

La política exterior en el gobierno de Joe Biden

Rodrigo Muñoz Baeza¹

Novedades

09/05/2023

Internacional

La política exterior en el gobierno de Joe Biden

04/05/2023

Sociedad

20 años de Educación Media obligatoria: Breve historia de desafíos acumulados

12/04/2023

Política

Propuestas para una Constitución Laboral

04/04/2023

Política

Desafíos para un nuevo contrato social en Chile

28/03/2023

Política

Desempeño democrático, desconfianza y polarización como amenazas para un contrato social en Chile

15/03/2023

Política

Maquiavelo como el maestro del miedo

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

"America is back. Diplomacy is back.

Alliances are back. But we are not looking back"

(Interim National Security Strategic Guidance, marzo de 2021)

I.

Mientras el lanzamiento de campaña para la reelección del Presidente Joe Biden ha sido el tema más llamativo de las noticias estadounidenses en el último mes, otro acontecimiento igualmente decisivo para el futuro de Estados Unidos ocurrió en Medio Oriente.

El 2 de abril, un grupo de países productores de petróleo liderado por Arabia Saudita -compuesto por Rusia, Irak, Emiratos Árabes Unidos, entre otros-, anunció recortes en la producción de más de un millón de barriles por día, desde mayo hasta fin de año, con el fin de mantener altos sus valores.

A primera vista no parece existir relación entre ambos puntos, sin embargo, la acción del príncipe Mohammed bin Salman es una afrenta a la administración de Joe Biden, quien ha destinado importantes esfuerzos a disminuir la inflación y el precio del costo de vida -alcanzando un descenso hasta el 5% interanual a marzo 2023-, antes de las elecciones presidenciales del próximo año.

La grieta abierta en este modelo comercial, de larga data², para abastecer de manera confiable a la economía estadounidense sedienta de petróleo, es solo un ejemplo. En lo que va de 2023, Riad se unió a la Organización de Cooperación de Shanghai, bloque militar asiático liderado por China y Rusia; ha iniciado los primeros acercamientos con el sirio Bashar al-Assad posteriores a la guerra; y, lo más notable, es que ha sellado una reanudación de las relaciones diplomáticas con Irán, su gran rival regional, en Beijing.

Junto con esto, tenemos a una variedad de países que son parte de los activos esenciales en política exterior de EE.UU., pero que hoy se encuentran tensionados y buscan una mayor independencia de Washington.

¹ Abogado de la U. de Chile y estudiante de posgrado del Instituto de Estudios Internacionales (IEI).

² Kopel, Ezequiel (2022), "La disputa por el control de Medio Oriente". Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires. Pág.39-49.

En Israel, Benjamin Netanyahu está desafiando a Biden con sus restricciones autoritarias a la Corte Suprema y, para malestar de Estados Unidos, ha ido construyendo relaciones comerciales con Beijing a través de la negociación de un acuerdo de libre comercio. Turquía, bajo Recep Tayyip Erdoğan, está fomentado una asociación cada vez mayor con Moscú, al comprar su sistema de defensa antimisiles S-400, por ejemplo.

India y Sudáfrica han mantenido su amistad con Moscú a pesar de la guerra en Ucrania, manifestada en las votaciones del consejo de seguridad y la asamblea general de Naciones Unidas. Incluso México ha dado señales, cuando el año pasado su Presidente, Andrés Manuel López Obrador, rechazó la invitación a la Cumbre de las Américas en Los Ángeles.

A lo anterior debemos sumar las acciones de los socios europeos más cercanos de Estados Unidos, con la visita histórica a Beijing de Emmanuel Macron y Ursula von der Leyen en abril.

Camino a completar los cuatro primeros años de Joe Biden al mando del gobierno, un demócrata de dilatada carrera y amplísima experiencia en asuntos internacionales, tenemos un tiempo suficiente para valorar su gestión en política exterior como el 46° Presidente de Estados Unidos.

II.

¿Qué está pasando con la política exterior de EE.UU.? Aunque la presidencia de Joe Biden se ha dedicado a restaurar las relaciones con sus socios y aliados, especialmente en Europa occidental y Asia, algo que su antecesor Donald Trump había debilitado con el enfoque "*America First*", hay un fenómeno en desarrollo que está siendo expresado con el desafío a las reglas que ha construido la primera potencia mundial.

