
Biden no es Trump, tampoco en lo que concierne a China

Mario Esteban | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @wizma9 

Tema¹

Este análisis estudia las implicaciones de la esperable llegada de Biden a la Casa Blanca sobre la política de EEUU hacia China y las repercusiones sobre sus aliados europeos.

Resumen

Es esperable que la política de la Administración Biden hacia China sea sustancialmente diferente a la de la Administración Trump y se parezca más a la de sus aliados europeos, al no interpretar a China como una amenaza existencial, sino como un desafío económico y normativo. Será una política más sofisticada que la de la administración saliente, combinando elementos de contención, un desacoplamiento selectivo, y de cooperación, especialmente en la lucha contra la COVID-19, el cambio climático y la proliferación de armas de destrucción masiva; más multidimensional, menos focalizada en la guerra comercial y más activa en otros ámbitos como el de los derechos humanos; más preocupada por fortalecer capacidades estructurales sobre las que se sustenta la competitividad económica estadounidense; y menos unilateralista, con mayor presencia en los organismos multilaterales y coordinación con sus aliados. Si esto se concretara, podría dar lugar a actuaciones coordinadas transatlánticas para hacer frente más eficazmente a la competencia económica de China y a su rivalidad sistémica.

Análisis

Ninguna relación entre dos Estados es más importante para el destino de nuestro planeta que la mantenida por China y EEUU. Por un lado, un conflicto bélico entre ambos países podría tener un impacto destructivo sin precedentes. Por otro, no hay dúo que pueda superar, cuando cooperan, su capacidad para impulsar iniciativas eficaces sobre los grandes temas de la agenda global. La presidencia de Donald Trump ha supuesto un profundo deterioro de esta relación bilateral, que ha alcanzado su punto más bajo desde que Mao y Nixon protagonizaran un inesperado acercamiento diplomático hace casi medio siglo.

Cuando se asiente la polvareda levantada por la controvertida presidencia de Trump, y pueda evaluarse con cierta templanza, es muy posible que uno de los elementos más duraderos y significativos de su mandato sea el endurecimiento de la política

¹ El autor quisiera agradecer a Ugo Armanini su colaboración en la preparación de este capítulo y a Carlota García Encina y Luis Simón sus valiosos comentarios a una versión anterior.

estadounidense hacia China. De hecho, este es un tema en el que el presidente electo Biden ha modificado significativamente su posición durante los últimos tiempos, acercándose a algunos de los postulados defendidos por su predecesor.

Esto no significa que Joe Biden vaya a limitarse a seguir una política continuista hacia China. El consenso entre demócratas y republicanos sobre China es más limitado de lo que suele decirse, incluso en China. Aunque dentro de ambos partidos hay diversidad de opiniones sobre esta cuestión, como se desarrolla en este documento, principalmente mediante el análisis de múltiples fuentes primarias, existen importantes discrepancias tanto en el diagnóstico, la entidad de la amenaza que supone China para EEUU, como en la estrategia a seguir entre la Administración saliente y la entrante. De ahí que el previsible cambio de inquilino en la Casa Blanca conllevará modificaciones significativas de la política de EEUU hacia China, cuya transcendencia se dejará sentir mucho más allá Pekín, incluyendo en Europa.

Este análisis se divide en tres partes. En la primera se resume el legado de la política de Trump hacia China, incidiendo en cómo ha afectado los planteamientos de muchos especialistas y funcionarios afines al Partido Demócrata, entre los que están asesores muy próximos a Biden, y del propio presidente electo. La segunda parte presenta las principales diferencias que se pueden esperar de la política de Biden hacia China respecto a la que previsiblemente hubiera implementado Trump en su segundo mandato. En tercer lugar, se reflexiona sobre los posibles efectos que la política de Biden hacia China tendrá sobre la relación transatlántica y sobre los vínculos de la UE con China.

Trump y el nuevo consenso de la política estadounidense hacia China

El presidente saliente es una de las figuras políticas más polarizadoras de la historia de EEUU. Sin embargo, ha conseguido generar un nuevo consenso entre las filas republicanas y demócratas sobre la necesidad de endurecer la política de EEUU hacia China.

