

VII Conferencia de Estudios Estratégicos
La Habana, 26 – 28, octubre 2022
Centro de Investigaciones de Política Internacional

Ajustes en la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe: de Trump a Biden

Luis René Fernández Tabío¹

Resumen: En la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe prevalece en general la tendencia a la continuidad, dado los objetivos permanentes del imperialismo, dirigidos a conservar su hegemonía y debilitar los retos a la misma, sean de naturaleza regional o extrarregional. En función de ese propósito, cualquier ruptura o debilitamiento de su preeminencia en nuestra región, sea como resultado del avance de las relaciones económicas y políticas con China, o cambios internos en los países, genera políticas para frenar y si es posible hacer retroceder los procesos disruptivos a su sistema de explotación y dominación. Dado ese marco, la estrategia de política económica del presidente Joseph Biden conserva la orientación neoproteccionista de su predecesor, amparada en “America First”, ahora bajo el lema de “Build Back Better” en lo interno, y el “comercio justo” en lo externo, para tratar de mantener su primacía y frenar la importancia de China para la región.

Fuentes internas en la estrategia estadounidense.

Por ser todavía el centro hegemónico del capitalismo mundial con enorme influencia en nuestra región, su situación interna constituye un factor clave en su proyección hacia América Latina y el Caribe frente a lo que consideran sus desafíos económicos y de la “seguridad nacional.” La gran crisis financiera y económica 2007 – 2009 fue un factor que contribuyó al triunfo de Barack Obama en las elecciones de 2008, pero en sus dos períodos al frente del Ejecutivo en Washington D.C. no logró un verdadero alivio a las contradicciones internas, sino que las exacerbó. Ello propició la victoria de Donald Trump en 2016, personaje portador de un conservadurismo nacionalista, con rasgos neofascistas y neoproteccionista. El gobierno de Trump rompió con importantes tendencias precedentes desde la posguerra y sobre todo con el consenso neoliberal en política económica desarrollado desde 1980 con la llegada a la presidencia de Ronald Reagan, expresado en el Consenso de Washington y los llamados acuerdos de libre comercio que proliferaron a partir de la década de 1990.

Inicialmente el objetivo de los grupos de la oligarquía financiera estadounidense y sus aliados occidentales era elevar los beneficios de sus transnacionales e impulsar la globalización. A ello contribuyó la desregulación de los mercados financieros y la liberalización del comercio, que en general aumentó los ritmos de crecimiento económico, las inversiones y el comercio, comportamientos respaldados por la tendencia aperturista de los mercados y la garantía institucional brindada por numerosos acuerdos de libre comercio. Las transnacionales mediante sus inversiones deslocalizadas, basadas en

¹ Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular e Investigador, Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), Universidad de La Habana. luis.fernandez@ciei.uh.cu

desarrollos tecnológicos en la informática, las comunicaciones y el abaratamiento de los costos del transporte mundial, desplazaron una parte de los segmentos de las industrias manufactureras hacia distintos países para lograr mayores ganancias, desarrollándose y estabilizándose las llamadas cadenas globales de valor.

Los trabajadores y representantes sindicales estadounidenses percibieron este fenómeno como una exportación de los empleos manufactureros hacia otros países con menores costos de la fuerza de trabajo, como ocurrió inicialmente con las maquilas en el norte de México, en China y otros países de Asia con altos diferenciales en la retribución de la fuerza de trabajo respecto a Estados Unidos. La desagregación global del proceso productivo resultaba segura y eficiente en condiciones técnicas y económicas facilitadas por la reducción de los costos del transporte y las redes de comunicación mundial aplicadas a las transacciones comerciales y financieras.

El proceso de globalización económica y financiera del capitalismo en esta etapa agudizó las contradicciones socioeconómicas internas en Estados Unidos, y este fue uno de los elementos que le abrieron el camino a Donald Trump a la presidencia en las elecciones de 2016. Los años de su gobierno (2017 – 2021), mostraban un balance económico positivo, no exento de problemas acumulados – económicos, políticos e ideológicos--, que eclosionaron con la pandemia de la COVID-19 y dieron lugar a una breve y aguda recesión en 2020, que repercutió en las elecciones de ese año y luego demostraría su trascendencia en la política interna y externa estadounidense.

