

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 21 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2021

La ventaja de Estados Unidos y la oportunidad de Biden

Cita recomendada:

Power, Samantha, (2021) “La ventaja de Estados Unidos y la oportunidad de Biden”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 21: Núm. 1, pp. 2-15. Disponible en: www.fal.itam.mx

La ventaja de Estados Unidos y la oportunidad de Biden

El poder de la capacidad de hacer

 *Samantha Power*

Hace más de 2 décadas, la entonces Secretaria de Estado estadounidense, Madeleine Albright, memorablemente calificó a Estados Unidos como “indispensable”. Desde entonces, tanto estadounidenses como extranjeros debatieron acaloradamente esa afirmación. En la actualidad, conforme llega a su fin la gestión del presidente Donald Trump, los analistas extranjeros de los asuntos estadounidenses prefieren emplear otro adjetivo: “incompetente”.

La respuesta del gobierno de Trump al problema mundial más urgente de la actualidad, la pandemia por el nuevo coronavirus, ha sido peor que la de cualquier otro país. Comprensiblemente, tal actuación ha dañado la imagen de Estados Unidos. De acuerdo con una encuesta reciente que realizó el Pew Research Center en trece de las grandes potencias económicas, una mediana del 84% de los encuestados coincidió en que Estados Unidos ha manejado mal el covid-19. Esta evaluación es, por mucho, la más irrecusable que haya recibido un país o institución importante. No obstante, ese mal manejo de la pandemia es tan solo la más reciente de una serie de fallas elementales que ponen en duda la capacidad de Estados Unidos, tanto entre sus aliados inveterados como en los países con los que Washington podría asociarse en el futuro. Esa marca que alguna vez hacía pensar en las revolucionarias creaciones de Steve Jobs, las hazañas de fortaleza y genialidad como el puente aéreo de Berlín y el aterrizaje en la Luna, y las oportunidades que representaba la Estatua de la Libertad, ahora proyecta caos, polarización y disfunción.

Con todas las críticas enderezadas a la política exterior de Estados Unidos, los dirigentes y la opinión pública de otras partes solían respetar la disposición de Washington a hacer frente a los grandes retos y su capacidad para cumplir tareas difíciles, dos atributos significativos —aunque poco apreciados— que apuntalaban el poderío estadounidense. En la actualidad, que cada vez menos personas consideren a

SAMANTHA POWER es profesora de Práctica en la Harvard Kennedy School y en la Harvard Law School, y autora de *The Education of an Idealist: A Memoir* (Dey Street Books, 2019). Fue Representante Permanente de Estados Unidos ante la Organización de las Naciones Unidas de 2013 a 2017. Sígala en Twitter en @SamanthaJPower.

Estados Unidos como capaz de resolver grandes problemas debería preocupar enormemente a quienes creen que ese país debe cumplir un papel de liderazgo para atender el cambio climático y otros problemas mundiales, cuyas soluciones exigen tanto conocimientos como la formación de coaliciones eficaces.

Además, a diferencia del pasado reciente, Estados Unidos tiene un rival poderoso en el escenario mundial, y se han vuelto muy comunes las comparaciones entre la debilitante parcialidad y parálisis de Washington y la implacable eficiencia del gobierno autoritario de Beijing. Pero a pesar de que Estados Unidos titubea de manera visible y costosa, China tampoco lleva bien la batuta del liderazgo mundial por su letal encubrimiento de la pandemia, su diplomacia acosadora, su beligerancia extraterritorial, su controvertido enfoque del desarrollo y los horrores en materia de derechos humanos, como la reclusión de su población uigur musulmana. Esta realidad representa una oportunidad para el presidente Joseph R. Biden y su gobierno.

Algunos estadounidenses confían en que, después de 4 años de Trump, muchas capitales extranjeras se sentirán tan aliviadas que recibirán con los brazos abiertos el liderazgo de Estados Unidos en temas clave. Biden declaró que su primera medida en materia de política exterior será llamar a los dirigentes extranjeros y decirles: “Estados Unidos está de vuelta; pueden contar con nosotros”. Tiene planes para revertir la salida de Estados Unidos de muchos organismos internacionales, revocar las políticas perjudiciales, acabar con las “guerras eternas” y restaurar las alianzas. También se ha comprometido a dar prioridad al combate del cambio climático, que, aparte de la pandemia y sus consecuencias, es el problema más urgente para todos los países.

Tales acciones conseguirán titulares y, aunque necesarias sin duda, no bastarán. El nuevo Presidente tendrá que encarar la extendida opinión de que, en esferas clave, Estados Unidos, hogar de más del 40% de los premios Nobel de la Paz, Literatura, Economía, Química, Medicina y Física, carece de lo necesario para ser confiable. Por lo tanto, la restauración del liderazgo estadounidense debe incluir la tarea más básica de demostrar que Estados Unidos de nuevo puede resolver problemas.