La Administración Trump subrayó desde sus orígenes que China suponía una amenaza mucho mayor para EEUU de lo que habían identificado las Administraciones anteriores, incluyendo la de Obama-Biden, y que era necesario introducir más elementos de contención en su política hacia el gigante asiático. Desde esta perspectiva, se advertía que se había exagerado la capacidad de EEUU para influir sobre el sistema político chino y que la política de compromiso con China no había hecho que este país se liberalizara ni política ni económicamente de la manera que se había presupuesto en Washington durante décadas. Por tanto, el desarrollo de China dejaba de ser visto como positivo en sí mismo para EEUU, toda vez que este no se traducía en una transformación de China acorde a los valores e intereses norteamericanos, sino en el empoderamiento de una potencia ascendente y revisionista. Esto se plasmó en la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2017, que identificaba a China como la mayor amenaza para el liderazgo estadounidense, gracias a que sus líderes explotaban de manera injusta, pero eficaz, unas reglas de juego que no respetaban, pero les beneficiaban. Esto hacía imperativo modificar los términos de la relación, so pena de erosionar irremisiblemente la prosperidad y seguridad de los estadounidenses. En vez de hacerlo mediante una

política de compromiso selectivo, la Administración Trump, por boca del vicepresidente Pence, optó por rescatar del cajón de la Guerra Fría la estrategia de contención China.

Esta visión rompía con la política de compromiso con China que Biden había respaldado consistentemente durante su larga carrera en el Senado y durante su vicepresidencia. Algunos de sus asesores durante la Administración Obama comenzaron a cuestionar la política de compromiso con China, acercándose a las posiciones defendidas desde la Administración Trump en un artículo publicado en *Foreign Affairs* en la primavera de 2018 titulado “The China reckoning: how Beijing defied American expectations”. Progresivamente, este análisis se ha convertido en mayoritario dentro de la comunidad de expertos en política exterior y próximos a Biden, compuesto, entre otros por Michèle Flournoy, Susan Rice, Antony Blinken, Kurt Campbell, Samantha Power, Ely Ratner, Jake Sullivan y los hermanos Donilon. Antony Blinken, vicesecretario de Estado durante la Administración Obama-Biden y principal asesor en política exterior del presidente electo, reconocía la existencia de este consenso en un acto celebrado el pasado julio en el Hudson Institute.

El propio presidente electo ha modificado sustancialmente su visión sobre las relaciones sinoestadounidenses en el último año y medio. En un acto de campaña en Iowa el 1 de mayo de 2019, Biden criticó la guerra comercial de Trump contra China argumentando que China no era rival para EEUU debido a sus múltiples dificultades internas, derivadas en gran parte de su sistema político. Menos de un año después, en la primavera de 2020, Biden publicó un artículo en *Foreign Affairs*, “Why America must lead again” en el que decía que China era definida como “la verdadera amenaza económica” y “que juega a largo plazo ampliando su alcance global, promoviendo su propio modelo político e invirtiendo en las tecnologías del futuro”. Y defendía que “EEUU necesita ponerse duro con China. Si China se sale con la suya, seguirá robando a EEUU y a las empresas estadounidenses su tecnología y propiedad intelectual. También seguirá utilizando subsidios para dar a sus empresas estatales una ventaja injusta y una ventaja para dominar las tecnologías e industrias del futuro”. Esta visión del desafío de China al liderazgo estadounidense no era la de la Administración Obama-Biden, sino que es la que puso sobre la mesa la Administración Trump.

Esta reevaluación del impacto de las acciones de China sobre EEUU ha llevado a Biden a plantear la necesidad de revisar los lazos bilaterales, que antes interpretaba principalmente como una palanca de presión y de cambio de EEUU sobre China. Biden comenzó a interpretar algunos vínculos con China como una vulnerabilidad de EEUU, una dependencia que el gigante asiático puede utilizar en su beneficio. De ahí que en su programa electoral se incluyesen medidas como una revisión de las cadenas de valor en sus primeros 100 días de mandato, orientada a reubicar en EEUU cadenas de valor críticas, como las de medicamentos y equipamiento médico. La dependencia estadounidense de China había quedado patente en estos sectores durante la pandemia del COVID-19. Parece evidente, por tanto, que Biden no va a volver a una política de compromiso con China, al menos no en la forma que tomó en el pasado, sino de manera más selectiva y condicional.