Las múltiples dificultades concomitantes en los ámbitos social, político, ideológico y en las relaciones internacionales, en parte heredadas de las erráticas políticas de la anterior administración de Donald Trump, constituyeron las condiciones de partida para la administración demócrata de Biden, que ha evidenciado hasta 2022 algunos ajustes y cambios, en medio de una tendencia a la continuidad de las políticas de su predecesor en elementos clave para la reconfiguración de la economía internacional y la transformación en curso del orden mundial. Los cambios en la estrategia política se han expresado fundamentalmente en el discurso político y el empleo de los distintos instrumentos de poder en la política externa, entre ellos los económicos, apoyados en un enfoque neoconservador de la geoconomía.

El actual gobierno, enfrentado a grandes problemas internos, los conflictos en Europa con Rusia y en Asia con China, no ha sido capaz de tener una estrategia coherente, aunque se observa un nivel de consenso en identificar tanto a China como a Rusia como sus adversarios. En la práctica debe concertar a los grupos defensores del transnacionalismo y la globalización, con aquellos que pretenden recomponer intereses económicos internos de su industria en segmentos considerados estratégicos para la seguridad nacional.

Desde inicios del siglo XXI se ha fortalecido y en muchos casos se han diversificado y ampliado las relaciones de países de América Latina y el Caribe con otras potencias --no sujetas al sistema de alianzas estratégicas estadounidenses-- como China y Rusia. En los más importantes documentos de política estadounidense y con variados argumentos se perciben los incrementos en la participación de potencias extrarregionales en las relaciones económicas con países de la región como un reto al liderazgo regional de Estados Unidos que debe ser enfrentado decididamente.

Política de la administración Biden

En una orientación estratégica provisional de seguridad nacional del gobierno de Joe Biden (*Interim National Security Strategic Guidance*) (White House, 2021) publicada en el mes de marzo de 2021, se establecieron las pautas de la administración demócrata en materia de seguridad nacional. En ese documento se expresa claramente la amenaza percibida por la “expansión de poder e influencia de China y Rusia” y en particular en lo concerniente a nuestra América, tanto en el plano económico, tecnológico como diplomático y militar. Las múltiples referencias a este “desafío” para la hegemonía regional de Estados Unidos en América Latina y el Caribe es notable, y los documentos sobre la disputa entre potencias en este escenario son cada vez más frecuentes y con expresiones más duras. Esta visión estratégica del imperialismo estadounidense se manifiesta en presiones políticas a los gobiernos y programas para frenar y disminuir las relaciones de la región con estos países.

El escenario de una América Latina en la periferia de la agenda estadounidense no se prevé vaya a cambiar sustancialmente en la actualidad, sobre todo por la magnitud y significación de los conflictos en Asia, Pacífico y Europa, que se consideran decisivos para la reconfiguración del sistema mundo, actualmente en medio de graves conflictos híbridos, incluyendo la guerra en Ucrania. La región tampoco recuperará la centralidad en la agenda de una administración demócrata, aunque modifiqué el tono y, en parte algunos elementos de las relaciones. Se suponía inicialmente que Biden aspiraba a recuperar el “poder blando”, reconstruyendo el papel mundial de EE.UU., como líder político e incluso “moral” al encabezar respuestas multilaterales y articular soluciones colectivas a problemas comunes desde su perspectiva política. Sin embargo, en los primeros dos años de su gobierno, la política exterior ha continuado tendencias de confrontación, sanciones económicas y aislamiento diplomático que dividen a la región y el mundo, generando efectos colaterales sobre el sistema de la economía regional y mundial.

La guerra en Ucrania con Rusia y los sucesivos paquetes de sanciones económicas de Estados Unidos, la Unión Europea y otros aliados occidentales contra Rusia han agravado problemas económicos preexistentes que han dañado diferenciadamente a las economías de la región por los choques externos asociados fundamentalmente al aumento de los precios del petróleo, el gas, los fertilizantes, los alimentos y otros productos básicos. La inflación también se ha convertido en un problema mundial, que refuerza los retos preexistentes en nuestra región. La subida de las tasas de interés en dólares estadounidenses como política de la Reserva Federal para enfrentar la inflación en Estados Unidos, resulta en un empeoramiento de las condiciones del servicio de la deuda externa para países con vulnerabilidades en este aspecto.