Con justa razón, el nuevo gobierno debe dar prioridad a la solución de los problemas internos: acabar con la pandemia, detonar una recuperación económica equitativa y reformar las desgastadas instituciones democráticas. Biden declaró que planea sacar al país de su crisis actual “reconstruyendo mejor”, de manera que se enfrente la desigualdad económica, el racismo sistémico y el cambio climático. Pero los grandes cambios estructurales tomarán tiempo. Por lo tanto, su gobierno también debería buscar iniciativas de política exterior que rápidamente pongan bajo los reflectores el regreso de los conocimientos y la competencia estadounidenses. Por ejemplo, destacar las políticas que proporcionen beneficios internos claros y simultáneos, al tiempo que responden a las necesidades cruciales y profundas del exterior, que sean muy visibles y —el elemento que ha faltado en los más recientes esfuerzos de política exterior de Estados Unidos— que produzcan resultados tangibles. Significa menos énfasis retórico en la causa abstracta del “orden liberal internacional” y más muestras prácticas de la capacidad distintiva de Estados Unidos de cumplir en asuntos que importan en este momento para la vida de cientos de millones de personas.

Ese liderazgo vendría bien en tres frentes: encabezar la distribución mundial de la vacuna contra el covid-19, reforzar las oportunidades educativas en Estados Unidos para los estudiantes extranjeros y combatir cabalmente la corrupción dentro y fuera del país. Si se aprovechan las fortalezas de Estados Unidos y la grieta que China abrió con sus extralimitaciones, tales iniciativas podrían restablecer parte de la confianza perdida en la competencia de Washington, un cimiento indispensable para ser convincentes y construir las coaliciones necesarias para la promoción de los intereses de Estados Unidos en los años por venir.

ESTADOS UNIDOS, EL INCOMPETENTE

Los debates entre los estadounidenses respecto a cómo debe relacionarse su país con los demás después de la era de Trump llevan a cuestionamientos sobre si en realidad puede recuperarse la confianza necesaria para liderar el mundo. Biden reincorporará a Estados Unidos al Acuerdo de París sobre cambio climático, a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, si pueden garantizarse los términos adecuados, al acuerdo nuclear con Irán. Ha dicho que su gobierno se reintegrará a una variedad de foros e iniciativas internacionales que Trump abandonó, como el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Se comprometió a acabar con las políticas destructivas del gobierno de Trump, como prohibir el ingreso de viajeros provenientes de países de mayoría musulmana, disminuir a mínimos históricos las cifras de refugiados en Estados Unidos, separar familias en la frontera sur, reprochar a sus aliados y aceptar a dirigentes autoritarios. Y prometió valerse de los vínculos profundos que ha construido durante 4 décadas de trabajo en política exterior para convencer a los países en Asia y Europa de que de nuevo pueden contar con Washington como aliado.

Tales pasos podrían mostrar que Estados Unidos es un socio más dispuesto y honesto, pero no bastarán para aplacar las preocupaciones fundamentadas respecto de si es un socio competente. De acuerdo con encuestas de Gallup, en los últimos 3 años la aprobación del liderazgo de Estados Unidos descendió de manera vertiginosa en más de 130 países. Tan solo en el último año, la encuesta del Pew Research Center reveló que la opinión favorable respecto a Estados Unidos descendió dos dígitos a cifras mínimas en Australia, Canadá, Francia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, lo que el Pew principalmente atribuye a la impresión de que Estados Unidos ha manejado mal la pandemia.

Más allá de estadísticas, se acumulan los ejemplos de la falta de fe en la competencia de Estados Unidos. Después de que Trump comenzó a recomendar medicamentos para la malaria como tratamiento para el covid-19, las autoridades de salud en África, incluidos los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), las principales instituciones de salud del continente, tuvieron que empeñarse en convencer a las personas de que no los tomaran. Una universidad noruega alentó a sus estudiantes a que regresaran de países “con servicios e infraestructura de salud

infradesarrollados [...] por ejemplo, Estados Unidos”. En Bosnia, un periodista en el canal de noticias N1 comentó respecto de Estados Unidos: “El Vicepresidente utiliza cubrebocas; el Presidente no. Algunos funcionarios los usan; otros no. Cada quien hace lo que quiere. Conforme pasa el tiempo, la Casa Blanca comienza a parecerse más y más a los Balcanes”.

Puede que la pandemia sea el hito de nuestra vida y no será fácil cambiar la impresión de que si Estados Unidos no puede responder por el bien de sus ciudadanos, mucho menos podrá por el de otros países. El eurodiputado alemán Reinhard Bütikofer resumió cómo ve Europa a Estados Unidos: “La ciudad resplandeciente en la colina ya no brilla tanto”.

En 2009, la última vez que Biden fue funcionario del poder ejecutivo, quienes formábamos parte del gobierno de Barack Obama enfrentábamos una preocupación similar a raíz de la desastrosa guerra en Irak y la responsabilidad de Estados Unidos en la crisis financiera mundial. El Presidente tomó medidas parecidas a las que prometió Biden: reingresar a los organismos de la ONU y pagar las cuotas adeudadas, prohibir prácticas inmorales como la tortura, reparar el daño a las alianzas por la invasión a Irak y proclamar que “estamos listos para liderar una vez más”. Aunque estas medidas fueron necesarias y ayudaron a ganarse la buena voluntad internacional, mi impresión (la de alguien que trabajó en ese gobierno durante los 8 años de su periodo) es que la confianza en el liderazgo del país no se recuperó del todo hasta 2015, tras una sucesión de resultados visibles.