La política de Biden hacia China

El endurecimiento de la posición de Biden y sus allegados hacia China no significa que el presidente electo y su círculo compartan la política de la Administración Trump hacia Pekín, que han definido como “confrontacional sin ser competitiva”. Es más, ni siquiera comparten la visión de parte muy importante de la Administración saliente, con Mike Pompeo a la cabeza, que interpretaba a China como una amenaza existencial para EEUU. La Administración entrante, en la línea presentada en el manifiesto “China is not an enemy” y en el artículo “Competition with China without catastrophe”, es muy probable que considere a China como un competidor mucho más duro de lo que nunca fue la URSS, principalmente por su pujanza económica, pero muy improbable que use el paradigma de la Guerra Fría para interpretar la relación bilateral con Pekín, pues no identificará al gigante asiático como una amenaza para la propia supervivencia y sí como un socio central para afrontar temas candentes de la agenda global como el control de pandemias y la gobernanza sanitaria, el cambio climático y la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Por tanto, la política china de la Administración Biden no será de confrontación y contención generalizadas, sino que combinará elementos de contención selectiva con otros de cooperación y compromiso. Es decir, el desacoplamiento entre las economías de ambos países será menor con Biden que con Trump, quedando limitadas las restricciones comerciales y financieras a tecnologías y sectores estratégicos o vinculados con violaciones de los derechos humanos, siendo esperable que se relaje algo la presión en el resto de sectores económicos y sobre los intercambios científicos y académicos. En cuanto a la reintroducción de elementos de compromiso en la política estadounidense hacia China, esto se verá facilitado por el hecho de que la Administración Biden no identifica a China como una amenaza existencial y considera que hay otras amenazas, como el cambio climático y las pandemias, en las que sería muy positivo colaborar con China. De ahí que de ahí que muy posiblemente se restablezcan los mecanismos de cooperación en estos campos que fueron desmantelados por el gobierno de Trump.

Además, varios expertos en política internacional próximos a Biden han planteado la necesidad de desarrollar canales de comunicación y mecanismos de gestión de crisis con China para evitar una posible escalada. Por ejemplo, Michèle Flournoy, una de las figuras que suena con más fuerza como nueva secretaria de Defensa, ha abogado más recientemente por el restablecimiento del foro estratégico bilateral entre EEUU y China, señalando que la comunicación directa y regular en esta materia es clave para evitar errores de cálculo que puedan derivar en un conflicto.

Además, la política de Biden hacia China será más multisectorial que la de Trump, menos focalizada en la guerra comercial, y más activa en otros ámbitos como el de los derechos humanos. Así se infiere de las múltiples críticas que han vertido voces afines a Biden sobre la política de Trump hacia China por subordinar a las cuestiones comerciales el resto de aspectos de la relación. Un ejemplo ilustrativo sería el artículo de opinión que publicó la embajadora Susan Rice, que suena con fuerza como posible próxima secretaria de Estado. Entre los temas a los que la próxima Administración quiere dar más visibilidad en la relación con China, el propio Biden ha apuntado a los

derechos humanos en varias ocasiones. Por ejemplo, en un documento enviado al *New York Times* presentando sus prioridades en política exterior, Biden dijo:

“Cuando sea presidente, los derechos humanos estarán en el centro de la política exterior de EEUU. EEUU debería rechazar el autoritarismo cada vez más profundo de China, liderando el mundo libre en apoyo del valiente pueblo de Hong Kong mientras exigen las libertades civiles y la autonomía que les prometió Beijing. Lo mismo ocurre con la detención desmedida de más de un millón de uigures en el oeste de China. Este no es el momento para hacer negocios como de costumbre.”

Es más, en un documento similar, publicado por el *Council on Foreign Relations*, Biden propuso utilizar la Ley Global Magnitski sobre Responsabilidad de Derechos Humanos para sancionar a las personas y las compañías involucradas en los campos de internamiento en Xinjiang. Habrá que ver hasta qué punto esto supone una vuelta a la hegemonía liberal como gran estrategia estadounidense. En cualquier caso, *Anthony Blinken*, que también suena como posible secretario de Estado, ha advertido que “esto no es una cruzada para construir un mundo de democracias a punta de bayoneta” y ha parafraseado a Biden para subrayar que la promoción de la democracia y los derechos humanos que haga la próxima administración no se fundamentará en el uso de la fuerza, sino en la fuerza del ejemplo.

