



INTERNACIONAL

La política exterior de Joe Biden y las elecciones de mitad de mandato

Juan Tovar Ruiz

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos



Foto: EFE

*Este artículo analiza las **bases ideológicas** de la **política exterior norteamericana** y concretamente la realizada por la Administración del **presidente Biden**, centrándose en sus discursos y sus acciones, además de repasar las posibles **consecuencias** que pudieran derivarse tanto en **política doméstica** como en la **actuación exterior** –por ejemplo, en Ucrania–, de los inesperados resultados de las **elecciones de mitad de mandato**, con la ajustada victoria republicana en la Cámara de Representantes.*



En su Estrategia de Seguridad Nacional publicada en octubre de 2022, la Administración Biden exponía los principales objetivos y desafíos a los que la potencia norteamericana se enfrenta en el sistema internacional presente. Entre estos desafíos cabe destacar el del retorno de la competición entre grandes potencias, identificado especialmente con los que plantean la República Popular China y Rusia.

Esta estrategia desgrana ambos desafíos concretando que la primera sería el actor potencialmente más relevante por la disposición de capacidades en todo el espectro de las que Rusia carece, aun cuando a esta última la considera una amenaza inmediata para el orden de seguridad europeo y una fuente de disrupción e inestabilidad globales. También se hace una referencia clara a otros actores como Corea del Norte o Irán.

Este punto coincide con el principal documento previo de la Administración, la Guía Interina para la Seguridad Nacional, donde se exponía que el cambio en el equilibrio de poder global conducía a nuevas amenazas personificadas en estas potencias.

Sin embargo, este elemento realista de pugna por el poder y defensa de la seguridad nacional debe contraponerse con otros elementos. A modo de ejemplo, cabe mencionar las continuas referencias al “orden internacional basado en normas”, un trasunto del orden liberal internacional teorizado por autores liberales como John Ikenberry. Asimismo, se otorga gran relevancia a desafíos transnacionales como las pandemias y el cambio climático.

Incluso la propia competición entre grandes potencias se asocia en gran medida a una suerte de confrontación entre la democracia y la autocracia, un recurso de larga data que en Estados Unidos puede identificarse con el idealismo wilsoniano en política exterior y con los planteamientos de la paz democrática en el ámbito académico. Un instrumento también utilizado por el propio presidente Biden en diferentes discursos, especialmente aquellos relativos a la Guerra de Ucrania.

También están presentes menciones continuadas a la importancia del papel de las alianzas y del fortalecimiento de la democracia a nivel interno e interna-

► **En escenarios de competición entre grandes potencias, el margen de maniobra para la aplicación de las convicciones ideológicas de los líderes se reduce. En cambio, cuando la distribución de poder lleva a situaciones de hegemonía o unipolaridad –años 90 o el 11-S–, este margen se incrementa**



► **Las Administraciones Obama y Trump ejemplifican dos diferentes corrientes de la política exterior. Los realistas, defensores de una política fundada en el interés nacional y la seguridad. Los liberales y los neoconservadores, defensores de una política idealista en favor de los valores estadounidenses y su posición como “nación indispensable”**

cional, un elemento ya especialmente remarcado por el presidente desde su etapa como candidato a la presidencia estadounidense.

El objetivo de este artículo es analizar los fundamentos ideológicos de la política exterior del presidente Biden a la luz de los discursos y hechos de su política exterior. También examinar la influencia de los recientes acontecimientos en el marco de las elecciones de mitad de mandato a efectos de considerar su impacto en la política internacional estadounidense de los próximos años y en las propias posiciones del Partido Republicano. Todo ello demostraría la importancia que los factores actuales de la política doméstica estadounidense tienen en el marco de su política internacional.

A tal efecto, he dividido este análisis en tres partes. En primer lugar, analizo la relevancia de las visiones del mundo en la política exterior estadounidense de los últimos años, a efectos de mostrar su importancia para la comprensión de los acontecimientos de la misma durante los últimos años. A continuación, expongo la política exterior de Biden y sus fundamentos ideológicos antes y después del conflicto de Ucrania, considerada hasta el momento la principal crisis de su mandato. En tercer lugar, repaso los recientes acontecimientos producidos en Estados Unidos con las elecciones de mitad de mandato y sus implicaciones para la política internacional estadounidense.