Para erradicar el ébola de África Occidental, Obama movilizó a más de 62 países y desplegó personal de salud, unidades para el tratamiento de la enfermedad y laboratorios para llevar a cabo pruebas rápidas; los expertos nucleares de Estados Unidos concibieron medios nuevos para impedir a Irán que fabricara armas nucleares y los diplomáticos consiguieron que China, Rusia y otras potencias apoyaran un acuerdo basado en esas ideas; los científicos y los diplomáticos aprovecharon el inmenso conocimiento de Estados Unidos sobre el clima y su capital político para lograr el Acuerdo de París, que incluyó compromisos de casi todos los países para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y tomar otras medidas para mitigar el cambio climático. A finales de 2015, cuando caminaba por los corredores de la ONU como Representante Permanente de Estados Unidos ante la Organización y dialogaba con mis colegas, noté una palpable confianza en el país y mucho más entusiasmo por asociarse con nosotros que en los 2 años anteriores.

Por supuesto que la percepción de la política exterior de Estados Unidos como poco fiable y errática se encuentra más arraigada ahora que el mundo ha visto la diferencia tan radical entre Obama y Trump. Además, el nutrido electorado de Trump y el respaldo que obtuvo de republicanos prominentes en sus intentos por negar la victoria de Biden profundizarán las preocupaciones de que cualquier mejora en la política exterior de Estados Unidos resulte efímera. No obstante, hay mucho que aprender del pasado: las iniciativas de la era de Obama se basaban en mucho más que la diplomacia que Biden y otros demócratas se han comprometido a restaurar. Requerieron y evidenciaron un conocimiento operativo inmenso y el despliegue de recursos

económicos, técnicos y de inteligencia que muy pocos países tienen a su disposición. Pero, lo más importante, es que dieron resultados claros en temas que entonces eran la gran preocupación de la opinión pública en Estados Unidos y el exterior.

¿EXTRALIMITACIÓN CHINA?

Pese a toda la alarma porque China pudiera aprovechar la retirada del Estados Unidos del escenario mundial, su actuación en los últimos años no le ha ganado mucha confianza como posible líder mundial. El ascenso de China como potencia mundial en la última década quizá sea el titular más recurrente en los medios impresos, pero en las encuestas de Gallup se observa que la calificación aprobatoria de ese país, con una mediana del 32% en 130 países, apenas ha variado en ese lapso. La misma encuesta del Pew Research Center, en la que se observan las notables caídas en la aceptación de Estados Unidos, también muestra que la mayoría en esos países mantienen una opinión desfavorable de China que, en algunos casos, incluso empeoró. Hace 5 años, en el Reino Unido la desaprobación de China se encontraba debajo del 40% y en la actualidad casi llega al 75%, una tendencia que también se observa en Alemania, Australia, Canadá y Corea del Sur. Persisten las dudas sobre cómo ha manejado China la pandemia: una mediana del 61% de los encuestados coincidió en que Beijing no manejó bien el brote (solo Estados Unidos obtuvo peores calificaciones).

Las acciones beligerantes de Beijing durante el último año agravaron las inquietudes. China se volvió más agresiva con Taiwán, en el mar de China Meridional, en su frontera con la India y en Hong Kong. Cuando Australia solicitó una investigación internacional sobre los orígenes del nuevo coronavirus, China respondió imponiéndole un arancel del 80% a la cebada, una de las principales exportaciones australianas. Funcionarios fiyianos observaron con horror cuando diplomáticos chinos se presentaron, sin invitación, a una recepción para festejar a Taiwán y golpearon al diplomático taiwanés que intentó impedirles el ingreso. Cuando los Países Bajos cambiaron el nombre de su misión diplomática comercial en Taiwán por el de Oficina de los Países Bajos en Taipéi, para reflejar unas relaciones bilaterales más amplias que lo económico, China amenazó con cancelar el envío de suministros médicos para combatir el covid-19.

El acoso de China ya provoca reacciones negativas. Como se refleja en la encuesta del Pew Research Center, las amenazas de Beijing contribuyeron al aumento de 17% en un año en la desconfianza neerlandesa hacia el presidente chino Xi Jinping. En Australia, el primer ministro Scott Morrison busca nuevas facultades para reducir la influencia china en su país. El Ministro de Defensa de Canadá ha calificado como “diplomacia de rehenes” el encarcelamiento de dos canadienses inocentes, en respuesta a la detención de un ejecutivo chino en Canadá. Durante los primeros meses de la pandemia, el Ministro de Asuntos Exteriores francés reprochó públicamente al Embajador chino en París que su embajada hubiera acusado a Francia de dejar a los ancianos “morir de hambre y enfermedad” en los asilos. La India prohibió más de cien aplicaciones chinas para dispositivos móviles en respuesta a meses de tensiones en la frontera que causaron la muerte de más de veinte soldados indios.

