



¿Todos los caminos conducen a Pekín?

La política de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe

Rafael F. Castro Alegría

Profesor Asistente de la Universidad del Valle y profesor de la Universidad Icesi

rafeca1318[@]gmail.com

Resumen

El presidente estadounidense, Joe Biden, ha dicho que Estados Unidos está de vuelta (*America is back*). Sin embargo, las implicaciones de ese regreso han sido bastante diversas para cada región del mundo. Para América Latina ciertamente ha implicado una retórica menos agresiva y racista en comparación con la de la presidencia de Donald Trump. No obstante, cabe preguntarse si, más allá del tono, ha habido cambios de fondo en la política de Estados Unidos hacia la región. Aún más, es importante entender cuáles son los factores que han impulsado esos cambios o continuidades de la política estadounidense hacia América Latina, y si estos factores están aquí para quedarse o son coyunturales de esta administración. En ese sentido, este texto se concentra en dilucidar la política de Biden hacia América Latina y proponer una interpretación de los factores que la direccionan y la limitan. En particular, se ilustra cómo se ve moldeada por la competencia estratégica con China, por los cambios ideológicos en las presidencias latinoamericanas, y por las prioridades propias de la agenda doméstica estadounidense (como la migración y la transición energética). También se abordan las implicaciones de la política de Washington para una actuación internacional más autónoma de los países latinoamericanos y para la presencia de actores extrarregionales como la Unión Europea.

Palabras clave

América Latina, Estados Unidos, Política Exterior, Competencia Estratégica, Autonomía Estratégica.

Abstract

U.S. President Joe Biden has said that “America is back”. However, the implications of that return have been quite diverse for each region of the world. For Latin America, it has certainly implied less aggressive and racist rhetoric compared to that of Donald Trump’s presidency. However, it is worth asking whether, beyond the tone, there have been any substantive changes in U.S. policy. Moreover, it is important to understand what are the factors that have driven those changes or continuities in U.S. policy toward Latin America, and whether these factors are here to stay or if they are temporary factors of this administration. In that sense, this text concentrates on elucidating Biden’s Latin America policy and proposing an interpretation of the factors that drive and constrain it. In particular, it illustrates how is shaped by strategic competition with China, ideological shifts in Latin American presidencies, and the priorities of the U.S. domestic agenda (such as migration and the energy transition). It also discusses the implications of Washington’s policy for a more autonomous international insertion by Latin American countries and for the presence of extra-regional actors such as the European Union.

Keywords

Latin America, United States, Foreign Policy, Strategic Competition, Strategic Autonomy.

Rafael F. Castro Alegría

Doctor (des.) en Ciencia Política por la Universidad de Kiel y el *German Institute for Global and Area Studies* (GIGA). Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Abogado de la Universidad Santiago de Cali. En la actualidad se desempeña como profesor asistente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad del Valle, como profesor de cátedra de la Universidad Icesi y de la Universidad del Rosario, y como docente de la Universidad de Friburgo. Ha publicado un libro y diversos artículos y capítulos de libro sobre las relaciones internacionales y la integración regional de América Latina. Ha trabajado como consultor en Colombia y ha sido profesor e investigador en diversas instituciones de Brasil, Colombia y Alemania. Es investigador asociado de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

1. Introducción

El presente documento analiza la política de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe. Se consideran los principales factores domésticos, hemisféricos y globales a la luz de los cuales se puede entender la política estadounidense durante este periodo. En los elementos globales se enfatizan aspectos como la crisis de la globalización, la rivalidad estratégica sinoestadounidense, la crisis climática, la transición energética, los efectos de la pandemia, la difícil situación económica internacional y la invasión rusa a Ucrania. Entre los elementos hemisféricos están: la cuestión venezolana, las migraciones y la elección de numerosos gobiernos progresistas en la región. En adición, entre los factores domésticos podemos encontrar las demandas de movimientos sociales como *Black Lives Matter*, el intento de golpe del 6 de enero de 2021 y el ascenso de la extrema derecha estadounidense, y el potencial fin de la interpretación de la Florida con un *swing state* en las elecciones estadounidenses.