Relevancia de las ideologías de la política exterior estadounidense

El debate sobre la importancia de la ideología en política exterior no siempre ha sido pacífico. Las teorías más relevantes en décadas pasadas como el realismo político o el neorrealismo subordinaban el comportamiento de los Estados a la defensa del interés nacional entendido en términos de seguridad y no concedían una especial relevancia a las convicciones y visiones del mundo de los líderes políticos. Algo comprensible a la luz del contexto político de entreguerras y de Guerra Fría en el que estos autores desarrollaron su experiencia vital.

Sin embargo, esto se ha ido modificando a lo largo del tiempo. En la actualidad, tanto los planteamientos realistas como los liberales o reflectivistas recogen estas preocupaciones. En el ámbito realista, la teoría del realismo neoclásico incorpora



dinámicas propias de la política doméstica. E incluso en el caso del neorrealismo –donde las presiones de la anarquía internacional deberían ser aquellas que determinan cómo los Estados deben comportarse–, obras recientes de autores como Stephen Walt o John Mearsheimer recogen la importancia fundamental de las visiones ideológicas de los líderes políticos estadounidenses, plasmadas en la estrategia de “hegemonía liberal”, tendente a la exportación de los valores liberales, la democracia liberal o la economía de libre mercado, entre otros.

Este punto ha sido remarcado en relación con la distribución de poder en el sistema internacional. En escenarios de competición entre grandes potencias, el margen de maniobra disponible para la aplicación de las convicciones ideológicas de sus líderes se reduce. En cambio, cuando la distribución de poder lleva a situaciones de hegemonía o de unipolaridad –como en los años 90 o después del 11-S–, el margen de maniobra se incrementa. También hay que tener en cuenta si el escenario es o no existencial. Si lo fuese, el margen de maniobra se reduciría, si no lo fuese, este se incrementaría.

Existen supuestos concretos donde este debate ha sido particularmente intenso. Uno de los mejores ejemplos se produjo con la ideología neoconservadora durante la Guerra de Irak. En este escenario, el cambio en los equilibrios internos de la Administración Bush, en el que las prioridades realistas de la misma darían paso a la preeminencia de visiones neoconservadoras y jacksonianas, tendría una importancia central en cómo se desarrolló la política exterior de este líder político según diferentes autores.

Pero el caso de la Guerra de Irak no es para nada único. La Administración Obama, partiendo de un proceso decisorio donde se trató de mantener un equilibrio entre realistas y liberales intervencionistas, vio debates muy similares. Una de las situaciones más conocidas e interesantes fue la de la intervención militar en Libia de 2011. En este asunto, la división se produjo entre realistas que reclamaban prudencia –como Robert Gates, Tom Donilon o John Brennan, a los que se sumó el vicepresidente Biden– y liberales partidarios de la intervención –como Samantha Power y Susan Rice, a las que se sumaría Hillary Clinton–. Algo similar sucedería en el caso de Siria, cuando se planteó una posible intervención militar. El presidente Obama, actuando en ambas ocasiones como decisor último, decantó el debate en favor de la intervención en el caso de Irak y lo rechazó en el de Siria.

► **Hay realistas tanto en el Partido Republicano como en el Demócrata. Sin embargo, los liberales han sido asociados en mayor medida con el Partido Demócrata mientras que los neoconservadores lo son con el Republicano a pesar de sus orígenes**



► **La Administración Biden tendría un enfoque claramente liberal. Sin embargo, siguen presentes algunos puntos realistas, que no dejan de marcar una importante continuidad con la política exterior de su predecesor**

Si bien son supuestos menos conocidos, la división de decisores e ideologías en el seno de la Administración Trump llevó a debates parecidos en cuestiones como las de China, Rusia, Irán, la política comercial proteccionista o los desafíos transnacionales como el del cambio climático. En el transcurso de su mandato, la Administración fue integrada por realistas personificados por figuras procedentes del ejército como Jim Mattis o Herbert McMaster, liberales como Gary Cohn, personalidades cercanas al neoconservadurismo en asuntos como el de Irán –caso de Mike Pompeo– y populistas jacksonianos como Steve Bannon o el propio Donald Trump.