Aun antes de la pandemia, al mundo le preocupaban cada vez más las prácticas chinas de desarrollo, principalmente la campaña masiva de construcción de infraestructura que se conoce como la Iniciativa del Cinturón y la Nueva Ruta de la Seda, y los exorbitantes intereses que cobra por sus préstamos. Las dificultades de Sri Lanka para pagar su deuda por un puerto de construcción china acabaron con un acuerdo que dejó el complejo portuario bajo control de Beijing. Cuando el Primer Ministro malayo canceló proyectos de infraestructura con financiamiento chino por miles de millones de dólares que su predecesor había aprobado, explicó que “era un flujo excesivo de dinero que no podemos costear ni podemos pagar. [...] Con esa deuda, si no tenemos cuidado, podríamos acabar en bancarota”. De igual manera, cuando el Presidente de Tanzania canceló los acuerdos de su predecesor con China, señaló que solo un “loco” aceptaría los términos negociados. En Nigeria, actores políticos exigieron una investigación oficial de los esquemas de crédito chinos, dados los rumores que circularon el verano anterior sobre que Beijing podría comenzar a incautar los activos del país. En Zambia, un Exministro de Comercio solicitó a la Corte Constitucional que dictaminara sobre la legalidad de acuerdos secretos de créditos, que dejaron al país con un cuarto de la deuda nacional en manos de China.

Se cuestiona si Beijing sigue una diplomacia deliberada de “entrapamiento con deuda” y no se sabe exactamente cuánto le deben los países en desarrollo. En una investigación de 2019, se estimó que, en ese año, cincuenta de los principales beneficiarios de créditos chinos le adeudaban a ese país un promedio cercano al 15% de su PIB, en comparación con menos del 1% de su PIB en 2005. Entretanto, la iniciativa de infraestructura china ya no es tan llamativa, por inquietudes relacionadas con la transparencia, la degradación ambiental y la infinidad de trabajadores chinos que ocupan los puestos de trabajo que los lugareños pensaron que serían para ellos. Hay oposición pública a los proyectos de la Iniciativa del Cinturón y la Nueva Ruta de la Seda aun en países que sofocan las voces disidentes, como Kazajstán, Laos y Myanmar (Birmania).

Es natural que muchos países todavía vean una gran oportunidad en estrechar lazos con China, pero en los últimos 4 años, el optimismo respecto del liderazgo chino se ha agriado en áreas cruciales. Es una oportunidad para Biden, solo que para aprovecharla por completo, Estados Unidos tiene que volver a ser competente.

EN MOMENTOS DIFÍCILES

Demstrar competencia requiere poseer la capacidad de hacer muchas cosas monumentales al mismo tiempo, como el gobierno de Obama durante la crisis financiera, que rescató la economía estadounidense y, al mismo tiempo, instó al G-20 a proporcionar estímulos por más de un billón de dólares a otros países en problemas, con el fin de mantener intacta la economía mundial. Estados Unidos puede volver a formar parte de todos los acuerdos y las organizaciones internacionales que quiera,

pero nada mejor para recuperar su influencia que demostrar su capacidad para ayudar a muchos países en momentos difíciles.

Primero que nada está la pandemia, la cuestión que más ha dañado la reputación del país. El gobierno de Biden puede encabezar la distribución mundial de la vacuna y así recordarle al mundo lo que solo Estados Unidos es capaz de hacer. Cualquier gobierno distinto al de Trump se estaría apresurando no solo a producir una vacuna para consumo interno, sino a idear un plan de acción para distribuir la vacuna en todo el mundo. A Trump no le interesó que las vacunas llegaran a otros países. Además de iniciar el retiro de Estados Unidos de la OMS, rechazó con arrogancia la participación en la iniciativa COVAX, un acuerdo de 184 países para proporcionar 2000 millones de dosis de vacunas en todo el mundo, principalmente a las poblaciones de alto riesgo y a los empleados de salud, para finales de 2021.

Estados Unidos se encuentra en buena posición para administrar a todos los estadounidenses una vacuna segura y eficaz. Ya compró 800 millones de dosis para su población de 328 millones personas. Pero vacunar a los estadounidenses no basta para garantizar el bienestar del país. La pandemia no terminará ni la economía de Estados Unidos se recuperará mientras el covid-19 no se controle en el resto del mundo. El intento de China de convencer al mundo de que es una “superpotencia responsable” al ayudar a otros países a obtener acceso a las vacunas debería ser

otro motivo más para que los republicanos apoyen un esfuerzo internacional, incluso si el presupuesto no ofrece mucho margen de maniobra.

Biden debería comenzar por integrar a Estados Unidos a la COVAX, que desempeñará un papel clave en la distribución equitativa de las vacunas. Aun si cuenta con financiamiento pleno y cumple sus objetivos, la COVAX solo llegará al 25% de la población mundial a finales de 2021. Estados Unidos debería ir más allá e iniciar asociaciones bilaterales con países de

El gobierno de Biden puede encabezar la distribución mundial de la vacuna y así recordarle al mundo lo que solo Estados Unidos es capaz de hacer.

ingresos medios y bajos que necesitarán ayuda con las complejidades de vacunar a sus ciudadanos. En este esfuerzo, su ventaja competitiva es obvia: conocimientos científicos incomparables y un alcance mundial sin igual. Aunque en 2019 China superó a Estados Unidos en la cantidad total de representaciones diplomáticas, tenerlas y usarlas para el bien son dos cuestiones muy diferentes. Tanto los CDC de Estados Unidos como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) poseen una vasta experiencia en programas de inmunización y añejas relaciones de colaboración con los ministerios de salud, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y el sector privado de muchos países.

