

Esperando a Joe

Por **Ignacio Labaqui** (Politólogo y docente UCA/UCEMA)

Cada cuatro años cada vez que Estados Unidos elige presidente se repite la pregunta acerca del impacto de la elección sobre América Latina en general, y sobre la Argentina en particular. Luego de enfrentar varios días de incertidumbre ya sabemos que Trump no continuará en la Casa Blanca y que la responsabilidad de gobernar a los Estados Unidos de América recaerá sobre Joe Biden. ¿Qué implicará el cambio de administración para la región y para nuestro país? Para entender ello tal vez sea conveniente distinguir dos planos: 1) el de la política desplegada por Washington hacia la región y 2) el impacto sistémico de la política exterior de la futura administración Biden.

En cuanto al plano de la política hacia la región es pertinente hacer una serie de observaciones preliminares. En primer lugar, la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe ha sido históricamente errática y sujeta muchas veces a cambios abruptos, en algunas ocasiones motivados por un cambio de administración, aunque en no pocas oportunidades dentro de una misma administración a causa de un recambio de funcionarios.

En segundo lugar, esa naturaleza a veces errática que lleva a que Washington pase de “la diplomacia del garrote” a la “política del buen vecino”, o de promover los derechos humanos a defender a las dictaduras militares (como ocurrió con el tránsito de Carter a Reagan), obedece a que por buenas o malas razones América Latina no ocupa un lugar de prioridad en la agenda de los Estados Unidos. En modo alguno la región es irrelevante. Tan solo ocupa un lugar de prioridad inferior al de Rusia, China, Medio Oriente o Europa Occidental.

En tercer lugar, el carácter a veces volátil de la política de Washington hacia América Latina no implica que no existan objetivos estratégicos de largo plazo. De hecho, los hay. Históricamente Washington ha buscado evitar la injerencia de actores extra hemisféricos y a la vez ha procurado asegurar la estabilidad de los países de la región. La doctrina Monroe de 1823, las adquisiciones territoriales de Louisiana (1803), Florida (1819) y Alaska (1867; la expulsión de España del hemisferio luego de la guerra de Independencia de Cuba; el TIAR, el proyecto fallido del ALCA son todos hechos que reflejan la vocación de Washington de mantener fuera del hemisferio Occidental a otras potencias. La estabilidad de los países de la región, el segundo objetivo de largo plazo de Estados Unidos en América Latina, es subsidiario del primer objetivo: la inestabilidad invita a la intervención. El corolario Roosevelt de la doctrina Monroe, principio rector de la política de Washington hacia América Central y el Caribe durante el primer tercio del siglo 20, explicitó el vínculo entre ambos objetivos.

En cuarto lugar, hay en la política exterior de Estados Unidos en general, y hacia América Latina en particular, una tensión entre dos visiones respecto del vínculo entre

la promoción de la democracia y lo que Washington define como su interés nacional. Hay una corriente de política exterior en los Estados Unidos que asocia la seguridad nacional con la promoción de los valores de los Estados Unidos. Es decir, que un mundo de democracias capitalistas es más seguro para los Estados Unidos. Otra corriente sin embargo frente a la disyuntiva entre la promoción de la democracia y la particular definición que el gobierno norteamericano hace de su interés nacional, prioriza el segundo y sacrifica la primera. En América Latina el péndulo entre estas dos visiones ha resultado en un compromiso ambiguo y a veces volátil con el sostenimiento de la democracia. Desde el segundo gobierno de Reagan y al menos hasta la administración Obama, Washington mostró un compromiso más o menos firme con la defensa de la democracia en la región.

En quinto lugar, no hay algo así como una única política latinoamericana de Washington, sino varias políticas hacia la región. El grado de influencia política, económica y cultural de Estados Unidos decrece de norte a sur. La agenda varía significativamente dependiendo de la sub-región de América Latina. México, América Central y el Caribe tienen un mayor grado de integración económica con los Estados Unidos. Asimismo, históricamente han estado mucho más expuestos a las intervenciones militares de Estados Unidos. Su agenda con Washington incluye una variedad de temas tales como comercio, finanzas, migraciones y narcotráfico por mencionar algunos. El cono sur y Brasil contrasta fuertemente con México, Centroamérica y el Caribe: se trata de países que están alejados de los Estados Unidos, en los que China ha adquirido en las últimas dos décadas una notable importancia en materia comercial y que históricamente han tenido un mayor margen de autonomía respecto de Washington. Brasil, por su dimensión continental y su eterna vocación de liderazgo subregional es un caso aparte. Finalmente, los países andinos combinan temas de agenda positiva (comercio) y negativa (narcotráfico, inestabilidad política), algunos de ellos más expuestos a la influencia de Washington por su proyección sobre el Caribe.

