

Política exterior en un mundo que EEUU no controla

Aaron David Miller y Richard Sokolsky

¿Cómo puede Biden diseñar una política exterior efectiva adaptada a la nueva realidad mundial? Poner orden en casa, reunir a los aliados y tratar con China e Irán serán los tres pilares.

AMÉRICA ha vuelto”. Joe Biden habla en serio, atado como está a una visión romántica de Estados Unidos como la mayor potencia del mundo, destinada a liderar y hacer el bien. El nuevo presidente tendrá mucho a su favor. Es el anti-Trump y, después de cuatro años de ruptura de las normas, las expectativas para Biden son tan bajas que los europeos podrían sentirse inclinados a concederle el premio Nobel de la Paz por solo aparecer. Pero el mundo que Biden hereda no se parece en nada al que existía cuando él era vicepresidente, o a principios de 2000, cuando presidía la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado.

Aaron David Miller es investigador principal en el Carnegie Endowment for International Peace. Su libro más reciente es *The End of Greatness: Why America Can't Have (and Doesn't Want) Another Great President* (2014).

Richard Sokolsky es investigador principal no residente en la misma organización. Artículo publicado en *Político*. Traducción de *Newsclips*.

Hace tiempo que el momento unipolar de EEUU fue relegado al basurero de la historia. China, en la jerga del Pentágono, es un competidor. Otras potencias, tanto grandes como pequeñas, incluyendo Rusia, Irán y Corea del Norte, pueden frustrar con facilidad las ambiciones de EEUU. Pocas veces el entorno para la cooperación internacional ha parecido más desafiante.



Xi Jinping y Hasán Rohaní durante el viaje oficial del presidente chino a Irán (Teherán, 23 de enero de 2016). GETTY

El presidente electo ha dicho en repetidas ocasiones que su objetivo principal en el exterior es volver a situar EEUU en “la cabecera de la mesa” porque “el mundo no se organiza a sí mismo”. Pero la forma de esa mesa ha cambiado completamente. Una pandemia ha dejado al descubierto los límites de la globalización y la diplomacia multilateral y ha acelerado la desaparición del orden internacional liberal que EEUU creó y que sostuvo su primacía; también ha exacerbado las tendencias preexistentes hacia una competencia geopolítica renovada y ha intensificado las sensibilidades respecto a la soberanía nacional, en cuestiones que van desde la seguridad fronteriza hasta la economía y la asistencia sanitaria. Una China poderosa y una Rusia en declive, pero aún decidida, han conspirado con éxito para oponerse a la *pax* americana.

Entonces, ¿cómo puede Biden crear una política exterior que sea a la vez efectiva y esté diseñada para satisfacer las nuevas realidades mundiales a las que se enfrentará? La nueva administración debería centrarse en tres objetivos.

Primero, Biden presidirá un EEUU físicamente más enfermo, económicamente más débil y más polarizado política y culturalmente que en cualquier otro momento del último medio siglo. Si quiere tener éxito en el exterior, debe persuadir a un mundo profundamente escéptico, que cuestiona la estabilidad,

la coherencia política y la capacidad de liderazgo estadounidense. Esto significa que la primera tarea del nuevo presidente será reparar los destrozos en casa. Se enfrentará a cuatro crisis inextricablemente unidas: una feroz pandemia que está lejos de llegar a su fin; una economía llena de cráteres que ha revelado profundas desigualdades sociales y económicas; una polarización política tóxica que, como señalaba George Packer en *The Atlantic*, ha demostrado

«El gobierno de Trump no ha conseguido ninguno de sus objetivos con China y ha arruinado las relaciones bilaterales»

que EEUU se ha convertido en dos países; y un gobierno profundamente dividido y disfuncional. Ninguno de estos desafíos se puede resolver de manera fácil o rápida. Biden tiene los instrumentos para ser un curandero en jefe eficaz, pero cada una de estas hercúleas tareas lo pondrá a prueba como a ningún otro presidente desde Franklin Roosevelt.

En segundo lugar, mientras intenta reparar la casa rota (el nuevo paquete de estímulos y una campaña integral contra el Covid-19 contribuyen en gran medida a este respecto), Biden también puede recurrir a una cosecha de frutos diplomáticos fáciles de obtener. Con Donald Trump, EEUU buscó la retirada total de casi todas las organizaciones y acuerdos multilaterales: del Acuerdo de París, del Tratado Transpacífico, del acuerdo nuclear con Irán, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de tres importantes acuerdos de control de armas y de organismos especializados de Naciones Unidas. Trump menoscabó a los aliados democráticos, adulando a dictadores y envalentonando a adversarios. Su irresponsabilidad, imprudencia, incoherencia e incompetencia (en especial ante la pandemia) así como su asalto a la democracia, dividiendo EEUU, han dejado el país en un hoyo profundo, con una imagen internacional muy deslustrada.