Las Administraciones de Obama y de Trump ejemplifican bien la clasificación de las diferentes corrientes ideológicas que han jalonado la política exterior estadounidense de las últimas décadas. Entre ellas cabe destacar a los realistas, defensores de una política fundamentada en el interés nacional definido desde el punto de vista de la seguridad. Actúan aplicando el principio de prudencia y utilizan el equilibrio de poder como uno de sus principales instrumentos. Por otro lado, estarían los liberales y los neoconservadores, defensores de una política idealista y enérgica en favor de los valores estadounidenses y de su posición excepcional como la “nación indispensable”. Apoyan conceptos como la idea de la paz democrática o la responsabilidad de proteger. La diferencia radicaría en el rol otorgado por los primeros al papel de las organizaciones internacionales y el multilateralismo, mucho más relevante y positivo que para los segundos.

A estas corrientes más tradicionales cabe sumar una mucho más reciente: la del populismo jacksoniano. Identificada hace un par de décadas por el historiador Russell Walter Mead, se identifica con las comunidades rurales estadounidenses y defiende una política exterior enérgica hacia los adversarios estadounidenses, primando los intereses propios antes que la proyección de valores o el rol de las organizaciones internacionales. Se mostraría considerablemente desconfiada del papel de las élites estadounidenses frente al pueblo y sostendría la defensa en el ámbito económico y comercial de los intereses de la clase media.

Lógicamente estas corrientes no se asocian necesariamente con partidos políticos concretos. De hecho, hay realistas tanto en el Partido Republicano como en el Demócrata. Sin embargo, los liberales han sido asociados en mayor medida con el Partido Demócrata en tanto que los neoconservadores, que están en una posición crítica con el actual liderazgo y dinámicas del Grand Old Party, lo son con



► **La política de competición entre grandes potencias marca una importante continuidad con Trump. Tanto la defensa del fin de las “guerras interminables”, concretada en la controvertida retirada de Afganistán, como la política comercial de Biden suponen enormes similitudes**

el Republicano a pesar de sus orígenes. De cualquier modo, hay que destacar la relevancia del jacksonianismo en el Partido Republicano, especialmente desde el ascenso de líderes políticos como Donald Trump.

De forma análoga, cabe mencionar algunas posiciones adicionales en sectores como el ala progresista dentro del Partido Demócrata, en ocasiones compartiendo algunos puntos con el populismo jacksoniano republicano. Un ejemplo sería la oposición de dirigentes como Bernie Sanders a las guerras interminables o a las consecuencias del libre comercio para la clase media estadounidense. Punto que se ha reflejado también en ciertos intentos de buscar una salida negociada a la guerra en Ucrania. Como subrayar también la posición de destacados libertarios republicanos como Rand Paul, partidario de focalizarse en los desafíos internos antes que en una política exterior enérgica que no estuviese centrada en el interés nacional.

Esta última postura puede ser considerada debatible, a la vista de que el propio Paul se identifica a sí mismo como realista en respuesta a los críticos que le acusan de aislacionista. Aquí debe explicarse que el término “aislacionismo” se suele utilizar de manera peyorativa y lapidaria por sectores ideológicos rivales contra los que no defienden una política intervencionista. Y se identifica así con una ideología antaño muy relevante en la política exterior estadounidense, pero que hoy ya no lo sería tanto.

Ideología y política exterior de la Administración Biden

Desde el momento en el que el presidente Biden gana las elecciones fueron evidentes los intentos de marcar distancias con su antecesor. En los discursos de presentación de sus candidatos para ejercer los principales puestos de seguridad nacional y de política exterior tras las elecciones, Biden resaltó su voluntad de que Estados Unidos volviese a ocupar la cabecera de la mesa. Además, defendió de manera clara el papel de las alianzas, que consideraba menoscabadas por su antecesor.

