

Un año de política exterior de Joe Biden: en busca de un cambio estratégico, con permiso de Rusia

Carlota García Encina | Investigadora principal, Real Instituto Elcano |
@EncinaCharlie 

Tema

Este análisis revisa las acciones en materia de política exterior de la Administración Biden durante su primer año de mandato.

Resumen

Una declaración inicial de intenciones estratégicas de la Administración Biden prometió poner en práctica un nuevo papel de EEUU en el mundo a la altura de los cambios. Se buscaría el mantenimiento de un equilibrio de poder favorable tanto en Asia-Pacífico como en Europa, preservando una economía fuerte en casa, haciendo frente al cambio climático con otros países y haciendo de la democracia estadounidense un modelo que otros pudieran volver a admirar. Significaba, por tanto, apostar por revitalizar el liderazgo de EEUU, trabajar con los aliados principalmente europeos y asiáticos y fortalecer los valores en común. El presidente Biden cumplió con el lema de “América está de vuelta”, aunque éste se empezó a cuestionar coincidiendo con la caótica salida de las tropas estadounidenses de Afganistán y la firma del acuerdo AUKUS, dos decisiones clave en las que se cometieron algunos errores. La falta de claridad con respecto a China y el despertar ruso han rebajado las expectativas de una nueva política exterior que algunos esperaban como “revolucionaria”.

Análisis

“America is back. Diplomacy is back. Alliances are back. But we are not looking back” (Interim National Security Strategic Guidance, marzo de 2021).

Un año no es tiempo suficiente para valorar los éxitos y fracasos de la política exterior del 46º presidente de EEUU, cuyo amargo legado le puso desde el comienzo ya en desventaja.

Fue el actual secretario de Estado, Antony Blinken, quién, antes del comienzo de la presidencia, avanzaba los tres elementos que guiarían la política exterior de la nueva Administración:¹

- Liderazgo: EEUU tiene el derecho y obligación de liderar porque el mundo no se gobierna por sí mismo.

¹ Carlota García Encina (2020), “EEUU 2020: hacia dónde va su política exterior (II)”, ARI, nº 120/2020, Real Instituto Elcano, 29/X/2020.

- Democracia: el fortalecimiento de la democracia en EEUU, invirtiendo en educación, en los trabajadores y en infraestructuras, les permitirá ser una fuerza de progreso en el mundo y recuperar su capacidad de movilidad colectiva; en la otra cara de la moneda, el resto de democracias del mundo son fuente de fortaleza para EEUU cuando actúan conjuntamente.
- Cooperación: es imprescindible contar con los socios y aliados tradicionales para hacer frente a los cambios en el mundo, así como buscar nuevas formas de cooperar e incorporar a nuevos países que piensen de forma parecida.

También hay que recordar la publicación del *Interim National Security Strategic Guidance*,² una especie de precursor de la estrategia de seguridad nacional –aún sin publicar–, que salió a la luz sólo dos meses después de iniciar el mandato. Un documento lleno de “voluntades” y “deberes” que pretendía describir el enfoque que la Administración tenía previsto para el mundo de hoy y del futuro, y repleto de “demostraremos”, “reforzaremos”, “volveremos a comprometernos” y “renovaremos”, aunque algo más escaso de “cómo lo haremos”.

El documento ofrecía garantías del compromiso a corto plazo de la Administración para abordar las cuestiones más candentes a las que se enfrentaba en casa, como el COVID, la injusticia racial y el **extremismo violento doméstico**. Pero también se esbozaban una gama de posiciones que ofrecían la promesa –o la esperanza– de una visión estratégica más amplia en el futuro. Entre las características más destacadas de esta visión estratégica incipiente se encontraban:

- La aceptación de una concepción inclusiva de la seguridad que trascienda la defensa, con mención específica de la seguridad económica, la seguridad medioambiental (incluida la seguridad alimentaria y la seguridad del agua), la seguridad sanitaria y la ciberseguridad.
- La reafirmación de la preferencia incondicional por el compromiso internacional y la cooperación con socios y aliados, pero sin renunciar a cualquier prerrogativa nacional si fuese necesario.
- La reinstauración del compromiso de EEUU con las instituciones internacionales – desde la ONU hasta la OMS y la OMC y la OTAN– y los acuerdos, como el acuerdo sobre el clima de París y el acuerdo nuclear con Irán, principalmente.
- El reconocimiento del vínculo inseparable entre el frente interno y el internacional. La forma en que EEUU se comporta en casa afecta a la forma en cómo lo ven en el extranjero, y lo que ocurre fuera de las fronteras tiene repercusiones en el bienestar de los estadounidenses.
- El hincapié en un enfoque coordinado y unificado de “todo el gobierno” (federal-local, público-privado y nacional-internacional) para los asuntos de Estado.
- La confianza en el empleo orquestado de los diferentes instrumentos de poder de que dispone el país –tanto no militares como militares, reforzando así la idea de “liderar con el poder de nuestro ejemplo y no con el ejemplo de nuestro poder (militar)”– para proteger los intereses y valores y alcanzar objetivos.