Finalmente, la relevancia que cada país latinoamericano ocupa dentro de la agenda de Washington es variable, pero suele ajustarse al conocido patrón de "cerca, grande y grado de amenaza percibida". *Ceteris paribus*, México por motivos evidentes es más relevante para Washington que la Argentina, y por los mismos motivos Brasil tiene más importancia que Perú. Ahora bien, el grado de amenaza percibida puede alterar el peso específico que la proximidad o las dimensiones otorgan a los países. Así, desde la Revolución Cubana hasta el fin de la Guerra Fría Cuba fue el estado latinoamericano que más relevancia tuvo en la agenda latinoamericana de Washington. Nicaragua fue a su vez la obsesión de la administración Reagan, que parecía creer que la batalla decisiva de la Guerra Fría se libraba en Centroamérica. Robert Pastor utilizaba la metáfora del remolino: periódicamente algún país latinoamericano se ve arrastrado hacia el centro del remolino convirtiéndose durante un tiempo en el foco de atención de Washington.

El impacto de Washington sobre los países latinoamericanos no se limita sin embargo hacia la política que despliega hacia la región, sino que incluye también una canal de naturaleza más bien indirecta: el de las consecuencias sistémicas que la política global norteamericana tiene en América Latina. Baste con dar dos ejemplos. Aún cuando Ronald Reagan comenzó su gestión reanudando el apoyo a las dictaduras militares sudamericanas, su política económica tuvo impactos de naturaleza sistémica que terminaron por acelerar las transiciones democráticas. Tanto la Guerra Fría como su final, tuvieron efecto en la región. Lo mismo podría decirse más recientemente de la lucha global contra el terrorismo o del conflicto actual con China.

Hechas estas consideraciones ¿qué podemos esperar de Biden para la Argentina? En el plano sistémico el "América First" de Trump supuso un cambio notable en el rol de los Estados Unidos a nivel global. Básicamente de ser un proveedor de bienes públicos globales Estados Unidos pasó a ser un *free rider* global. La combinación de factores sistémicos -la disputa hegemónica con China-, personales -el liderazgo de Trump- y las preferencias de la base de votantes de Trump -proteccionista y suspicaz de la globalización tanto en su faceta comercial como migratoria. Este impacto sistémico estuvo lejos de ser leve sobre la Argentina. Mientras que en el plano bilateral el gobierno de Trump fue clave para que la administración Macri obtuviera un masivo -aunque a la postre inútil- paquete de asistencia financiera de parte del FMI, el impacto sistémico de algunas decisiones -en algunos casos un tuit o una declaración del saliente presidente norteamericano- fue agravar los problemas financieros de nuestro país. El impacto sobre el mundo en desarrollo y sobre América Latina en particular del cambio de rol de los Estados Unidos durante la administración Trump no puede ser subestimado. Estados Unidos se volvió un actor mucho menos previsible, ya no solo para sus tradicionales aliados, sino para el mundo en general.

Hay algunas cuestiones que pese al cambio de administración han llegado para quedarse. La disputa hegemónica con China es una de ellas. Pueden cambiar los modos, los interlocutores, pero el ascenso de China ha sido un cambio profundo en la estructura del sistema internacional, el más importante desde el colapso de la Unión Soviética. Se trata así de un desafío para los Estados Unidos sin importar quién sea el ocupante de la Casa Blanca. Biden tal vez sea capaz de articular algún tipo de respuesta a este desafío de carácter más multilateral que Trump. Pero la disputa ha llegado para quedarse y signará las próximas décadas. América Latina en general, y la Argentina en particular deberá lidiar con las consecuencias sistémicas de esta disputa hegemónica.

En el plano de la política regional y particularmente hacia nuestro país, la transición de Trump a Biden tendrá también una combinación de cambios y continuidades. Trump colocó en el centro de su agenda latinoamericana la renegociación del TLCAN, la cuestión migratoria y fundamentalmente la relación con Cuba y la crisis en Venezuela. Ciertamente la llegada de Bolsonaro al poder acercó a Brasil a Washington, y Trump fue clave para el masivo paquete de ayuda recibido por Macri como ya mencionamos. Así y todo, la región en general tuvo una prioridad aún menor que bajo administraciones anteriores. Ciertamente Venezuela ocupó un lugar destacado al punto tal que Trump designó a un antiguo funcionario de la administración Reagan, Thomas Elliot Abrams, a cargo de una oficina dedicada especialmente a los casos de Venezuela e Irán. Cuba, por razones bastante obvias -"toda la política en Estados Unidos es política local" como supo decir Tip O'Neill- fue otro de los ejes de la política latinoamericana de Trump, quien revirtió el acercamiento de Obama hacia el gobierno de la isla.