Además, el actual presidente estadounidense impulsó de manera destacada desafíos transnacionales como la lucha contra la pandemia –especialmente relevante es el papel jugado ante el Covid-19– o la lucha contra el cambio climático. Incluso recuperó la defensa de la democracia liberal, no para resucitar antiguas políticas de imposición de esta forma de gobierno, sino para defender su fortaleci-



miento a nivel doméstico e internacional. Elemento este que no ha hecho sino fortalecerse tras los acontecimientos del 6 de enero de 2021 con el intento de asalto al Capitolio.

De igual forma, el equipo de Biden está integrado en su inmensa mayoría por decisores que asumen principalmente convicciones basadas en el idealismo liberal. Entre ellos cabe destacar tanto al secretario de Estado, Antony Blinken, como al consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan. Ambos se han pronunciado en diversas ocasiones públicamente asumiendo posiciones relacionadas con esta corriente y defendiendo incluso posiciones excepcionalistas y a favor de acciones tendentes a la proyección de valores e ideales estadounidenses. Lo cual también es el caso de la embajadora ante Naciones Unidas, Linda Thomas-Greenfield, y de figuras ahora de segunda fila, pero muy relevantes en el pasado, como la directora de la USAID, Samantha Power, o del Consejo de Política Doméstica, Susan Rice.

Parece que los planteamientos realistas en la Administración solo estarían parcialmente representados por el director de la CIA, Bill Burns, y por algunos miembros del estamento militar como el jefe del Estado Mayor Conjunto, Mark Milley, dado que el secretario de Defensa no parece haber adoptado una posición ideológica concreta. O incluso por el propio presidente Biden cuando, de manera pragmática y como decisor último, opta por posiciones que se ajustan a este enfoque.

A priori todos estos elementos nos deberían llevar a pensar que la Administración Biden tendría un enfoque claramente liberal. Sin embargo, siguen presentes algunos puntos realistas, todos los cuales no dejan de marcar una importante continuidad con la política exterior de su predecesor.

Entre estos últimos puntos cabe destacarse el desafío planteado por China, principal rival de Estados Unidos y uno de los escasos puntos de consenso en política exterior que todavía queda entre las élites y fuerzas políticas de la potencia norteamericana. Al igual que deben citarse los desafíos que plantean Estados como Rusia, Corea del Norte o Irán, que aparecen reflejados en la conocida como Guía Interina para la Seguridad Nacional, documento heterodoxo que fijaba las principales líneas de política exterior de la Administración Biden y que tan solo se explica por la aparente voluntad de distanciarse de su antecesor. No obstante, esta mención destacada a la política de competición entre grandes potencias

► **Los líderes demócratas se han apresurado a reivindicar como victoria una derrota menor que llevará aparejada posiblemente la parálisis legislativa y una considerable reducción del margen de maniobra de la Casa Blanca en sus iniciativas**



► **Las elecciones de medio mandato dejan un panorama doméstico complejo, en especial por el futuro liderazgo del Partido Republicano, tras la iniciativa de Trump de concurrir a las elecciones presidenciales de 2024 y los buenos resultados del gobernador de Florida, Ron DeSantis**

marca una importante continuidad con Trump y focaliza los elementos centrales de la misma. Y no es el único elemento de continuidad relevante. Tanto la defensa del fin de las “guerras interminables”, concretada en la controvertida retirada de Afganistán, como su política comercial suponen también enormes similitudes con la posición de la Administración Trump.

El estallido de la Guerra de Ucrania, primera gran crisis que ha atravesado la presente Administración, nos lleva a preguntarnos sobre un posible cambio en las principales líneas ideológicas y doctrinales de la política exterior de Biden. En todo caso y, tal y como la Estrategia de Seguridad Nacional ejemplifica, es una evidencia que se han potenciado, al menos en el discurso, los elementos liberales frente a los realistas.

Esto no constituye ninguna sorpresa. Sin embargo, parece claro que tanto Ucrania como, por extensión, Europa oriental, no constituyen una prioridad geopolítica para Estados Unidos, a pesar de los esfuerzos de los defensores de la acción en el momento actual. De hecho, no hay análisis al respecto en los escritos tradicionales de los autores más relevantes de la geopolítica estadounidense como Nicholas Spykman o George Kennan, ni en las propias declaraciones de dirigentes como el presidente Obama, que formuló expresamente durante una entrevista para *The Atlantic* en 2016 que Ucrania “no es un interés central para Estados Unidos”.