² The White House (2021), “Interim National Security Strategic Guidance”, marzo de 2021.

- El énfasis en el uso de la fuerza militar como último recurso y preferencia por la diplomacia, el desarrollo y las medidas económicas como instrumentos de poder preferidos, aunque sin descartar el uso la fuerza cuando sea necesario para defender los intereses nacionales vitales y garantizando la preparación y el mantenimiento de las fuerzas armadas.
- El compromiso en reducir “la amenaza existencial” de las armas nucleares y reducir su papel en la estrategia de seguridad nacional.
- Que la agenda descrita permita a EEUU prevalecer en la competición estratégica con China, siendo la forma más eficaz de hacer frente a este rival asertivo y autoritario en el largo plazo.

En conjunto, se trataba de una declaración inicial de intenciones estratégicas de la Administración Biden que ofrecía seguridad y una promesa: seguridad de que se dejaban atrás los últimos cuatro años anteriores de incoherencia, impulsividad y falta de competencia, y la promesa de que era el comienzo de una articulación más completa de una nueva dirección estratégica para EEUU. Un proceso de ajuste estratégico que varios gobiernos estadounidenses han tratado de arrancar desde hace más de una década y cuyos principales cambios son que los intereses de EEUU se dirigen hacia Asia-Pacífico y que los retos son más económicos y tecnológicos que militares.³

El presidente Biden pidió a su equipo poner en práctica esta visión desde el minuto cero: un renovado papel de EEUU en el mundo a la altura de los tiempos y un cambio en la forma en que EEUU aborda sus intereses nacionales en todo el mundo, algo que afectaría a prácticamente todos los aspectos de la política estadounidense en el exterior y en el interior. A diferencia del cambio que se produjo tras el 11-S, no se trata de un cambio reactivo o impulsado por los acontecimientos en una sola región del mundo. Trata de ser verdaderamente estratégico, basado en el reconocimiento de los cambios globales y en la anticipación de las consecuencias de las grandes tendencias que están cambiando el mundo.

Pero las palabras de este documento al final son sólo eso: palabras. Ahora queda por ver cómo se han explicado esas palabras a lo largo de este año, si las palabras se han traducido en acciones, y si dichas acciones han sido transformadoras o más bien tácticas y cautelosas. En cuanto a cómo se han explicado estas palabras, pocos estadounidenses son conscientes de los avances en política exterior y, aún más importante, del cambio estratégico al que se aspira. ¿Por qué no ha llegado el mensaje? Influye, por un lado, el poco personal en el ámbito de la seguridad nacional y política exterior debido al obstruccionismo del GOP, que ha bloqueada muchas de las confirmaciones en este ámbito. Sin embargo, parte de esto también tiene que ver con lo que un ex alto funcionario de comunicaciones de una Administración demócrata describió como un problema de “demasiados secretarios de prensa y no suficientes estrategias de comunicaciones”.⁴ En otras palabras, por muy buenos que hayan sido los

³ Carlota García Encina (2020), “EEUU 2020: hacia dónde va su política exterior (I)”, ARI, nº 118/2020, Real Instituto Elcano, 20/X/2020.

⁴ David Rothkopf (2020), “The Massive Biden Reset You Probably Don’t Even Know Is Happening”, *The Daily Beast*, 6/X/2020.

portavoces de la Administración, se centran sobre todo en apagar los incendios diarios y no en transmitir los mensajes estratégicos más importantes.

Las acciones

El presidente Biden comenzó su andadura en política exterior reparando el daño que Donald Trump hizo a las alianzas de EEUU en Asia y en Europa y reafirmando la preferencia incondicional por el compromiso internacional y la cooperación con socios y aliados. Éste es quizá su principal éxito, aunque la actuación que no ha sido siempre perfecta.