En los lineamientos generales de la estrategia de Estados Unidos la hostilidad hacia China ha alcanzado gran intensidad en 2022, agudizando las tensiones que ya venían desde la administración de Donald Trump. La visita de la presidenta de la Cámara de Representantes Nancy Pelosi a Taiwán, aumentó la peligrosidad del conflicto entre los dos países por sanciones económicas y maniobras militares. La agresiva estrategia de enfrentamiento de Estados Unidos hacia el ascenso de China tiene una repercusión multilateral que repercute en nuestra región.

La nueva administración demócrata, aunque con algunos ajustes en el discurso, como el empleo de la democracia como brújula de su política y ciertas inclinaciones de matriz liberal, como ofrecer alguna asistencia a los países centroamericanos para aliviar la presión migratoria, ha estado plagada de contradicciones e inconsistencias. Esencialmente ha mantenido la política hostil hacia Cuba, Venezuela y Nicaragua, acusándolas de ser desestabilizadoras y de no cumplir con los principios democráticos en los términos de la Organización de Estados Americanos (OEA). El rasgo característico de la política estadounidense hacia estos países ha sido la guerra económica, con algunas variaciones pragmáticas en función de sus intereses coyunturales. Con Venezuela la administración Biden mantiene la presión al gobierno de Maduro a través de sanciones y ha declarado su compromiso de trabajar multilateralmente para presionar por un retorno a la democracia. El gobierno estadounidense continúa supuestamente brindando apoyo humanitario a los venezolanos dentro y fuera del país, cuando en realidad la guerra económica ha generado la pérdida casi total de sus ingresos por la exportación de petróleo.

Sin embargo, en marzo de 2022, funcionarios del gobierno de Estados Unidos se reunieron con el presidente Nicolás Maduro para discutir sobre ciudadanos estadounidenses detenidos (dos fueron liberados), reiniciar las negociaciones con la oposición y reducir algunas sanciones sobre temas energéticos. (CRS, 2022) El gobierno estadounidense trataba de compensar la subida en los precios de los hidrocarburos por la escalada en la guerra económica contra Rusia, pero sin modificar sustancialmente hasta el momento la política de hostilidad y los objetivos de cambio de régimen en Venezuela.

La guerra económica de Estados Unidos contra Rusia, acompañada por sus principales aliados del G – 7 y la OTAN, está teniendo una repercusión adversa sobre la situación económica regional, que ya era afectada por la COVID- 19 y la crisis económica. Estos sucesivos choques económicos externos han agravado las condiciones económicas en la región. – incrementando la pobreza y las desigualdades--, particularmente en Centroamérica y el Caribe, aumentando el flujo migratorio hacia la frontera de México con Estados Unidos, que ha alcanzado niveles récords históricos. Estos problemas socioeconómicos también agudizan turbulencias políticas en los países de origen de los flujos migratorios, y potencialmente son problemas de la seguridad nacional para la sociedad de destino, con probables repercusiones favorables a los republicanos en las elecciones de medio término en 2022.

La administración Biden ha tratado de enfrentar la crisis migratoria, y aunque ha reconocido una parte de las causas de la migración, asociadas a problemas socioeconómicos en los países de origen, no ajenos a la política estadounidense, sus acciones han sido muy limitadas. El presidente demócrata puso fin a algunas de las políticas restrictivas de inmigración de la administración Trump y ello impulsó un enorme incremento en el número de centroamericanos indocumentados y otros migrantes que buscaban ingresar a Estados Unidos. En julio de 2021, la administración trató de abordar las causas que empujan a los centroamericanos y de otros países a migrar, y gestionar el proceso de manera colaborativa, presionando a estos países para que aplicaran mecanismos para reducir el flujo migratorio.