¿Qué veremos con Biden? Entre las continuidades cabe destacar la obviedad: América Latina seguirá siendo un área de baja prioridad para los Estados Unidos. Biden debe enfrentar dos serios problemas domésticos: 1) el Covid-19 ninguneado por Trump y que en buena medida contribuyó a su derrota y 2) mucho más importante, la elevada polarización que vive desde hace unos años Estados Unidos, y que esta elección difícilmente ha contribuido a aplacar. Las famosas palabras de Lincoln: "una casa dividida contra sí misma no puede mantenerse en pie" parecen cobrar hoy más vigencia que nunca. En materia internacional, América Latina no es la principal fuente de desafíos para los Estados Unidos. Y esa probablemente sea otra de las continuidades que veamos entre Trump y Biden. Como ya hemos señalado, ese desafío es China,

que silenciosamente o no tanto, ha ido adquiriendo cada vez más mayor presencia e influencia en la región, especialmente en Sudamérica. La crisis venezolana seguirá siendo una preocupación para Estados Unidos, especialmente a partir del nuevo escenario que surgirá tras la parodia de elecciones legislativos que celebrará la autocracia de Maduro el próximo 6 de diciembre.

Pero definitivamente las políticas de Biden poco tendrán que ver con las de Trump ni en el fondo ni en las formas. Un factor a tener en cuenta es que Biden conoce bien la región. Como vicepresidente de Obama viajó en repetidas oportunidades a la región, reuniéndose con diversos jefes de estado. A diferencia de otros presidentes de los Estados Unidos, no desconoce los problemas de América Latina. Aunque tal vez sea muy pronto para saberlo, aunque con Biden América Latina seguirá sin ser una prioridad para Estados Unidos, probablemente reciba un poco más de atención. Al menos, es probable que a diferencia de Trump, Biden tenga un equipo de política latinoamericana para ocupar las posiciones clave referidas a la región en el Departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional. Ya eso sería una notable mejoría respecto de Trump, quien tuvo 3 subsecretarios de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Francisco Palmieri, Kim Breier y Michael Kozak, de lo cuales solo Breier fue nominado por el Senado.

¿Qué impacto tendrá entonces la llegada de Biden sobre la Argentina? En el plano sistémico, si bien hay muchos elementos de continuidad, la mayor propensión al multilateralismo y una mayor previsibilidad serán favorables para el país. La disputa con China no obstante continuará y seguirá siendo un importante condicionante para países como el nuestro, ubicados dentro del área de influencia de los Estados Unidos, pero con vínculos comerciales estrechos con la potencia asiática. En el plano de la relación bilateral, la llegada de Biden representa un alivio para el gobierno de Alberto Fernández, claramente incómodo con Trump. Dicho esto, tampoco cabe hacerse grandes ilusiones, especialmente si consideramos el hecho de que el presidente electo de los Estados Unidos conoce bien la región y que sirvió como vicepresidente de manera contemporánea con las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, momento en el cual las relaciones entre Buenos Aires y Washington registraron un notable enfriamiento.

CALÍBAR el rastreador

Informe estratégico sobre Argentina

Comité de redacción:

Fabián Calle

Matteo Goretti

Francisco Santibañes

Luis Tonelli

Ignacio Labaqui

Juan Battaleme

CALÍBAR el rastreador es un informe estratégico sobre Argentina. La propuesta es brindar análisis e interpretaciones y ofrecer escenarios, que favorezcan tanto el debate como la toma de decisiones. No es un informe de prensa, no nos ceñimos a la lectura de los medios ni centramos nuestro interés en el día a día. Tampoco planteamos las ideas a través del eje amigo-enemigo del gobierno, de sectores o de grupos. Consideramos que una manera de contribuir al desarrollo del país es crear un espacio que ofrezca mayor profundidad en el análisis, con una mirada estratégica y un interés centrado en lo que podría pasar más que en lo que ya pasó.

Calíbar era un gaucho del interior admirado por Domingo F. Sarmiento, quien lo retrató en *Facundo*, libro escrito en 1845. Calíbar hacía de rastreador, es decir, seguía huellas y pisadas que quedaban impresas en el terreno, un oficio esencial en un país extenso y recorrido por llanuras. Sus ojos leían el suelo; su mirada profunda le permitía seguir rastros, incluso los que el tiempo había borrado. Lograba descifrar lo que estaba oculto. Convertía los indicios en evidencias. Interpretaba lo incomprensible. Poseía cualidades que cobran actualidad y relevancia en la Argentina de hoy.