Desde el primer momento quiso dejar claro a sus principales socios que Washington quería trabajar con ellos para lograr objetivos comunes. De ahí la vuelta al acuerdo sobre el clima de París, a la Organización Mundial de la Salud y a la UNESCO, así como la reanudación de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní. A ello hay que sumar el acuerdo sobre un impuesto de sociedades mínimo y global como parte de un esfuerzo internacional más amplio para acabar con los paraísos fiscales y tomar medidas contra la delincuencia financiera impulsado por EEUU, o el compromiso global de metano, una apuesta por una reducción de las emisiones en un tercio para 2030. Muy importante fue la creación del Consejo de Comercio y Tecnología entre EEUU y la UE, el avance en el fin de la guerra comercial con Europa con el levantamiento de los aranceles al acero y al aluminio, y los 30 aliados de la OTAN hablando con una sola voz en la crisis entre Rusia y Ucrania. Desde luego han sido unos meses excepcionalmente potentes de coordinación y cooperación a través del Atlántico; y en el Pacífico reforzó su red de alianzas y asociaciones en el Indo-Pacífico. El grupo Quad, formado por Australia, la India, Japón y EEUU, que no fue concebido como una alianza formal ahora es una sólida asociación que busca ayudar a mantener el Estado de derecho y a estabilizar Asia. Las alianzas tradicionales con Corea del Sur y Filipinas han sido remendadas y los amigos de Washington también se están acercando entre sí, llevando a cabo nuevos pactos bilaterales y trilaterales.

Algunas de estas medidas, centradas en reafirmar el compromiso internacional de la Administración con socios y aliados y hacer realidad el lema "América está de vuelta", han sido presentados como éxitos, pero al final han sido más retóricos que sustanciales: la cumbre del clima COP26 no logró alcanzar un acuerdo sobre cuestiones climáticas fundamentales, y la promesa de la Administración de convertirse en el arsenal de vacunas en la [lucha mundial contra el COVID-19](#) ha sido menos de lo esperado y ha llegado algo tarde. En el caso de otras medidas, algunas ya partían con escasas opciones de avanzar debido al propio legado de la Administración Trump. Es el caso del propio acuerdo nuclear con Irán o la guerra comercial con China, que desde el principio dejaban a la Administración Biden con opciones limitadas. Sin olvidar que la imprevisibilidad de Trump también hizo que desde el principio fuera mucho más difícil para Biden comprometerse de forma creíble con los acuerdos internacionales. La disminución de la fe en la capacidad básica de EEUU para hacer las cosas con eficacia ha ido erosionando inevitablemente su credibilidad, que no se ha recuperado del todo. Y es que incluso cuando la voluntad está ahí, convencer a los demás de que puedes cumplir tus promesas también importa.

Trump hizo también un gran daño institucional,⁵ que quizá no fue suficientemente valorado por el actual equipo de Biden a la hora de comenzar a andar. Donald Trump tenía una particular visión del cuerpo diplomático y de los funcionarios del servicio exterior, que formaban parte de ese “pantano que había que drenar”. Además, la toma de decisiones en cuestiones de política exterior de la Administración Trump fue caótica y, por lo general, *ad hoc*. Quienes tomaban las decisiones formaban parte de un reducido núcleo que no siempre consultaba ni discutía con todas las agencias y departamentos, un núcleo que buscaba rapidez y que en ocasiones rechazaba el *expertise*. Tras cuatro años de desestabilización en el proceso normal de toma de decisiones, la vuelta al *statu quo* difícilmente iba a ser inmediata. Esto, sumado a una inicial carencia de subsecretarios, ha llevado a que durante este primer año el control se haya concentrado en la Casa Blanca y en el Consejo de Seguridad Nacional, con las tradicionales quejas internas de otros departamentos. Sin embargo, el legado de Trump sólo es una de las razones por las que la política exterior de Biden ha cosechado menos éxitos de lo que algunos podían haber esperado.

Son tres los sustantivos que definen el sistema de dotación de personal a la hora de formar un nuevo gobierno: (1) rapidez (Biden fue bastante más rápido que Obama y Trump sobre todo hasta marzo, aunque luego las confirmaciones han sido muy lentas); (2) diversidad (su promesa electoral se ha cumplido con creces); y (3) estabilidad (más del 70% ha trabajado en Administraciones anteriores, y eso importa). Joe Biden cumplió con las expectativas y reunió a uno de los equipos de seguridad nacional y de política exterior más experimentados y con más talento de las últimas décadas. Comprenden que el mundo ha cambiado y que no pueden pulsar el botón de rebobinado hasta 2016 o 2008; y, lo que es más importante, entienden que el principal reto al que se enfrenta su jefe es arreglar la casa rota de EEUU, y que esa será la clave del éxito, o del fracaso, de su presidencia.