El gobierno estadounidense también ha impuesto sanciones específicas por corrupción contra docenas de funcionarios actuales y anteriores de los gobiernos de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras). Asimismo, ha desarrollado su enfoque más amplio hacia la región, que promete involucrar limitados recursos para promover la salud pública y la recuperación económica de la pandemia; trabajar para “promover la democracia”; proporcionar apoyo para los desafíos humanitarios, de seguridad y políticos en Haití. La administración ha propuesto levantar las restricciones a la inmigración, relacionadas con la salud pública impuestas de conformidad con el Título 42 del Código de Estados Unidos en la regulación conocida como *quédete en México*. No obstante, este asunto se ha vuelto muy conflictivo a nivel federal y sobre todo para los estados fronterizos, cuyos gobiernos liderados por políticos republicanos han relocalizado una parte de los recién llegados en estados demócratas para crearle problemas. Asimismo, las decisiones en el sistema judicial obstaculizan la salida a esta crisis. El número de inmigrantes que llegan a las fronteras de Estados Unidos ha alcanzado niveles récords históricos en 2022 y no hay razones para esperar la disminución de esos flujos. De cara a las elecciones de noviembre la crisis migratoria, uno de los problemas principales en las relaciones de Estados Unidos y América Latina y el Caribe, podría repercutir junto a la problemática económica interna en un resultado adverso al partido demócrata.

Según el informe de la oficina del representante comercial de Estados Unidos de marzo del 2022 y en el Informe Anual del 2021 del presidente estadounidense sobre el programa de acuerdos comerciales, la agenda de política comercial estadounidense puede ser una “fuerza positiva” para hacer crecer a la clase media, compensar las desigualdades, y nivelar el terreno de juego mediante la promoción de una “competencia justa”. Desde esa formulación se observa que el énfasis no está puesto en comercio libre, sino el “comercio justo”, si bien luego introduce el compromiso en “mantener un sistema comercial mundial abierto y justo”, con el propósito de compartirlo con los socios comerciales (USTR, 2021).

Una acción importante para fortalecer la producción de microprocesadores (*chips*) en Estados Unidos fue la Orden Ejecutiva destinada a otorgar financiamiento para incrementar la producción de esos componentes estratégicos en el mercado mundial, dado que en la actualidad Estados Unidos produce solamente el 10% de los mismos y depende de su importación. La directiva establece un Comité Directivo para ayudar a las agencias a coordinar sus esfuerzos para poner la ley en práctica y detalla las prioridades de la administración a medida que las empresas comienzan a solicitar y utilizar los fondos disponibles bajo la Ley CHIPS y Ciencia de \$52 mil millones de dólares (Gardner, 2022).

Es evidente que este discurso y las acciones defensivas del gobierno estadounidense ante el avance de China, incluso en sistemas de tecnología avanzada en redes de comunicación 5G, demuestra la declinación de su competitividad. (Regueiro; Marín, 2020: 81) El ajuste en la estrategia de Estados Unidos de la promoción del libre comercio, como fue característico desde la década de 1980 y sobre todo 1990. La razón de fondo es la percepción del debilitamiento de la competitividad de Estados Unidos frente al ascenso de China, acusada de violar las reglas establecidas precisamente con el liderazgo estadounidense después de la II Guerra Mundial. La nueva

formulación de la política económica externa, centrada en oponerse fundamentalmente a China en el plano económico, constituye una ruptura respecto al consenso neoliberal, iniciado por la coalición conservadora que apoyó a Ronald Reagan en 1980. A partir de ese momento, una continuidad republicana y demócrata mantuvo el libre comercio y la apertura de los mercados como fundamento de política económica. El último gobierno estadounidense que concordó con ese enfoque de política económica fue Barack Obama (2009 – 2016). Hasta ese momento, el predominio neoliberal entre las políticas económicas se mantuvo por gobiernos republicanos y demócratas hasta la llegada a la presidencia de Donald Trump en 2017. El republicano Donald Trump (2017- 2020) representó la primera ruptura en cuanto a la política de libre comercio. Si bien no retrocedió totalmente, significó un importante punto de inflexión de esa política. El presidente Trump se retiró del Acuerdo Transpacífico (conocido inicialmente como TPP (*Trans-Pacific Partnerships*) por sus siglas en inglés) --en el que participaban importantes socios regionales, como Chile, México y Perú--, discontinuó las negociaciones con la Unión Europea para firmar un tratado de libre comercio e impuso la renegociación del TLCAN, logrando un nuevo acuerdo, considerado en la actualidad como el modelo para otras negociaciones de integración con Estados Unidos.