Por ello y para salvar la contradicción que justifican este caso –que responde claramente más a las convicciones personales de Biden y de su equipo, que a una preocupación central por la seguridad nacional estadounidense o su posición en el sistema internacional–, se han incrementado notablemente las referencias a la defensa del orden liberal internacional o a la confrontación entre democracia y autocracia. Y más especialmente si se compara con la relevancia del ascenso de China y del escenario indo-pacífico.

De hecho, a este respecto, paradójicamente, el conflicto de Ucrania ha resultado contraproducente, pues ha obligado a matizar y suavizar algunos de los aspectos del discurso estadounidense sobre el desafío chino, tal y como consta en la Estrategia de Seguridad Nacional y en las declaraciones posteriores a la reunión de Biden y Xi Jinping en Bali. También ha eliminado cualquier posibilidad de separar a China y Rusia en las décadas venideras, dificultando la posibilidad de co-



operación en el sistema internacional para resolver asuntos de relevancia común en materia de seguridad.

A pesar de ello, no es descartable que las cosas puedan volver a cambiar en un futuro cercano, en función del desgaste de la opinión pública europea y estadounidense y de los acontecimientos de la política doméstica. Un punto que se ha podido observar en las recientes elecciones de mitad de mandato, que parecen condicionar el futuro inmediato de la política estadounidense y algunos elementos relevantes de su política exterior.

Incidencia de las elecciones de mitad de mandato en la política exterior de Biden

Las elecciones del 8 de noviembre de 2022 no han traído el cambio radical en la política estadounidense que muchos analistas preveían a la luz de la situación económica y la elevada inflación, aunque el resultado tampoco ha sido particularmente inusual si se compara con otras elecciones anteriores de este tipo. El Senado, pendiente de la elección en segunda vuelta este 6 de diciembre en Georgia, lo componen en este momento 50 senadores demócratas y 49 republicanos. En cualquier caso, el voto de desempate por parte de la vicepresidenta, una de cuyas escasas funciones es presidir el pleno de esta cámara, les permitirá tener el control de la misma.

En el caso de la Cámara de Representantes, los republicanos superaron el umbral de los 218 representantes y controlarán esta cámara durante los próximos dos años, con la posibilidad de bloquear las iniciativas procedentes de la Casa Blanca. También de lanzar otras propias a efectos de investigar y desgastar al equipo presidencial, de una forma similar a como los demócratas actuaron durante los dos últimos años de la presidencia de Trump. En el caso de las elecciones a gobernador y con muy pocas excepciones, los diferentes partidos han podido conservar mayoritariamente sus feudos. En el caso de Ohio y Florida, los republicanos parecen haber consolidado el control sobre estados que anteriormente eran considerados bisagra.

Estas elecciones de medio mandato dejan un panorama doméstico complejo, en especial por el futuro liderazgo del Partido Republicano, tras la iniciativa del expresidente Trump de concurrir a las elecciones presidenciales de 2024 y los buenos re-

► **Una de las cuestiones debatida por los analistas es el de la continuidad del apoyo a Ucrania, seguramente más en el marco de los medios de comunicación y las élites que entre los ciudadanos, ocupando un lugar menor en el marco electoral**



► **Los resultados de estas elecciones no llevan a pensar que haya un cambio radical en la posición estadounidense en política exterior a la luz de las prerrogativas de la Casa Blanca en la materia y de la propia división de los partidos**

sultados del gobernador de Florida, Ron DeSantis. Figura no muy diferente a nivel ideológico, aunque con unas formas distintas a las del expresidente estadounidense. A pesar del éxito de DeSantis, está por ver el resultado que podría producirse en el marco de unas primarias considerando el apoyo que todavía concede al expresidente Trump una parte considerable de la base republicana, incluso con el rechazo de una fracción de sus élites más tradicionales y de algunos de sus medios afines.