Pero a pesar de la experiencia, también hay una mayoría de ellos que tiene relaciones personales con el presidente por haber ocupado posiciones subordinadas en el pasado. Lo que hace suponer que difícilmente han cuestionado al presidente, algo que quedó en evidencia en el proceso de retirada de las tropas estadounidenses de Afganistán.

Afganistán y AUKUS

Precisamente tras la caótica evacuación de Afganistán se acusó a EEUU de no consultar lo suficiente con los aliados y limitarse a notificar las decisiones tomadas de forma unilateral. Esta idea de que no fueron consultados de forma apropiada –aunque los deseos de Biden se conocían de antemano y en la cumbre de junio con la UE y de la OTAN se habló de la retirada–, de que no se negoció ni la logística ni el calendario, dejó una mala percepción entre los aliados; y, sobre todo, se escucharon voces de que ya no se podía confiar en EEUU, con llamadas a la autonomía estratégica e incluso a la creación de una fuerza de reacción rápida europea mientras que se reforzó la opinión consensuada en los principales medios de comunicación y entre la elite de la política exterior de que todo fue un tremendo error. Incluso el hecho de que el índice de

⁵ Carlota García Encina (2018), “Trump y el mundo: un año de política exterior”, ARI, nº 15/2018, Real Instituto Elcano, 18/1/2018.

aprobación de Biden haya estado bajo mínimos desde entonces seguramente está haciendo que la Administración haya sido después más tímida en su enfoque de los asuntos internacionales. Pero la retirada de Afganistán fue la decisión correcta, y así lo siguen avalando las encuestas. Biden heredó una guerra perdida, no había perspectivas de victoria y la salida iba a permitir que EEUU se concentrara en los problemas más importantes, como China y el cambio climático.

Lo que los medios tampoco subrayan es que la retirada de Afganistán es una de las principales acciones transformadoras que señalan el impulso del cambio estratégico más importante en la política exterior estadounidense desde el final de la Guerra Fría. Joe Biden llegó a la Casa Blanca dispuesto a abordar la crisis de “solvencia” de la política exterior de EEUU y, por tanto, con la idea de no incurrir en obligaciones externas que excedieran en dinero, armas y voluntad de desplegar dichos recursos de forma indefinida y en todas partes. Porque en la competición entre grandes potencias en la que está inmerso ahora el mundo, con China y con Rusia como los principales competidores, los problemas de insolvencia pueden ser incluso mayores para EEUU. Evitar intervenciones innecesarias en el extranjero significaba, además, respetar lo que una mayoría de estadounidenses espera y pide desde hace tiempo, que es centrarse en las necesidades domésticas y en la salud de la democracia del país.⁶ La retirada del país asiático encajaba perfectamente. Los cálculos del presidente Biden y de su equipo de seguridad nacional fueron que los acontecimientos en Afganistán se verían con el tiempo de forma muy diferente, a pesar de los errores tácticos de la salida. Con algo de perspectiva se vería como parte del reajuste generacional de la política exterior estadounidense y como un punto de inflexión en el retorno al liderazgo mundial de EEUU.⁷

La otra decisión transformadora y parte del proceso de ajuste estratégico de la Administración fue el AUKUS,⁸ un acuerdo entre Australia, el Reino Unido y EEUU con el que Washington facilitó la venta de submarinos británicos de propulsión nuclear a Australia. EEUU esperaba que con él se demostrara el compromiso de Biden de crear asociaciones más sólidas en Asia-Pacífico. Pero cualquier beneficio que el acuerdo pudiera haber aportado se vio en parte eclipsado por las repercusiones diplomáticas que provocó en Francia, cuya propia industria de fabricación de submarinos se vio repentinamente privada de millones de dólares en contratos con Australia, lo que enfureció al Elíseo y creó un nuevo punto de discordia entre EEUU y uno de sus principales socios europeos.

AUKUS es sobre todo un ejemplo de un nuevo minilateralismo que se une al renovado compromiso con varias instituciones multilaterales y regionales, y Biden espera que esta combinación y agilidad le permitan cumplir con su agenda con rapidez. Este tipo de alianzas es lo que se va a ver en futuro: coaliciones de poder real que proporcionan una forma de disuasión y una defensa segura para potencias intermedias. AUKUS es un

⁶ Carlota García Encina (2020), “EEUU 2020: hacia dónde va su política exterior (I)”, ARI, nº 118/2020, Real Instituto Elcano, 20/X/2020.