La caracterización, significado y trascendencia del cambio que representó este gobierno republicano ha sido objeto de distintas interpretaciones y todavía es objeto de debate. Sin embargo, el hecho de que un nuevo gobierno con un discurso distinto mantenga la revisión de la política económica de libre comercio y apertura al mercado, y coloqué el énfasis en lograr un comercio justo, es un acontecimiento relevante para la economía mundial. Por el tamaño y liderazgo político, económico, militar e incluso cultural y mediático de Estados Unidos, un cambio de esta naturaleza tiene enorme alcance para el sistema de economía mundial, actualmente sujeto a un profundo y complejo proceso de transformación aún sin concluir y de resultados inciertos.

El gobierno de Joseph Biden ajusta el tono, la retórica y reincorpora el plano multilateral de negociación y alianza con sus amigos y socios, en lugar de la variante extremo unilateral de su predecesor. En lo que respecta a la estrategia de política económica y comercial mantiene fuertes críticas y exigencias sobre los acuerdos existentes hasta ahora y profundiza el empleo de los instrumentos de poder en sus relaciones con China y otros países, para introducir nuevas reglas, que superen las supuestas vulnerabilidades del sistema anterior, que según dicen sus estrategias, aprovechan las “economías autocráticas” que no operan como “economías de mercado”.

El gobierno demócrata trata de articular las regulaciones y nuevas reglas distanciadas de la perspectiva neoclásica del libre comercio con una retórica política liberal, destinada supuestamente a servir los intereses de las llamadas capas medias, para elevar su estándar de vida y garantizar el pleno empleo, así como para que las relaciones económicas externas permitan promover el desarrollo sostenido de Estados Unidos. Es verdaderamente curioso e incluso contradictorio, que esté promoviendo una agenda para una denominada competencia justa, basada en la creatividad y habilidad de los trabajadores y no en lo que define como la exportación de “ventajas por costo.” En esencia se pretende responsabilizar a otros países de los problemas del sistema

económico estadounidense, su debilitada competitividad en diversos regiones de la producción industrial. Siendo así, todo se resume a tratar de imponer reglas al resto del mundo para que Estados Unidos mantenga su primacía mundial.

Agrega en sus objetivos, sin precisar cómo la hará, ni qué políticas concretas aplicará a lo interno y con sus aliados, la descarbonización y otros estándares ambientales críticos para apoyar a sus “campesinos”, en referencia al agronegocio. En ello no hay nada totalmente nuevo, que no se haya planteado anteriormente por otros gobiernos, manteniendo el abismo entre las palabras y los hechos. Ahora también propone promover cadenas de suministro resilientes y sostenibles para “ayudar a la clase media a incrementar su prosperidad”, al tiempo que apoya los valores estadounidenses.

Competencia justa para Estados Unidos supone que su gobierno puede intervenir en políticas y sistemas económicos internacionales, y el resto del mundo tiene que aceptarlo. Según su interpretación los países considerados como no socios, ni como economías de mercado, son los que realizan la “explotación de los trabajadores y del ambiente”, como prácticas injustas que distorsionan el comercio mundial. La idea detrás de tales declaraciones es calificar a China como la mayor economía que “no es de mercado”, en su definición de capitalismo, y debido a ello es la única distorsionadora del comercio a través de políticas económicas que dañan la producción, la inversión y el consumo de Estados Unidos. La integración de China en el mundo y el ascenso de su participación con países de América Latina y el Caribe, sobre todo del Cono Sur, ha puesto en evidencia las “debilidades del sistema existente y la necesidad de realizar reformas urgentes.” Estados Unidos considera que el sistema chino no protege a los trabajadores, daña al ambiente y aplica subsidios que crean una ventaja competitiva artificial. En la medida que tales interpretaciones se conviertan en políticas económicas efectivas frente a China, la distorsión y fragmentación en la economía mundial y su repercusión puede ser enorme.