Quizá sea que hay asuntos que para Occidente constituyen una prioridad, como lo es en este momento la guerra en Ucrania, que no se perciben del mismo modo para la periferia global. O, tal vez, es el desorden propio de un mundo en tránsito hacia lo multipolar, donde puede que Estados Unidos sea predominante, pero donde la geopolítica está tomando rumbos cambiantes.

Lo que ha ido tomando forma es cierta continuidad en política exterior ante la falta de grandes cambios entre Presidentes tan diferentes como Trump y Biden. Si bien este último ha sido ejemplar promoviendo la importancia de la democracia, los derechos humanos y las instituciones internacionales, así como haciendo llamados a la cooperación mundial en temas como el cambio climático y el coronavirus, en áreas críticas no se han trazado nuevos rumbos desde Washington.

Una muestra de esto lo vemos en los planes de seguridad. La estrategia de seguridad nacional de Trump³, elaborada en 2017, dejó atrás la prioridad en grupos terroristas y reorientó los intereses hacia restablecer la posición de ventaja de Estados Unidos en el mundo, con una visión realista que reafirmó que los Estados fuertes y soberanos son los que aseguran mayores garantías de un mundo pacífico, abordando el desafío con relación a potencias revisionistas, como China y Rusia.

³ The White House (2017), *National Defense Strategy of the United States of America*, Washington DC, 18/12/2017. Link: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

En tanto, la estrategia de seguridad nacional de Biden⁴, publicada en 2022, demorada por las consecuencias de la mentada guerra en Ucrania, continuó con este impulso, enfocándose en la competencia estratégica global con una China en ascenso y una Rusia desestabilizadora, identificadas como poderes que combinan gestiones autoritarias con políticas exteriores revisionistas, lo que pone en riesgo lograr un mundo libre, abierto, próspero y seguro.

Sin embargo, esto no se aviene con lo que expresó el actual secretario de Estado, Antony Blinken, quien, antes del comienzo de la presidencia, comentó que los tres elementos básicos que guiarían la política exterior de la nueva Administración serían liderazgo, democracia y cooperación⁵. Se trataba de una declaración inicial para dejar atrás cuatro años de impulsividad e iniciar un proceso de ajuste que enfocará los intereses de EE.UU. en Asia-Pacífico sobre el Atlántico, así como en los desafíos económicos y tecnológicos más que los militares.

Pues bien, la caótica evacuación de Afganistán echó por tierra esa mirada, al ser acusado EE.UU. de no consultar con los aliados y limitarse a notificar decisiones unilaterales. A pesar de que los deseos de Biden se conocían de antemano, que en cumbres previas con la Unión Europea y la OTAN se habló de la retirada y que era la decisión correcta en una guerra heredada, el hecho de que no se negociara la logística o el calendario, dejó una mala percepción entre sus aliados, y, sobre todo, comenzaron los comentarios de que ya no se podía confiar en Estados Unidos, con los primeros llamados a la autonomía estratégica militar.

A esto sumamos el panorama económico. Biden ha puesto en el centro de su visión de una globalización reformada conceptos como el *friendshoring*, esto es, empujar la fabricación subcontratada desde Beijing a Estados más cercanos a Washington desde el punto de vista geopolítico, a pesar del riesgo de tener cadenas de valor más costosas. Esto se relaciona con el enorme déficit comercial internacional de Estados Unidos en relación a China, que se esperaba estuviera en favor de esta última en casi 1.000.000 millones de dólares en 2022.

En línea con ello, la administración de Biden ha retenido la mayoría de los aranceles de la era Trump, al tiempo que implementó nuevos controles de exportación como parte de lo que denominan el enfoque "*small yard, high fence*" para proteger tecnologías críticas, esto es, que los competidores estratégicos de EE.UU. no obtengan ni exploten tecnología estadounidense.

A su vez, el proteccionismo industrialista sigue teniendo fuelle, con decisiones como el no retorno al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP, por sus siglas en inglés) y la aprobación de leyes como *Inflation Reduction Act* y *Chips Act*.