⁷ Carlota García Encina (2021), “La retirada de Afganistán y sus implicaciones para la Administración Biden”, ARI, nº 73/2021, Real Instituto Elcano, 30/VIII/2021.

⁸ The White House (2021), “Joint Leaders Statement on AUKUS”, 15/IX/2021.

pacto entre democracias, una coalición homogénea y colectivamente poderosa. Será un precedente también para otras potencias como Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda y la India. Y contribuirá a mantener la credibilidad de la estrategia de seguridad nacional de EEUU a los ojos de los adversarios. AUKUS es vital además para que EEUU alivie la creciente sobrecarga a la que están sometidas sus fuerzas armadas, al igual que quiere una Europa más fuerte y más autónoma con el mismo propósito. El principal problema de lo que podríamos denominar este “multilateralismo flexible” es que está creando cierta inseguridad y puede crear cierta competencia entre los amigos más cercanos de EEUU.

Para EEUU se trata de construir un entramado de alianzas y asociaciones en un sistema internacional profundamente diferente a la arquitectura diplomática más formal de años atrás. Según Jack Sullivan, asesor de Seguridad Nacional del presidente Biden, se trata de un entramado “menos satisfactorio, no se construye y se queda ahí, como sin moverse, durante décadas o siglos... Está en constante cambio, y es una mezcla de diferentes estructuras y sustancias. Y, en cierto modo, tendrá menos permanencia debido al mundo en el que vivimos ahora”.⁹ Es una nueva visión de lo que tienen que ser las alianzas.

En ambos casos –Afganistán y el AUKUS– sorprenden los errores de comunicación y diplomacia de la Administración, haciendo que su éxito haya sido más limitado, porque Biden y su equipo tiene mucha experiencia y porque se han tomado muy en serio mimar a los aliados. Biden es el presidente de EEUU que más ha viajado a Europa desde Eisenhower, ni que decir de Blinken, Austin, Harris y tantos altos oficiales que no han parado de viajar a Asia y a Europa. Estos errores que no deberían haber salido de este experimentado equipo.

Pero el gobierno de Biden también ha llevado hasta el final iniciativas que ya desde el principio se cuestionaban, con objeciones de algunos de sus propios partidarios. Es el caso de la celebración de una “cumbre por la democracia” durante el primer año, con las dudas sobre la propia democracia de EEUU y los descontentos aliados excluidos de la cumbre, que no contribuyeron a reforzar ni la reputación de EEUU ni el éxito de la iniciativa. Tampoco lo hizo la desconcertante confusión de Biden sobre la naturaleza del compromiso de seguridad de EEUU con Taiwán, dejando a los funcionarios de la Administración la tarea de arreglar el desorden en más de una ocasión.

Habría que sumar otros dos errores de esta Administración. En primer lugar, el no haber reanudado inmediatamente el acuerdo nuclear con Irán a pesar del acierto de querer volver a la mesa de negociaciones desde el primer momento, anunciado en campaña. La Administración pasó meses debatiendo si hacerlo o buscar un nuevo acuerdo. Este retraso, destinado a calmar a los halcones del Congreso, desperdició una valiosa ventana de negociación temprana antes de las elecciones en Irán que llevaron al poder a los partidarios de una línea dura.

⁹ Council on Foreign Relations (2021), “A Conversation With Jake Sullivan”, 17/XII/2021.

El otro error fue el embrollo que se creó con la revisión de la postura nuclear, cuando Leonor Tomero, encargada de llevarla a cabo, dejó su puesto después de nueve meses. Según todos los indicios, Tomero estaba en consonancia con las opiniones del propio Biden sobre la política de armas nucleares. Biden tiene un largo historial de presionar por una menor dependencia de las armas nucleares. Se presentó en 2020 oponiéndose a nuevas armas nucleares, diciendo en múltiples ocasiones que el actual arsenal de EEUU era suficiente. Sin embargo, su primer presupuesto de defensa respaldaba dos nuevos y controvertidos proyectos puestos en marcha por el ex presidente Trump, además de duplicar la actualización de las tres patas del arsenal nuclear. El presidente acortó el mandato de Tomero, supuestamente porque temía el rechazo del Congreso a sus recomendaciones. Ahora se espera que la revisión de la postura nuclear sólo introduzca cambios graduales en el enfoque de la Administración Trump. Además, el acuerdo AUKUS ha sido un indicio de una mayor disposición de EEUU a transferir tecnologías altamente sensibles a aliados cercanos y algunos expertos lo ven como una señal de que EEUU podría relajar gradualmente su tradicional oposición a la proliferación nuclear.