Los expertos en salud pública han dejado en claro que proporcionar amplio acceso a la vacuna contra el covid-19 será una tarea sumamente compleja que requiere controles precisos de temperatura durante el transporte y almacenamiento, nuevos

medios de distribución mundial en tiempos de bajo tráfico aéreo (las farmacéuticas envían la mitad de sus productos como carga en los aviones comerciales), suministro y fabricación de grandes cantidades de materiales, como ampollas y jeringas, y campañas de vacunación diseñadas para poblaciones específicas. Para muestra un botón: la empresa de logística DHL concluyó en una evaluación reciente de la resiliencia de la cadena de suministro que “no se podría abastecer pronto gran parte de África, Sudamérica y Asia” con una vacuna, debido a la falta de tecnología necesaria para mantener las dosis a la temperatura adecuada.

Con décadas de experiencia en campañas mundiales de inmunización contra la poliomielitis, el sarampión y la viruela, así como la más reciente campaña contra el ébola en África Occidental, Estados Unidos posee la capacidad para ayudar a otros países en sus estrategias de vacunación. Podría ayudar en la logística de distribución y en la solución de los problemas que inevitablemente surgirán en las cadenas de suministro internacionales, apoyar las campañas de divulgación, proporcionar experiencia técnica en control de calidad, capacitar empleados de salud locales y poner en marcha programas para aumentar la distribución y la cobertura en comunidades de difícil acceso. Todas estas tareas aprovecharían la extensa colaboración de Estados Unidos con gobiernos y otros actores en más de sesenta países donde miles de empleados de los CDC y de USAID ya laboran.

A juzgar por la reacción al suministro de ayuda de emergencia de Estados Unidos en otros contextos, un esfuerzo así también podría remozar su prestigio internacional. Claro que esta de ninguna manera sería la principal motivación, aunque sí un factor por considerar ahora que el gobierno intentará mostrar a un mundo escéptico que puede contar con Estados Unidos de nuevo. Después del tsunami en el océano Índico en 2004, el terremoto en Pakistán en 2005 y el tsunami en Japón en 2011, la asistencia prominente y casi instantánea de Estados Unidos en casos de desastre le granjeó opiniones favorables en esas latitudes. En salud pública se logró un impacto más perdurable gracias al Plan de Emergencia del Presidente de Estados Unidos para el Alivio del Sida (Pepfar), la emblemática iniciativa internacional del presidente George W. Bush, pues más de 16 millones de personas, entre ellas 700 000 menores, han recibido tratamiento antirretroviral. Según un estudio realizado en 2014, además de sus grandes beneficios humanitarios, el Pepfar dejó una huella significativa y duradera en la actitud de la opinión pública extranjera hacia Estados Unidos, cuyo prestigio creció “sustancialmente” en los países que participaron en el programa. De hecho, cuando Bush dejó la presidencia en 2009, su calificación aprobatoria, según Gallup, era del 34% en Estados Unidos y del 73% en los países africanos.

EXCELENCIA ACADÉMICA

Aunque ninguna iniciativa repercutiría tanto como el liderazgo de Estados Unidos con las vacunas, una de las mejores formas de mostrar el ingenio y los conocimientos de Estados Unidos sería recuperando el atractivo mundial de sus universidades para

los estudiantes extranjeros destacados. Biden se comprometió a acabar con las políticas de inmigración más perjudiciales de Trump, como la prohibición a musulmanes y las restricciones de asilo inhumanas. Pero las universidades estadounidenses ocupan un lugar especial en la imaginación del mundo, de modo que reducir las trabas de visado para estudiar en Estados Unidos y allanarle el camino a los estudiantes internacionales para que se queden a trabajar después de graduarse, puede aumentar ahora y más adelante la influencia del país.

Antes de la presidencia de Trump, las iniciativas para atraer a estudiantes internacionales a Estados Unidos no hubieran suscitado polémicas. Por muchas décadas, Estados Unidos fue el principal destino para estudiantes extranjeros. Cada año, se educan en Estados Unidos más de un millón de extranjeros y, de acuerdo con el Departamento de Estado, para los 4 años lectivos a partir de 2012, el total de los estudiantes que llegaron al país se incrementó cada año entre el 7% y el 10%, gracias a esfuerzos que contaron con respaldo bipartidista. Luego, debido a las restricciones de visado y la posición antinmigrante del gobierno de Trump, en el año lectivo 2018-2019 (el anterior a la pandemia), la nueva matrícula se redujo 8% con respecto a los 4 años anteriores.

Los gobiernos anteriores respaldaron la educación a extranjeros, pero sus esfuerzos rara vez atrajeron mucha atención, pues armonizaban con la impresión general de un Estados Unidos de diversidad que acogía a extranjeros destacados. Sin embargo, después de los últimos 4 años, Biden tiene la oportunidad de reiniciar este proyecto de tal manera que el mundo reconozca a Estados Unidos por la gran cantidad de estudiantes extranjeros que ahí se educan y que los estadounidenses estén más conscientes de esos beneficios. También puede ayudar a neutralizar los terribles efectos de la retórica xenófoba de Trump, que ya antes de la pandemia ocasionó que muchos jóvenes renunciaran a estudiar en Estados Unidos y prefirieran lugares como Australia y Canadá. Qué mejor manera de que Biden llegue a la población mundial preocupada por el rumbo de Estados Unidos que celebrando que de nuevo recibe a las jóvenes mentes brillantes del mundo.