Ante este escenario podemos preguntarnos si realmente estos resultados inesperados son consecuencia del nombramiento de candidatos republicanos favorables a Trump, tal y como se ha apresurado a afirmar el Partido Demócrata, o más bien son resultado del fenómeno de polarización y disfuncionalidad asentado durante las últimas décadas en las instituciones estadounidenses. En cualquier caso, los líderes demócratas se han apresurado a reivindicar como victoria una derrota menor que llevará aparejada posiblemente la parálisis legislativa y una considerable reducción del margen de maniobra de la Casa Blanca para sacar iniciativas adelante.

Pese a ello y considerando los fenómenos que aquejan el sistema político estadounidense, es difícil no considerar que, en un contexto de elevada polarización, haya llegado a su fin la era de las grandes mayorías que permitían la sucesión de líderes políticos pertenecientes a ambos partidos en la Casa Blanca o en las instituciones. Incluso cabe plantear que, a partir de este momento, las victorias de cualquiera de los mismos se decidirán más que nunca por muy pocos votos, especialmente concentrados en unos pocos estados clave, y que los resultados de las últimas elecciones –tanto presidenciales como de mitad de mandato– no vayan sino a consolidarse.

Este fenómeno puede trasladarse a la política exterior e incidir en las amplias divisiones ya existentes entre y dentro de los Partidos Republicano y Demócrata. Una de las principales cuestiones debatida por los analistas es el de la continuidad del apoyo a Ucrania, seguramente más en el marco de los medios de comunicación y las élites que entre los ciudadanos, habiendo ocupado un lugar menor en el marco de estas elecciones de mitad de mandato. Las divisiones estadounidenses también afectan a este asunto. El líder republicano en la Cámara, Kevin McCarthy, ya habló de que una Cámara controlada por los republicanos no concedería un cheque en blanco a Ucrania. El expresidente Trump se ha mostrado par-



tidario de una posición similar y de destinar ese dinero al propio Estados Unidos. En cambio, líderes vinculados al *establishment* más tradicional –como el líder republicano en el senado, Mitch McConnell– han sido enormemente favorables a esta ayuda, incluso con la oposición de parte de los senadores de su partido. Sí que merece la pena destacar que, del conjunto de votantes, son los republicanos los que se han mostrado más críticos con el apoyo a Ucrania.

Últimamente las divisiones parecen haber llegado también a los demócratas. Así, el sector progresista del Partido ya ha pedido la apertura de un proceso negociador que ponga fin a la guerra. Aunque en este momento han sido convencidos para retirar la iniciativa, no es descartable que el desgaste y hartazgo con el conflicto incrementen estas posiciones en el futuro.

En definitiva, los resultados de estas elecciones no llevan a pensar que haya un cambio radical en la posición estadounidense en política exterior a la luz de las prerrogativas de la Casa Blanca en la materia y de la propia división de los partidos. Una erosión a este apoyo a medida que se vayan incrementando los costes resulta, sin embargo, inevitable y previsible. En parte por la evidencia de que Ucrania no supone un interés vital para Estados Unidos y que el apoyo a la misma es más bien el resultado de las convicciones del equipo presidencial, tal y como se expuso en el apartado anterior.

El actual debate sobre el inicio de las negociaciones con Rusia que enfrenta al sector realista encabezado por Milley y a los asesores liberales del presidente, no es sino una muestra de este hecho. Biden, político de carrera con cierto olfato para detectar el estado de la opinión pública, no ignora este hecho.

De acuerdo a la importancia que previsiblemente seguirán teniendo las grandes ideologías de la política exterior en las relaciones internacionales de la potencia norteamericana y al fenómeno de la polarización y división interna, no es difícil adivinar que, a la hora de gestionar la próxima crisis relevante, las decisiones deban supeditarse a los intereses vitales estadounidenses y tomar en consideración los fenómenos que aquejan su sistema político, antes de lanzarse a nuevas aventuras que supongan una costosa distracción de lo realmente importante. El gran desafío estadounidense reconocido, la competición con China, está todavía pendiente de mostrar todas sus implicaciones.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>
www.fundacionfaes.org

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tif 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

REDES SOCIALES