A todo esto hay que añadir que los puestos clave de seguridad nacional en el gobierno han estado sin cubrir durante meses, un retraso debido en gran medida al senador Ted Cruz, que ha frenado las confirmaciones con una serie de acciones sin precedentes.¹⁰ En Europa, diplomáticos y funcionarios han afirmado que esta situación tuvo un claro impacto negativo en sus esfuerzos por trabajar con Washington, contribuyendo a la ruptura de la comunicación; y ponen precisamente como ejemplo el acuerdo AUKUS. No dudan de que, de haber habido enviados estadounidenses en París y Bruselas, habría ayudado a prevenir, o al menos mitigar, los daños del anuncio de Biden sobre el Indo-Pacífico.

No es un buen momento para que EEUU ande falto de personal en el **servicio exterior**, o que en muchos lugares del mundo no tengan el máximo representante del presidente de EEUU sobre el terreno. Y, sin embargo, es así. No hay representante de EEUU ante la OEA, ni ante la Conferencia para el Desarme, ni el Consejo Económico y Social de la ONU; ni representantes en las jefaturas de misión en Australia, Alemania, Brasil y la India, mientras que el embajador en China fue confirmado hace poco más de un mes. Todo esto no exime de culpa a Biden, que ha sido lento a la hora de dar a conocer sus nominaciones exasperando a los propios demócratas, sin olvidar que el proceso de confirmación del Senado es anticuado. Muchas voces piden agilizar dicho proceso para que un mayor número de nombramientos pueda tomar posesión del cargo antes o, incluso, reducir el número de puestos confirmados por el Senado, que actualmente es de unos 1.200.

¹⁰ Carlota García Encina (2020), “La seguridad nacional de EEUU en manos de Ted Cruz”, Blog Elcano, 15/IX/2020.

Rusia y China

Rusia ocupa una posición ambigua en el pensamiento estratégico de EEUU. Mientras que el ex presidente Barack Obama calificó a Rusia como una “potencia regional” tras su ocupación de Crimea en 2014, tanto la Administración Trump como la de Biden han identificado a Rusia como uno de los principales rivales de EEUU en una era definida por la competencia estratégica entre grandes potencias.¹¹ Sin embargo, en gran medida, Washington sigue pensando en Rusia más como un país perturbador que como una verdadera gran potencia rival. Esta visión interpreta de forma errónea tanto la naturaleza como la durabilidad del poderío ruso y subestima en ocasiones hasta qué punto Rusia sigue siendo un potente competidor.¹² Incluso cuando Rusia ha invadido a sus vecinos, ha desplegado fuerzas en Siria, y ha sacudido los sistemas políticos de Occidente, persiste la percepción de Rusia como poco más que una molestia, un Estado en declive que debería prescindir de sus ambiciones de gran potencia y permitir que EEUU se centre en su competición con China. Esta distinción se recoge además en la *Interim National Security Strategic Guidance*, que diferencia entre “una China cada vez más asertiva y [una] Rusia desestabilizadora” que “sigue decidida a... desempeñar un papel perturbador en la escena mundial”.

Y, sin embargo, las acciones de Rusia en Ucrania y la actual crisis en su frontera pueden alterar la trayectoria y los planes políticos de Biden. Desde el comienzo de la andadura de la Administración, Washington decidió lanzar un diálogo de estabilidad estratégica con Moscú, enfatizando en el deseo de establecer una “relación estable y predecible”. Bajo ese objetivo, algunos analistas consideraron incluso que la Administración haya tirado un poco de la cuerda en lo que respecta a las sanciones por el envenenamiento del disidente ruso Alexei Navalny y sobre el Nord Stream 2. Eso sí, la gestión del Nuevo START y la firma de una prórroga de cinco años que mantendrá las inspecciones y los límites del tratado sobre las armas nucleares estratégicas de Rusia y EEUU, había sido un éxito de la Administración. Y aunque los halcones conservadores criticaron a Biden por iniciar conversaciones sobre el control de armas y el ciberespacio con Rusia en la reunión bilateral de junio de 2021, lo cierto es que para la mayoría de los expertos reabrir las líneas de comunicación sobre el control de armas con la otra superpotencia nuclear del mundo era una medida inteligente.