Biden estará ansioso por reparar la maltrecha imagen de EEUU en el mundo y gran parte de ese trabajo se puede hacer de un plumazo. Obtendrá una gran credibilidad diplomática porque no es Trump, y será visto como un verdadero comandante en jefe al preocuparse por las alianzas de EEUU, enfrentarse a sus adversarios y proyectar una imagen de liderazgo. A través de órdenes y acciones ejecutivas, EEUU puede reincorporarse al Acuerdo de París y a la OMS, y la Casa Blanca puede retirar la prohibición de viajar a musulmanes que impuso Trump, poner fin a las restricciones migratorias extremas y ampliar las protecciones a los inmigrantes jóvenes indocumentados (los conocidos *dreamers*).

Biden también se ha comprometido a acoger una cumbre mundial de democracias que reinyectaría los valores estadounidenses en la política exterior de EEUU e impulsaría una cooperación más estrecha entre los participantes. También ha dicho que quiere emplear la presidencia para plantar cara a líderes autoritarios como Mohamed bin Salmán, de Arabia Saudí, y al presidente ruso, Vladímir Putin, ante quien Trump se había rebajado. Volver a conectar de una manera positiva con los aliados tradicionales de EEUU en Europa y Asia-Pacífico no será difícil. Parafraseando a Woody Allen, el 80% del éxito en la gestión de alianzas en la era posterior a Trump consistirá meramente en presentarse a las reuniones de alto nivel (aunque sea de modo virtual), sin una bola de demolición en una mano y el dedo corazón extendido en la otra.

El hueso más duro de roer –y el más importante– será el tercer objetivo: tratar con China e Irán.

EMPEZAR DE NUEVO CON CHINA

EL gobierno de Trump no ha conseguido ninguno de sus objetivos con China. Ha arruinado las relaciones bilaterales al demonizar a Pekín y culparle de los fracasos propios a la hora de responder a la pandemia; al exagerar la amenaza china; al insinuar que su objetivo era derrocar el régimen y reconocer Taiwán como país independiente; y al adoptar políticas comerciales y tecnológicas imprudentes que perjudican a EEUU más que a China y amenazan con “desacoplar” las dos mayores economías del mundo. No es de extrañar que Trump se imagine que EEUU y China están atrapados en un juego de suma cero y que la cooperación de Washington en asuntos de mutuo interés es para tontos y perdedores.

Parte del comportamiento de China –sus políticas comerciales y tecnológicas depredadoras y la represión interna son dos ejemplos– justifica una respuesta estadounidense más dura. Y hay que atribuir a Trump el mérito de aumentar la concienciación política sobre estas prácticas chinas. Pero, a pesar de su retórica dura durante la campaña, Biden deberá empezar de nuevo con Pekín. Hay varios pasos que la nueva administración puede tomar para detener la espiral descendente en la relación entre Washington y Pekín.

Primero, como ha defendido un destacado académico chino, Biden debería dejar de presentar a China como una amenaza ideológica para el estilo de vida estadounidense y una amenaza existencial para lo que queda del maltricho orden internacional liberal liderado por EEUU. Puede que el presidente chino, Xi Jinping, sea un tecno-nacionalista sanguinario, pero China no tiene

ni la intención ni la capacidad de cambiar dicho orden y asumir el liderazgo. Es ridículo pensar que su modelo autoritario pueda suponer una amenaza para la democracia estadounidense.

En segundo lugar, tiene sentido organizar una coalición de Estados con ideas afines para oponerse a las prácticas comerciales neomercantilistas de China. Pero la nueva administración de EEUU debería utilizar la Organización Mundial del Comercio (OMC) para la solución de diferencias siempre que sea posible, pues la experiencia ha demostrado que las empresas y los consumidores estadounidenses se han beneficiado de la mediación de la OMC, y EEUU logra resultados más favorables con este sistema en lugar de negociar directamente con los países. Y, lo que es más importante, Biden debería poner fin a la irresponsable y contraproducente guerra arancelaria con China que, según varios estudios, cuesta a las empresas estadounidenses 46.000 millones de dólares y a la economía del país 300.000 puestos de trabajo y cerca del 0,5% del PIB.