Mientras la primera prevé unos 370.000 millones de dólares de inversiones en tecnologías verdes, energías renovables, transportes y ahorro energético para una reindustrialización en el *Rust Belt*; la segunda busca relocalizar en Estados Unidos las fábricas de semiconductores utilizados en las actividades industriales, asignando 52.700 millones de dólares en subvenciones para la producción de chips, de manera de

⁴ US Department of Defense (2022), *2022 National Defense Strategy of the United States of America, including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review*, Washington DC, 27/10/2022. Link: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

⁵ Morrell, Michael (2020), "Biden foreign policy advisor Antony Blinken on top global challenges", Intelligence Matters podcast, 23/9/2020. Link: <https://podcasts.apple.com/us/podcast/biden-foreign-policy-advisor-antony-blinken-on-top/id1286906615?i=1000492200270>.

abandonar la dependencia de Taiwán para la tecnología avanzada, en un contexto en que la autonomía de la isla está amenazada.

Esto último, particularmente para Europa, ha sido complejo. La UE está molesta por estas distorsiones en la competencia, más aún porque los recursos que pueden movilizar para contrarrestar estas cuestiones son limitados -como lo demuestran los dos documentos emanados hasta la fecha: el programa *Green Economy* y *Net Zero Industry Act*-. A contrario sensu, en vez de afectar a China, el cambio de orientación de EE.UU. ha sido dañino para sus Estados asociados, ya que se ha vuelto ventajoso para los fabricantes europeos de tamaño mundial instalar fábricas en América del Norte.

III.

La red de socios y aliados de Estados Unidos sigue siendo mucho más formidable que la de Xi Jinping, pero también es cierto que esos mismos socios y aliados están, de muchas maneras, agitando y sondeando el espacio entre la dependencia y la independencia.

EE.UU. continúa arrastrando un problema de credibilidad que se explica, someramente, por dos razones. Primero, que ella sigue viéndose socavada tanto por la polarización interna en torno al bipartidismo como por la disfunción política de sus instituciones. La inicial estabilización y mejora de las relaciones exteriores en 2021 no fue algo que se extendiera en el tiempo, porque no bastaba con retrotraer las decisiones de Trump que desecharon el Acuerdo de París, la negociación nuclear con Irán o la salida del Tratado INF con Rusia.

Estados Unidos sigue siendo, como mínimo, el *primus inter pares*, y lo seguirá siendo en el futuro cercano, pero eso no es lo mismo que ser hegemónico o, incluso, un aliado confiable, una vez que las principales potencias se empiezan a preguntar si ese país es el que tiene el derecho a presidir las reuniones.

Segundo, por las sospechas de que el próximo liderazgo puede ir en la dirección opuesta a Biden. Es cierto que un Presidente estadounidense no puede dictar por sí sólo la transición que estamos viendo hacia una nueva multipolaridad compleja, pero sin duda que puede influir en su velocidad. Los cuatro años de Trump en el cargo lo aceleraron: envalentonando a los líderes autoritarios, alienando a los socios liberales y haciendo que todos cuestionaran el valor de trabajar con EE.UU.

La administración Biden ha quitado el pie del acelerador pero, como muestran la deriva de Arabia Saudita y la ambivalencia de Europa sobre China, no ha puesto freno en este declive. A medida que se acercan las elecciones de 2024, será cada vez más difícil hacerlo, más aún teniendo a la vista que para 2021, a diferencia de otros asuntos, este fue un punto difuso en la interna demócrata entre centristas y progresistas. Existe una posibilidad real de un segundo mandato de Trump, ya que parte como favorito para conseguir la nominación del Partido Republicano. Y, tal como él, en todo el mundo, los socios, aliados y adversarios de EE.UU. están considerando su posible regreso.

El Presidente Joe Biden comenzó su período mirando al abismo, como él mismo afirmó unos días después de la invasión del 6 de enero en el Capitolio. Pues bien, ante una nueva era de competencia entre grandes potencias que está sobre nosotros, un verdadero choque entre modelos políticos, económicos y sociales, se abren varias preguntas: ¿Es posible que se organice la política exterior estadounidense frente a la rivalidad geopolítica sin caer en el nacionalismo o simplemente ese elástico ya no recuperara su forma previa?, ¿Hay

más temores de perder ante China que tener una visión compartida de lo que constituiría una victoria de Occidente?, ¿Se han generado ventajas con la estrategia de contención de Washington o solo empeora las tensiones?

El hecho es que ahí se juegan los equilibrios del siglo XXI y el juego geopolítico moderno. Como decía Albert Camus, si no puedes ganar, hay que resistir.