EEUU, por tanto, buscó desde el principio la previsibilidad en la relación, quizás para poder centrarse en China y en las preocupaciones internas más urgentes. La Administración hizo bien en lanzar esta iniciativa –escenificada en la cumbre entre Biden y Putin en junio de 2021–¹³ y ver si Moscú estaba dispuesto a comprometerse. Ahora Moscú ha dejado claro cuál es el precio de la previsibilidad en las relaciones, y es claramente uno que EEUU no está dispuesto a pagar. También es cierto que la Administración dejó prácticamente aparcada a Rusia como tema después de la cumbre

¹¹ Jeffrey Mankoff (2021), “Russia on the Era of Great Power Competition”, *The Washington Quarterly*, vol. 44, nº 3, pp. 107-135.

¹² Mira Milosevich-Juaristi (2022), “Rusia y el orden de seguridad europeo: del descontento pasivo al revisionismo activo”, ARI, nº 3/2022, Real Instituto Elcano, 25/II/2022.

¹³ Carlota García Encina y Mira Milosevich-Juaristi (2021), “Joe Biden y Vladimir Putin, cumbre en Ginebra”, ARI, nº 59/2021, Real Instituto Elcano, 14/VI/2021.

bilateral de junio del 2021, pero ahora se está en un paradigma completamente diferente al de hace unos meses.

Fue a finales de octubre y principios de noviembre cuando Rusia comenzó a movilizar tropas y armamento en la frontera con Ucrania en una serie de movimientos que llamaron la atención de la inteligencia estadounidense, y su reacción fue muy diferente a la de la escalada militar rusa de la primavera pasada. Inmediatamente, altos funcionarios de seguridad nacional estadounidense realizaron docenas de llamadas y visitas a sus homólogos europeos. Sólo el secretario de Estado, Antony Blinken, habló por teléfono prácticamente todos los días desde Navidad con la OTAN, la UE y sus homólogos de Exteriores.

Y este acercamiento puede ser el resultado directo de los gritos de queja de los aliados más cercanos de EEUU por no haber sido consultados suficientemente sobre Afganistán y por sorpresa del anuncio del pacto de defensa del Pacífico que condujo a la venta de submarinos con Australia. Ahora mismo, las consultas entre EEUU y los aliados son extraordinariamente intensas y los europeos no se limitan a esperar a que los estadounidenses decidan.

Pero los acontecimientos en la frontera ucraniana no sólo están mostrando una intensa colaboración entre EEUU socios y aliados. La actual crisis también ha puesto en juego la actual arquitectura de seguridad del continente europeo, el futuro de la OTAN y el papel de EEUU en la configuración de los resultados en materia de seguridad. Y más allá de Europa, este conflicto puede tener profundas implicaciones para la estrategia de seguridad y de defensa de EEUU, y podría alterar los planes de EEUU para centrarse en el erosionado equilibrio militar con China.

Esta crisis revela, además, un problema en la estrategia de EEUU: la seguridad europea sigue siendo mucho más inestable de lo que parecía. El Estado más poderoso del continente desde el punto de vista militar no se ve a sí mismo como una parte interesada en la arquitectura de seguridad de Europa. Pero hay pocas pruebas de que, sin EEUU, las potencias europeas puedan disuadir a Moscú o salir de una crisis importante. Sin embargo, EEUU se ve materialmente limitado, al tratar de centrarse en el Indo-Pacífico.

El sueño de Washington de hacer más predecible la relación con Rusia mediante una estrecha agenda de estabilidad estratégica parece disiparse. EEUU tendrá que manejar a China y a Rusia, al mismo tiempo, en un futuro previsible. Para la estrategia de EEUU, nunca iba a ser sólo China, pero resultará muy difícil que sea principalmente China, no mientras Rusia decida decir o hacer algo.

Con respecto a China, Biden todavía debe decidir cuál va a ser su estrategia y si continuará con el legado mal definido y de suma cero de Trump. Curiosamente, mientras que gobierno de Biden se ha enorgullecido de romper con las políticas y prácticas de su predecesor que hicieron un daño incalculable a la política exterior de EEUU, cuando se trata del mayor reto de política exterior al que se enfrenta EEUU –cómo hacer frente al ascenso de China–, el equipo de Biden ha continuado en gran medida el enfoque de Trump. Esto ha provocado el regocijo entre los funcionarios de Trump que se declaran orgullosamente innovadores por su política hacia China, mientras que la Administración

de Biden es poco imaginativa. Cuando a esta última se les pide que distingan su estrategia para China de la de su predecesor, no dicen mucho más que están a favor de un enfoque multilateral que reúna a los aliados, en contraste con el unilateralismo del “América primero”.

