posición de Estados Unidos frente a actores poco liberales, como Rusia o China. El presidente Biden ha propuesto una cumbre de la democracia, a realizarse tentativamente en 2022, con el objetivo de que los países que reconocen la importancia de la democracia se junten para revisar los retos para su viabilidad a nivel mundial.
8. *La acción de los grupos de la sociedad civil (ONG).* Al colapsar el orden de la guerra fría, algunos fungieron como “soldados” al servicio de los ideales estadounidenses en el mundo al propagar sus valores, como su visión en materia de derechos humanos, la agenda verde y la igualdad de género. Hoy en día, estos grupos u ONG están viendo amenazados su poder e influencia por parte de asociaciones y grupos con una agenda no liberal, que han surgido o se han empoderado dentro de Estados Unidos y se extienden a otros países. Ejemplos de ello son la Asociación

Nacional del Rifle y una organización multinacional cristiana conocida como The World Congress of Families (WCF), que al parecer apoya a los oligarcas en Eurasia (Cooley y Nexon, 2020).

Conclusiones

El contexto internacional en el que se despliega la política exterior de Estados Unidos en la era Biden es complejo y además está marcado por la pandemia. Como hemos visto, diversas fuentes plantean que el reposicionamiento del país a nivel global debe ser diferente en la era posTrump. Académicos como Ben Rhodes sostienen que el orden mundial en tiempos de Biden debería ser “uno en el que Estados Unidos sea el líder sin imponer la manera en la que el mundo tendría que comportarse, pero sobre todo que cumpla con aquello que espera del mundo” (Rhodes, 2020: 53).

En este sentido, debe evitar y condenar las prácticas racistas, como lo fueron ciertos acontecimientos registrados en el último año del expresidente Trump, alentados por su diatriba discriminatoria. Dos casos notorios fueron el asesinato de George Floyd a manos de policías blancos y la matanza de mexicanos en El Paso, Texas. También debe prevenir y condenar todas las acciones equiparables a la toma del Capitolio el 6 de enero.

La combinación del fortalecimiento de grupos internos de la derecha radical con el ascenso de Rusia y China; la construcción, por parte de estos países, de organizaciones internacionales paralelas e iliberales, dibujan un contexto muy alejado de la década de los noventa, cuando Estados Unidos detentaba un poder absoluto, lo que, en opinión de muchos, fue desaprovechado y generó la percepción de fracaso en política exterior debido a “una mezcla de desbordada primacía en sus acciones a nivel mundial con la incapacidad de los tomadores de decisiones para aprender de sus errores, lo que dio como resultado una diplomacia disfuncional” (Walt, 2018: 13).

La recuperación de esa primacía en un contexto internacional complicado por la pandemia y la tensión entre valores liberales e iliberales definirá la manera en la que Estados Unidos esté al frente del liderazgo mundial.

La presencia de un orden internacional paralelo, encabezado por China y Rusia, se antoja irreversible. Estados Unidos tendrá que compartir el poder con estos dos países hegemónicos, así que puede ser que surja un mundo

tripolar si Estados Unidos logra reposicionarse, pero necesita construir un liderazgo vanguardista que le devuelva su capacidad de seducción y de atracción mundial por sus *buenas intenciones* más que por sus intervenciones, buscando una recomposición del orden mundial cuya estrategia para contrarrestar las amenazas a su seguridad sea más precisa, y que al mismo tiempo pueda hacer avanzar una agenda que fortalezca los valores tradicionales y lo obligue a solucionar sus problemas internos.

El mundo ya no es el mismo y Estados Unidos tampoco. Los próximos tres años son clave para una recomposición de la manera en la que el planeta pueda enfrentar los retos presentados por las nuevas amenazas a la agenda internacional, como la pandemia y sus consecuencias en la economía, en la política y en el ámbito social de las naciones.

Fuentes

COOLEY, ALEXANDER y DANIEL H. NEXON

2020 “How Hegemony Ends. The Unraveling of American Power”, *Foreign Affairs* 99, no. 4 (julio-agosto), en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-hegemony-ends>>.

HAASS, RICHARD

2020 “Present at the Disruption. How Trump Unmade U. S. Foreign Policy”, *Foreign Affairs* 99, no. 5 (septiembre-octubre), en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/present-disruption>>.

2017 *A World in Disarray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Nueva York: Penguin Press.

HIRIART, PABLO

2021 “Biden propone aumentar financiamiento a USAID (que apoya a Mexicanos contra la Corrupción)”, *El Financiero*, 28 de mayo, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/2021/05/28/biden-propone-aumentar-financiamiento-a-usaid-que-apoya-a-mexicanos-contra-la-corrupcion/>>.

HUNTINGTON, SAMUEL

1988 “The U. S.: Decline or Renewal?” *Foreign Affairs* 67, no. 2 (invierno): 76-96, en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1988-12-01/us-decline-or-renewal>>.

IKENBERRY, GILFORD JOHN

2020 *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crisis of Global Order*. Nueva Haven: Yale University Press.

KISSINGER, HENRY

2014 *World Order*. Nueva York: Penguin Press.

LEYEN, URSULA VON DER

s. a. “A Union That Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission, 2019-2024”, en <http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission_en_kopie.pdf>.

NYE, JR., JOSEPH S.

2015 *Is the American Century Over?* Malden: Polity Press.

PEW RESEARCH CENTER

2016 “Public Uncertain, Divided over America’s Place in the World”, informe, 5 de mayo, en <<https://www.pewresearch.org/politics/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>>.

RHODES, BEN

2020 “The Democratic Renewal. What It Will Take to Fix U. S. Foreign Policy”, *Foreign Affairs* 99, no. 5 (septiembre-octubre), en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/democratic-renewal>>.

ROSE, GIDEON

2016 “Los aciertos de Obama”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 16, no. 2 (abril-junio): 2-13, en <<https://revistafal.com/los-aciertos-de-obama/>>.

STEPHENS, BRETT

2016 “Los errores de Obama: ni retirada ni rendición”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 16, no. 2 (abril-junio): 14-18.

WALT, STEPHEN

2018 *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U. S. Primacy*. Nueva York: Just World Books.

WHITE HOUSE

s. a. “The Biden-Harris Administration Immediate Priorities”, The White House, en <<https://www.whitehouse.gov/priorities/>>.

WIKE, RICHARD, JACOB POUHTER, JANELLE FETTEROLF

y SHANNON SCHUMACHER

2020 “Trump Ratings Remain Low around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable”, informe, Pew Research Center, 8 de enero, en <<https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/>>.

ZAKARIA, FAREED

2019 “The Self-Destruction of American Power. Washington Squandered the Unipolar Moment”, *Foreign Affairs* 98, no. 4 (julio-agosto), en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-06-11/self-destruction-american-power>>.