Especialistas próximos a Biden también han criticado a la Administración Trump por utilizar las relaciones con Taiwán como moneda de cambio en sus negociaciones comerciales con Pekín y por cuestionar las tradicionales políticas estadounidenses de una sola China y ambigüedad estratégica hacia una posible intervención militar norteamericana en el estrecho de Taiwán. En este sentido, se espera que Biden vuelva a un respeto más escrupuloso de ambas políticas, especialmente la de una sola China, y que incluso pueda buscar un compromiso tácito con Pekín para no modificar unilateralmente el estatus de Taiwán.

También es muy probable que la estrategia para competir con China del gobierno de Biden sea diferente de la de Trump, poniendo más énfasis en fortalecer las capacidades estructurales sobre las que se sustenta la competitividad económica estadounidense, asumiendo una mayor presencia en los espacios multilaterales y actuando de manera más coordinada con los aliados de EEUU. En el programa electoral de Biden se ha hecho hincapié en la necesidad de intensificar los esfuerzos del gobierno federal en áreas como ciencia e innovación, educación, formación e infraestructuras para reforzar las capacidades de EEUU en su competencia con China. Además, Biden y su equipo han cuestionado la eficacia de la política exterior unilateralista de Trump por facilitar los esfuerzos de China por ejercer posiciones de liderazgo en y desde los organismos internacionales y por debilitar las alianzas de EEUU. Esto se traducirá muy posiblemente en una renovada presencia de EEUU en los organismos y acuerdos internacionales abandonados por la Administración Trump, en un reforzamiento de sus alianzas y asociaciones en el Indo-Pacífico y en un probable ingreso en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

Valga de ejemplo de esta mayor sofisticación de la estrategia de Biden hacia China, la lucha contra el cambio climático, que será una de las grandes prioridades de la nueva Administración. Por un lado, se entiende que la cooperación con China es esencial para afrontar esta amenaza, como ya se comprobó durante la Administración Obama-Biden. De hecho, en el programa electoral de Biden se explicita la necesidad de cooperar con China en esta materia. Sin embargo, también se subraya que China debe dejar de subsidiar el carbón y de realizar proyectos altamente contaminantes en el extranjero; y que EEUU debe superar a China en la carrera tecnológica por las energías limpias antes de 2030. Para ello, Biden seguirá una estrategia multilateral y “reunirá a un frente unido de naciones para responsabilizar a China a adoptar altos estándares medioambientales en sus proyectos de infraestructura de la Iniciativa de la Franja y la Ruta”, “ofrecer a los países de la Iniciativa de la Franja y la Ruta fuentes alternativas de financiación al desarrollo para inversiones en energía bajas en carbono” y “reformar el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales de desarrollo”. En relación a la competencia tecnológica con China en el sector de las energías limpias, Biden también se comprometió en su programa electoral a adoptar medidas para que EEUU lidere esta carrera, destinando los recursos necesarios para acelerar la investigación y la producción en este sector.

¿Qué cambia para los europeos?

La llegada de Biden a la Casa Blanca será una buena noticia para la UE por numerosas razones, entre ellas, su política hacia Pekín, pues esta será previsiblemente mucho más parecida a la de la Comisión Europea y los principales Estados miembros que la de su predecesor. Al igual que Biden, muchos líderes europeos han cambiado recientemente su política de compromiso acrítico con China por otra que podríamos definir como compromiso condicional. Desde esta perspectiva, se identifica a China con diferentes roles (socio, competidor y rival) en diferentes áreas y el estrechamiento de los vínculos con este país deja de ser visto como algo positivo en sí mismo para condicionarse a su alineamiento con los intereses y valores europeos. Esta posibilidad de seguir pensando que las relaciones con China pueden desenvolverse, al menos en determinados campos, siguiendo un juego de suma positiva, separa a los líderes europeos y al presidente electo Biden de la Administración Trump y de su política de confrontación y contención hacia China. Dicha política erosionaba la prosperidad y la seguridad de los europeos, por ejemplo, suscribiendo un acuerdo comercial con China que dañaba los intereses de las empresas europeas y dificultando que la comunidad internacional pudiera articular respuestas eficaces a amenazas globales como el cambio climático o las pandemias.