Biden podría comenzar con un gran discurso para darles la bienvenida, junto con las universidades estadounidenses, y dejar en claro que los ve como una ventaja, no como una amenaza. El gobierno debería establecer el objetivo de aumentar el número anual de estudiantes extranjeros entre el 7% y el 10% de principios de la década de 2010 y comprometer a las universidades a reclutar estudiantes de países que, históricamente, se encuentran subrepresentados en los campus estadounidenses. También debería integrar la política de inmigración y visados al debate, más amplio, sobre cómo reabrir el país de manera segura, y tomar varias medidas que marquen una diferencia inmediata para los extranjeros que quisieran estudiar en Estados Unidos. Algunas podrían ser publicar una guía para que los funcionarios de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza dejen de hostigar e intimidar a los estudiantes extranjeros, garantizarles que no tendrán que tramitar extensiones de la visa a la mitad de sus estudios y restablecer el moribundo Consejo Asesor Académico de Seguridad Nacional, conformado por los rectores de las universidades y expertos en educación, que aconseja al Departamento

de Seguridad Nacional respecto de cómo afectan sus políticas a los estudiantes extranjeros, la enseñanza y la investigación académica. Asimismo, debería ordenar una rápida revisión para decidir cómo modernizar la gestión de solicitudes de visa de estudiante, evaluar qué trámites administrativos pueden eliminarse y cuáles acelerarse y aclararse para los estudiantes, cuya vida suele quedarse en el limbo mientras aguardan las autorizaciones necesarias.

Tal iniciativa de oportunidades educativas arrojaría muchos beneficios. Ahora que se confía menos en las fortalezas acostumbradas de Estados Unidos, los estudiantes internacionales en el país accederían a sus fuentes de conocimiento e innovación. Oportunidades, amistades y relaciones profesionales nuevas podrían generar una buena voluntad perdurable. Mientras tanto, durante lo que será una recuperación económica prolongada y difícil, la llegada de más estudiantes internacionales significaría más entradas de dinero para la economía estadounidense. En 2019, a pesar de una menor cantidad de nuevas matrículas, la educación internacional constituyó una de las seis más grandes exportaciones del sector servicios, pues aporta casi 44 000 millones de dólares a la economía de Estados Unidos y, según un análisis realizado por el Departamento de Comercio durante el gobierno de Trump, representa más de 458 000 empleos. Esta iniciativa también podría constituir un buen contrapeso ahora que China se ha convertido en uno de los principales destinos para quienes buscan estudiar en el extranjero. Expondría a los futuros líderes a los valores de una sociedad abierta, convertiría a muchos de ellos en embajadores vitales de la democracia y forjaría lazos poderosos entre sus países y Estados Unidos.

Dado que las principales universidades estadounidenses atraen a jóvenes ambiciosos de todas las nacionalidades, muchos graduados extranjeros han fundado empresas y han realizado descubrimientos científicos en Estados Unidos. De vuelta en su país, algunos llegan a ocupar altos puestos gubernamentales. Como señaló Bloomberg recientemente, más del 20% de los dirigentes actuales de Etiopía, Kenia y Somalia estudiaron en Estados Unidos. Los chinos también han notado los beneficios a largo plazo de fomentar los lazos con nuevas generaciones de extranjeros. “Más de trescientos dirigentes mundiales, incluidos presidentes, primeros ministros y ministros, se graduaron de universidades estadounidenses, mientras que solo unos cuantos han egresado de universidades chinas”, dijo en 2017 Wang Huiyao, un influyente asesor del Consejo de Estado de China. “Así que aún necesitamos realizar esfuerzos para estimular el intercambio académico y educar a más de las clases dirigentes políticas de otros países.”

La ventaja competitiva de Estados Unidos siempre ha emanado de su diversidad y capacidad para proporcionar oportunidades. Los estadounidenses deberían sentirse orgullosos de que la mayoría de las empresas emergentes más valiosas de Estados Unidos las fundaron inmigrantes, y una cuarta parte de ellos llegaron como estudiantes internacionales. Asegurarse de que esta tendencia continúe (y se conozca) demostrará al mundo que es demasiado pronto para apostar contra el dinamismo estadounidense.

MANO DURA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La distribución de vacunas aprovecharía las capacidades de Estados Unidos para salvar vidas. La expansión de oportunidades educativas demostraría el poder intelectual y la apertura de Estados Unidos. Y una iniciativa mundial para combatir la corrupción le permitiría movilizar sus capacidades singulares para rastrear, revelar y procesar delitos financieros y cumplir con las exigencias de rendición de cuentas de los ciudadanos en cada rincón del mundo. Biden prometió emitir un decreto para declarar el combate a la corrupción como “un interés fundamental de seguridad nacional” y organizar, en su primer año de gobierno, una gran cumbre con otras democracias para tratar la corrupción como uno de los asuntos principales del orden del día. Pero podría ir más allá y convertir el combate a la corrupción en pieza clave de su programa internacional.