En general, la Administración Biden ha mantenido intactos algunos de los planteamientos políticos de Trump, aunque con un lenguaje menos incendiario. Biden todavía tiene que demostrar que entiende la posibilidad de algo mejor y distinto, y que pueda superar el reto de mejorar drásticamente el juego económico de EEUU en el Sudeste Asiático y superar el paradigma predominante centrado en la seguridad, como apuntaba la *Interim National Security Strategic Guidance*. Hasta ahora, la Administración no ha adoptado por una postura clara.¹⁴

Conclusiones

Joe Biden comenzó su Administración mirando al abismo, como él mismo afirmó apenas unos días después de la insurrección del 6 de enero en el Capitolio. Pero un año después, como dijo Friedrich Nietzsche: “*When you stare into the abyss the abyss stares back to you*”. China y Rusia resurgen, Irán se resiste a los esfuerzos por devolver la vida a un acuerdo nuclear, y EEUU sigue arrastrando un problema de credibilidad por dos razones principales. En primer lugar, EEUU sigue estando excesivamente comprometido con superar los problemas de “solvencia” de su política exterior, lo que significa que difícilmente puede cumplir simultáneamente con todas sus garantías de seguridad. En segundo lugar, la credibilidad de EEUU sigue viéndose socavada tanto por la polarización interna y la disfunción política, como por las sospechas de que el próximo presidente puede ir en la dirección opuesta.

La ratificación del nuevo acuerdo fiscal del impuesto mínimo de sociedades por parte del Senado depende de los republicanos, que no están dispuestos a conceder a Biden nada parecido a una victoria. Ahora los demócratas se dirigen a las elecciones de mitad de mandato con promesas de campaña de alto perfil sobre el derecho al voto, la reforma de la justicia penal y las infraestructuras aún sin cumplir. Sin victorias nacionales que acompañen a su política exterior, Biden podría perder pronto flexibilidad en ambos ámbitos. Es poco probable que un Congreso republicano permita a Biden avanzar en partes clave de su agenda climática internacional, y cada movimiento que hagan sus diplomáticos se enfrentará a altos niveles de escrutinio por parte de los republicanos, versado en obstruir cualquier cambio o nueva iniciativa.

Joe Biden también debería reservar un poco de holgura para hacer frente a lo inesperado, quizás a una próxima crisis humanitaria. Si se produjera, no sólo podría desencadenar nuevos sinsabores para la comunidad mundial, sino que consumiría inmediatamente el más escaso de los recursos presidenciales: el tiempo.

¹⁴ Jeffrey A. Bader (2022), “Biden’s China policy needs to be more than just Trump lite”, Order From Chaos, Brookings Institution, 25/1/2022.

El próximo año podría ser decisivo para la política exterior de Biden. La Administración está preparada para lanzar su Estrategia de Seguridad Nacional 2022, su documento guía, pero parece que la crisis en la frontera ucraniana la están demorando. Veremos si Biden está dispuesto a aceptar la eficacia estratégica a la aspira el país, o ésta va a ser socavada por el enfoque de una nueva estrategia de seguridad nacional que más bien sea un espejo retrovisor, y se convierta en el último ejemplo de esa brecha entre lo que se dice y lo que se hace.

Se ha visto recientemente en la última revisión del Departamento de Defensa de su postura militar global.¹⁵ En medio de una creciente e intensificada competencia con China, aumentaron las expectativas de que la revisión significaría más fuerzas y bases en el Indo-Pacífico, para fortalecer la disuasión mediante la mejora de la capacidad de supervivencia de las fuerzas estadounidenses y la adición de capacidades avanzadas. A pesar de la propaganda de la Administración Biden, la revisión no cumplió sus promesas. Lo que sugiere que, a los ojos de los altos dirigentes del Pentágono, la postura global de EEUU no requiere cambios significativos después de todo, perdiendo la oportunidad de reajustar la presencia militar de EEUU en el exterior con las prioridades estratégicas establecidas en la *Interim National Security Strategic Guidance*, que pedía explícitamente cambios en la posición de fuerzas en el Indo-Pacífico y en Oriente Medio: aumentos en el primero y reducciones en el segundo.

Biden ha querido enfatizar durante este primer año en la democracia, los derechos humanos, el cambio climático, las instituciones internacionales y las alianzas de seguridad, así como los formidables desafíos que plantean una China en ascenso y una Rusia desestabilizadora. Sin embargo, en estos meses no se ha llegado a ver de forma completa esa política exterior, ya sea por las limitaciones domésticas como por la actitud de sus principales competidores y, en ocasiones, por más cautela y convencionalismo del que algunos esperaban.

¹⁵ US Department of Defense (2021), "DoD Concludes 2021 Global Posture Review", 29/XI/2021.