Además, el presidente electo ha enfatizado su voluntad de colaborar con sus aliados europeos con una intensidad inaudita durante el gobierno de Donald Trump, hasta el punto de identificar la revitalización de las alianzas de EEUU como una de las principales prioridades para su secretario de Estado. Más específicamente, en lo concerniente a su estrategia hacia China, Biden ha explicitado su deseo de coordinar acciones con sus aliados transatlánticos para afrontar más eficazmente el desafío económico y normativo del gigante asiático. Estos posibles esfuerzos estarían orientados a aumentar la competitividad de las economías de EEUU y la UE y a presionar más eficazmente a China para que su acción exterior se ajuste a los intereses y valores democráticos.

Además, estarían abiertos a la incorporación de otras democracias y serían coherentes con medidas seguidas por la UE como la firma con Japón del [Partenariado en Conectividad Sostenible e Infraestructura de Calidad](#).

Más allá de la información sobre este asunto distribuida por Biden durante la campaña electoral, es recomendable analizar un informe que ha publicado recientemente el Center for a New American Security, titulado [Charting a Transatlantic Course to Address China](#), entre cuyas autoras está Julianne Smith, antigua viceconsejera de Seguridad Nacional de Biden durante su vicepresidencia. Este documento presenta propuestas particularmente ambiciosas y detalladas de cooperación entre EEUU y sus aliados europeos, que podrían ser exploradas por el próximo gobierno estadounidense.

A pesar de que la próxima llegada de Biden a la Casa Blanca abriría un panorama netamente positivo para la cooperación transatlántica sobre China, este nuevo escenario también puede ocultar dificultades, que podrían acentuar el actual estado de desencanto en la relación transatlántica. Por ejemplo, si no se cumplieran las expectativas de colaboración más estrecha en este campo que se están fraguando. Esto no es descartable, dados los diferentes intereses económicos y estratégicos de EEUU y sus aliados de la UE. En este sentido, hay campos en los que puede ser más beneficioso para Europa colaborar con actores chinos que con actores norteamericanos, ya sea por motivos económicos, el despliegue de las redes 5G sería un caso evidente, o para aumentar la autonomía estratégica europea.

Conclusiones

La crítica de la Administración Trump a la tradicional política estadounidense de compromiso con China ha calado en las filas demócratas, por lo que es altamente improbable que Biden vaya a replicar como presidente la estrategia hacia China de la [Administración Obama-Biden](#). En cualquier caso, su política hacia el gigante asiático muy posiblemente se diferenciará con nitidez de la de su predecesor, pareciéndose más a la de sus aliados europeos, al no interpretar a China como una amenaza existencial, sino como un actor con diferentes papeles (socio, competidor, amenaza...) en diferentes áreas. Será una política más sofisticada que la de la Administración saliente, al combinar elementos de contención, un desacoplamiento selectivo, y de cooperación, especialmente en la lucha contra el COVID-19, el cambio climático y la proliferación de armas de destrucción masiva; más multidimensional, menos focalizada en la guerra comercial y más activa en otros ámbitos como el de los derechos humanos; más preocupada por fortalecer capacidades estructurales sobre las que se sustenta la competitividad económica estadounidense, como investigación, desarrollo, innovación e infraestructuras; y menos unilateralista, con mayor presencia en los organismos multilaterales y coordinación con sus aliados. Si esto se concretara, parece una base prometedora para impulsar el diálogo sobre China que Washington y Bruselas acordaron establecer el pasado 25 de junio.

En principio, todo esto sería beneficioso para los aliados europeos de EEUU, pues la previsible política china de la Administración Biden es mucho más próxima a la suya que la de Trump. Además, un gobierno de Biden tendría mucho más en cuenta a la UE y a sus Estados miembros a la hora de coordinar medidas para hacer frente a la

competencia económica de China y a su rivalidad sistémica, lo que aumentaría la eficacia de los esfuerzos que ya está realizando la UE en esta dirección.

En cualquier caso, no hay que olvidar que los intereses económicos y estratégicos de Europa no son los mismos que los de EEUU y esto puede hacer que los vínculos con China sigan generando fricciones en las relaciones transatlánticas, especialmente cuando el próximo inquilino de la Casa Blanca va a esperar más colaboración de Europa que su predecesor.