Estados Unidos es el núcleo del sistema financiero mundial que, entre 1999 y 2017, movió por lo menos 2 billones de dólares en fondos conectados a traficantes de armas y drogas, lavadores de dinero, evasores de sanciones y funcionarios corruptos. Sin duda, el monto real del dinero ilícito que circula en la economía mundial es mucho mayor (esos 2 billones solo comprenden lo que detectaron los bancos), con lo que, en 2019, el costo anual de la corrupción quizá alcanzó unos 4 billones de dólares, 5% del PIB mundial. El Banco Mundial calcula que cada año, personas y negocios pagan 1 billón de dólares tan solo en sobornos. Por el bien de las personas dentro y fuera de Estados Unidos, el gobierno de Biden puede tomar la iniciativa de impulsar cambios que disminuyan la corrupción, el lavado de dinero y la evasión fiscal mundial, prácticas que financian a los dirigentes y a los partidos autocráticos, exacerbando la desigualdad de ingresos y violando los derechos individuales.

El notable auge de autócratas y populistas en el mundo genera una sensación preocupante de que se fortalecen los regímenes represores, pero la corrupción es un talón de Aquiles de esos dirigentes. A pesar de que les parezca bajo el costo electoral de rechazar los principios de derechos humanos o de admirar abiertamente el “modelo chino” de gobierno capitalista autoritario, ninguno de estos líderes quiere que se sepa que utiliza su posición de poder y privilegio para su propio beneficio y el de su grupo a costa de los ciudadanos.

El enfado por la corrupción y el dolo ha impulsado una oleada de movilizaciones multitudinarias en el mundo. En la última década, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales ha registrado un incremento promedio anual del 11.5% en la cantidad de protestas en el mundo, y casi la mitad de los 37 principales movimientos contestatarios en 2019 enarbolaban el rechazo a la corrupción. En países como Argelia, Irak, Líbano, Malta y Sudán, las manifestaciones llevaron a la renuncia de los dirigentes y a cambios de gobierno. En años recientes, las revelaciones de que la poderosa empresa de construcción brasileña Odebrecht pagó sobornos por 788 millones de dólares en Latinoamérica derribaron a encumbrados personajes políticos y dieron un vuelco a la política en muchos países de la región. Aunque no todos los escándalos de corrupción tienen consecuencias tan drásticas, en las investigaciones se muestra que la percepción de corrupción acrecienta la insatisfacción con la democracia, en especial

en democracias establecidas. Así que enfrentar de manera aguerrida la corrupción puede mitigar la recesión democrática mundial y ayudar a que los países conserven preciados recursos estatales durante la pandemia y la crisis económica resultante.

Como sucede con muchos de los principales asuntos de política exterior, la base del liderazgo de Biden necesitará asentarse en el interior, comenzando con medidas de saneamiento tras la presidencia más corrupta y nepotista de la historia de Estados Unidos. Las instituciones financieras y otras entidades del sector privado a las que se ha atrapado lavando dinero parecen ver las multas como el costo de hacer negocios; por eso, para una disuasión genuina se tienen que aplicar sanciones más severas, incluido un proceso penal, si fuera necesario. Los demócratas necesitan trabajar en revertir Citizens United, el fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos en 2010 que permite a las corporaciones y a otros grupos realizar gastos ilimitados de campaña, y tomar otras medidas para que no pase dinero del extranjero a las elecciones de Estados Unidos.

También hay mucho por hacer en el frente internacional. Estados Unidos puede insistir en que un país se comprometa con un conjunto mínimo de medidas anticorrupción antes de entrar en acuerdos preferenciales de comercio y brindar asistencia técnica a los países dispuestos a hacer más. Puede utilizar el elemento anticorrupción de la Ley Mundial Magnitsky y coordinar con sus aliados las sanciones resultantes contra personas y empresas corruptas. El gobierno de Biden puede animar a los países con legislaciones respetables ya promulgadas a aplicar más rigurosamente las leyes que prohíben los sobornos y el lavado de dinero en el extranjero, en vista de que la procuración está por los suelos en todo el mundo. De hecho, según Transparencia Internacional, solamente 4 de los 47 principales países exportadores hacen cumplir de manera activa la legislación antisoborno.

La anticorrupción representa otra esfera en la que Estados Unidos posee una ventaja competitiva respecto de China. Desde 1977, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA) prohíbe a los ciudadanos y a las empresas estadounidenses sobornar a funcionarios extranjeros y exige una rendición de cuentas transparente. Aunque Trump buscó deshacerse de la FCPA y la cantidad de investigaciones relacionadas se ha reducido en últimas fechas, el Departamento de Justicia y la Comisión de Valores y Bolsas siguen haciéndola cumplir, así como la Convención para Combatir el Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En comparación, entre 2016 y 2019 China (el mayor exportador del mundo, la segunda economía más grande y la sede de empresas implicadas en numerosos escándalos de corrupción en otros países) no ha iniciado ninguna investigación de soborno en el extranjero.