En tercer lugar, la nueva administración debería denunciar públicamente a Pekín por sus atroces abusos contra los derechos humanos, en especial por el encarcelamiento y persecución de uigures musulmanes, al tiempo que evita todo lo que pueda percibirse como acciones dirigidas a un cambio de régimen, como proporcionar ayuda a grupos de la sociedad civil china. En cuarto lugar, aunque el gobierno Biden debería apoyar diplomáticamente a sus aliados para resistir el acoso de China, su mensaje público debería restar importancia a la contención y a la “competencia de las grandes potencias” y, en su lugar, hacer hincapié en la necesidad de revitalizar la cooperación entre Washington y Pekín para abordar desafíos como las pandemias y el cambio climático.

Por último, la administración de Biden debería dejar de obsesionarse con lo que hacen los chinos para consolidar sus posiciones militares en el mar del Sur de China, siempre que esta no interfiera en la libertad de navegación. EEUU no necesita sacar pecho ante cada movimiento chino para preservar el dominio militar estadounidense en Asia-Pacífico. Los chinos están obteniendo ventaja sobre EEUU en esta región no por la destreza militar, sino porque Pekín ha superado a Washington diplomática y económicamente.

TRANSIGIR CON IRÁN

LA política de Trump de “máxima presión” sobre Irán también ha sido un completo fracaso. Irán no ha accedido a renegociar un acuerdo con restricciones más estrictas sobre su programa nuclear. Al contrario, ahora posee 12 veces más material apto para armas nucleares del que tenía cuando

se firmó el acuerdo en 2015. La Guardia Revolucionaria iraní no ha reducido sus actividades “malignas” en la región ni limitado sus programas de misiles balísticos; las sanciones no han acelerado la caída del régimen; EEUU está más aislado diplomáticamente de sus aliados que nunca; Irán ha podido aumentar los ingresos del petróleo eludiendo las sanciones; y los infructuosos esfuerzos del gobierno estadounidense para aislar Irán han brindado a China y Rusia una oportunidad de oro para forjar relaciones más estrechas con Teherán.

La administración de Trump ha cavado un profundo agujero –y promete seguir haciéndolo, amenazando con aumentar las sanciones cada semana hasta el 20 de enero– del que la administración de Biden tendrá que salir. De hecho, la promesa del presidente electo de volver al acuerdo nuclear se enfrentará a fuertes vientos en contra. Biden ha dicho que quiere renegociar los términos del acuerdo nuclear, pero el ministro de Asuntos Exteriores de Irán, Yavad Zarif, ha echado un jarro de agua fría sobre esta idea. A Biden le gustaría centrarse en las actividades regionales y el programa de misiles de Irán, pero es poco probable que el gobierno iraní acepte poner estos asuntos sobre la mesa. La política sobre la cuestión nuclear es irritante: Irán tendrá poco margen de maniobra antes de las elecciones presidenciales del próximo junio y el Congreso de EEUU está aumentando las sanciones sobre las actividades no nucleares de Irán, que serán más difíciles de eliminar.

Teniendo en cuenta estos desafíos, si Biden se toma en serio el deseo de reducir los riesgos de un conflicto con Irán, tendrá que transigir. El resultado más realista que puede esperar su administración es un acuerdo provisional de “congelación por congelación” en la primera mitad del año, seguido tiempo después por negociaciones sobre un acuerdo más amplio. Alcanzar incluso este objetivo más modesto será difícil desde el punto de vista político, porque podría requerir que la administración estadounidense ofrezca una reducción parcial de las sanciones y, a la vez, permita que Irán lleve a cabo algunas actividades prohibidas por el acuerdo nuclear de 2015. Es más, no está claro que Irán esté interesado en una congelación temporal, que detendría el enriquecimiento de uranio o reduciría sus reservas de este material.

Las probabilidades están en contra del éxito de reconstruir el Humpty Dumpty del acuerdo nuclear. Para cubrir sus apuestas, la nueva administra-

«Si Biden se toma en serio el objetivo de reducir los riesgos de un conflicto con Irán, tendrá que transigir»

ción podría explorar otras formas de reducir la tensión con Teherán, como ofrecer ayuda humanitaria o establecer un canal alternativo para discutir posibles medidas que generen confianza y prevengan conflictos. Queda por ver si el régimen iraní, que necesita un enemigo estadounidense para mantener su legitimidad e identidad, se muestra receptivo a este tipo de diálogo.

Establecer guardarrailes para las relaciones de EEUU con China e Irán requerirá revitalizar la diplomacia estadounidense y poner fin al hábito de Washington de intentar intimidar y presionar a los países para someterlos con fuerza militar, sanciones económicas y amenazas. Modificar esta actitud no será fácil para los mandarines de la política exterior de Biden, muchos de los cuales se aferran de manera obstinada a la excepcionalidad y la primacía estadounidenses. Pero es necesario si Washington quiere evitar un peligroso enfrentamiento con ambos países que dañaría gravemente la seguridad y la prosperidad de EEUU y sus aliados, socios y amigos. ●