En cuanto a la política económica y comercial prevalecen las tendencias neoproteccionistas y no cabe esperar ampliación de acuerdos de tipo preferencial como los que proliferaron en la década de 1990. La transformación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) establece las nuevas pautas en cuanto a política económica hacia la región, si bien no debe suponerse que el resto de los tratados existentes se sometan de manera inmediata a procesos de revisión análogos, pero las bases para cualquier negociación son esas. El caso del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y República Dominicana tiene significación geoestratégica para el imperialismo estadounidense, pues un agravamiento de la situación socioeconómica en esta subregión por modificaciones en las preferencias existentes actualmente tendría repercusiones desfavorables para Estados Unidos en un empeoramiento de la crisis migratoria, transformándose en un problema político interno y de la seguridad nacional.

Es decir, el escenario mundial y regional no es favorable al gobierno de Estados Unidos para negociar nuevos acuerdos comerciales, si bien estos tendrían que actualizarse gradualmente en los términos de T-MEC para incorporar el problema del comercio digital y otros aspectos clave relacionados al medio ambiente, la retribución del empleo y las cláusulas de origen. También

las nuevas negociaciones de la región con Estados Unidos incluirán cláusulas para cerrar el paso a otros acuerdos económicos y comerciales con China, como resultado de la expansión del programa de la Franja y la Ruta. Además, la posibilidad de incluir a otros países de la región que estarían interesados depende también de las posturas de esos gobiernos de Uruguay y Ecuador, requieren la aprobación por parte del Congreso de la Autoridad para la Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority*). En la perspectiva de la actual administración demócrata, las posibilidades de recibir apoyo para la vía rápida son limitadas, en caso de buscarla por la previsible pérdida de su actual débil posición en el Congreso.

La política comercial presentada por la administración Biden está cargada de una retórica política que excede sus posibilidades reales. La misma enfatiza entre sus objetivos contribuir a la economía de recuperarse de los efectos de la pandemia de la COVID-19, reforzar las inversiones en Estados Unidos asociado al programa de “Build Back Better”, que ha tenido muchos obstáculos en su implementación, pero avanza en la aprobación de financiamiento en el Congreso. (USTR, 2021:6)

Los lineamientos de fondo en la política exterior y económica de Estados Unidos hacia nuestra región buscan en lo posible preservar sus intereses y a la vez lograr acompañamiento a su guerra económica contra Rusia y sobre todo China. Por ahora, Nuestra América se puede considerar como un campo de conflicto entre potencias, donde la hegemonía estadounidense es desafiada a distintos niveles por otras potencias. La mejor oportunidad frente a esta pugna hegemónica consiste en fortalecer la integración regional para tener una voz única en defensa de los intereses de América Latina y el Caribe, en lugar de estar divididos y presentar un cuadro fragmentado, débil y en definitiva pasivo ante el conflicto entre grandes potencias en la tercera década del siglo XXI.

Referencias:

- CRS (2022). "China's Engagement with Latin America and the Caribbean." <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10982.pdf>
- Gardner, A. (2022), "Biden to Sign Order to Begin Implementing \$52 Billion Chip-Manufacturing Law". Bloomberg, August 25. En: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-25/biden-to-sign-order-to-begin-implementing-52-billion-chips-law#xj4y7vzkg>
- Regueiro, L.; Marín C. (2022). "La perspectiva estratégica sobre China como rival estratégico." *China y el nuevo mapa de poder mundial. Una perspectiva desde América Latina*. Coord. Gabriel Esteban Merino [et al.] Buenos Aires: CLACSO. En: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169771/1/China-nuevo-mapa.pdf>
- USTR. (2021). "2022 Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program." Washington, D.C. En: [https://ustr.gov/sites/default/files/2022%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202021%20Annual%20Report%20\(1\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2022%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202021%20Annual%20Report%20(1).pdf)
- White Houses, (2021). Interim National Security Strategic Guidance. En: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>