Biden necesitará asentarse en el interior, comenzando con medidas de saneamiento tras la presidencia más corrupta y nepotista de la historia de Estados Unidos.

Los extranjeros corruptos se valen de empresas fantasmas constituidas en Estados Unidos para esconder fondos estatales robados o para ocultar los sobornos que reciben. Ya sea mediante aprobación en el Congreso de la legislación bipartidista denominada Ley de Transparencia Corporativa o mediante decretos presidenciales del gobierno de Biden, Estados Unidos debe actualizar sus prácticas antilavado de dinero, que no se han reformado en décadas, como exigir que se revele quién se beneficia o controla en realidad las propiedades, empresas y fideicomisos registrados en Estados Unidos. Al ordenar que se lleve un registro público de estos beneficiarios reales, el gobierno de Biden debería presionar a otros países a hacer lo mismo para cerrar vacíos legales en Europa y otros lugares, de manera que los verdaderos propietarios queden sujetos a supervisión jurídica. Tales registros resultan indispensables para garantizar que se detecten e investiguen los flujos ilegales de dinero. Como complemento, Biden también debería instruir a las agencias de inteligencia de Estados Unidos a asignar más recursos para descubrir grandes delitos financieros transnacionales, asegurándose de que el gobierno no se concentre de manera desproporcionada en fijar normas técnicas y descuide la recopilación de evidencias necesarias para fundamentar casos y dismantelar redes de corrupción.

Pocas personas, ya sea en Estados Unidos o en otra parte, saben de esos programas o procesos penales, incluso si cumplen con su propósito. Para resaltar el perfil de los esfuerzos anticorrupción de Estados Unidos, el gobierno de Biden debería tomar medidas para garantizar que los ciudadanos comunes perjudicados por la corrupción realmente comiencen a ver los beneficios del cumplimiento de la ley. Cuando los países occidentales recuperan ganancias procedentes de sobornos en otros países, devuelven sin pensarlo ese dinero a sus respectivos erarios.

Washington debería explorar acuerdos para compensar a los afectados por el pago de sobornos o el despilfarro de activos nacionales, e instar a otros países a hacer lo mismo. El sistema jurídico de Estados Unidos cuenta con requisitos estrictos para establecer la respetabilidad de una persona o grupo ante un tribunal. Sin embargo, resulta fundamental que los afectados por actos corruptos (por ejemplo, por la malversación de fondos estatales que pudieran haberse usado para comprar respiradores o los riesgos a la salud por permisos ambientales otorgados indebidamente) vean un resultado mucho más tangible de los esfuerzos de Estados Unidos por combatir la corrupción en el mundo.

Como Vicepresidente, Biden invirtió bastante tiempo abogando a favor de que se conservara la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que abrió procesos penales contra cientos de funcionarios anteriores o actuales de ese país. Esta comisión independiente de expertos, que estableció la ONU y financiaron Estados Unidos y otros donadores externos, investigó las redes criminales atrincheradas en Guatemala y luego trabajó con funcionarios guatemaltecos para procesar penalmente los casos de soborno y otros delitos que descubrieron. La CICIG resolvía el 85% de los casos (sus blancos incluyeron un presidente y un vicepresidente en turno) y se convirtió en la institución más popular de Guatemala. Pero el gobierno guatemalteco la desintegró en 2019, sin que el gobierno de Trump protestara mucho.

Su renombre nacional fue tan solo un reflejo del deseo de los ciudadanos del mundo de ver que organismos independientes investiguen la corrupción y la ilegalidad, un principio general que deberían saber que Estados Unidos respalda.

Durante los gobiernos de Obama y Trump, el presupuesto del Departamento de Estado para los esfuerzos anticorrupción promedió solo 115 millones de dólares al año. Cualquier recurso adicional debería ir acompañado de instrucciones a los diplomáticos de Estados Unidos para que hablen con frecuencia de los temas de corrupción con sus colegas del extranjero. También debería designarse un coordinador anticorrupción de alto perfil en la Casa Blanca para dirigir a las muchas agencias involucradas y recalcar la prioridad que se asigna a esos asuntos en el país y en el extranjero.

DÓNDE ESTÁ PARADO EL MUNDO

Estas iniciativas no sanarán a un país dividido, al que las disputadas elecciones de 2020 fragmentaron todavía más. No lograrán que autoridades ni ciudadanos extranjeros olviden las promesas rotas y las dañinas políticas estadounidenses ni que Estados Unidos tiene una de las peores tasas de mortalidad per cápita por covid-19 entre los países de mayores ingresos del mundo. Tampoco evitarán que China sea un rival menos formidable. Sin embargo, lo que sí pueden conseguir es unir a gran parte del mundo en el punto donde se encuentra: tambaleante a causa de una pandemia letal, aislado por el giro xenófobo de Estados Unidos y con ansias de una forma de gobierno que rinda cuentas a la gente. También podrían ser un recordatorio no del nebuloso “regreso del liderazgo estadounidense”, sino de las capacidades específicas que Estados Unidos posee. Tales activos, que Trump desperdició o abandonó, se mantienen como fortalezas centrales que solamente Estados Unidos puede proyectar. 🌐