En el texto también se identifican los cambios y continuidades de la política exterior hacia la región. La continuidad más clara es en la política migratoria (aunque con matices), también la relativa inercia y desinterés en la política hemisférica, en comparación con otras regiones del mundo. Entre los cambios que se destacan está una posición relativamente menos macartista en el relacionamiento con los gobiernos progresistas latinoamericanos y los esfuerzos por regresar al escenario de la Cumbre de las Américas y devolver la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a alguien de la región. No obstante, el análisis de ese cambio de posición se matiza con los límites del discurso estadounidense sobre la “hora de la verdad de la democracia” (*democratic reckoning*) que mantiene una formulación más vertical que horizontal de las demandas y posturas democráticas frente a la región.

El texto también considera las implicaciones de esta política para las opciones de política exterior de los países latinoamericanos y para la Unión Europea (UE). Aquí se defiende el potencial que ofrece la noción de la *autonomía estratégica* para la cooperación birregional de cara a los desafíos globales. Es por eso que se argumenta que los acontecimientos globales contemporáneos abren una ventana de oportunidad para que América Latina se inserte de manera más estratégica en el mundo, y que una de las herramientas clave para hacerlo puede ser el afianzamiento de los lazos eurolatinoamericanos para avanzar de manera mancomunada hacia un contrato social más justo, una transición energética no-extractivista y una defensa-reforma de las instituciones multilaterales.

2. Los factores globales

Desde el final de la primera administración de Barack Obama, el factor impulsor más importante de la política exterior estadounidense ha sido la rivalidad estratégica con China. En concordancia, la política más sustancial del expresidente demócrata para la contención de este país asiático fue lanzada en 2011 y consistió en un doble movimiento económico y militar, denominado el “Pivote hacia Asia”¹. Este consistió, por un lado, en impulsar la negociación del Acuerdo Trans-Pacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) que reunía a 12 países a ambos lados de la costa Pacífica. En

¹ También se le conoció como el *Rebalance to Asia*.

su discurso, tras la conclusión de las negociaciones, Obama declaró que no se podía permitir que países como China escribieran las reglas de la economía global. También subrayó la importancia del TPP para el *Asia Pacífico* (The White House, 2015). Por otro lado, el segundo movimiento del Pivote fue militar, y tuvo como dos de sus aristas principales la modernización y fortalecimiento de las alianzas y acuerdos de seguridad bilaterales con los países de Asia Pacífico y el incremento de la presencia militar estadounidense en la región.

En el centro de estos esfuerzos estaba la constatación del dinamismo económico de esta región, con una base creciente de consumidores para los productos estadounidenses. No obstante, para garantizar la protección del comercio y las inversiones también se concibieron otras estrategias: incrementar la participación en los foros multilaterales de la región; promover la democracia y los derechos humanos; fortalecer las relaciones con las potencias emergentes (incluyendo China); el mantenimiento de la paz en la región, en particular con relación a bloquear los esfuerzos norcoreanos por robustecer sus armas de destrucción masiva, e incrementar los esfuerzos para garantizar la libertad de navegación en el mar Meridional de China.

En un artículo para la revista *Foreign Policy*, la entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, apuntó que todas estas estrategias estaban encaminadas a hacer del siglo XXI “el Siglo del Pacífico estadounidense” (Clinton, 2011). A pesar de estas iniciativas, la anexión rusa de Crimea y los conflictos en Oriente Medio drenaron una importante cantidad de recursos y atención de la administración estadounidense, llevando a una percepción de descuido por parte de sus aliados y socios asiáticos (Saha, 2020).

Con la llegada de Donald Trump a la presidencia en 2016 y su retiro del TPP, la arista económica del Pivote hacia Asia se vio gravemente menoscabada. De la mano de su política de “Estados Unidos Primero”, Trump manifestó su desconfianza con respecto a los macro-acuerdos comerciales. La arista militar del Pivote también sufriría como consecuencia de la característica ambivalencia política de Trump y sus constantes acusaciones a aliados como Japón de no compartir equitativamente los costos de defensa.

No obstante, su administración continuaría con varias de las políticas del Pivote enmarcándolas en una retórica más agresiva de competencia y contención a China. Es así como, en una cumbre entre India y Estados Unidos, el secretario de Estado de ese entonces, Rex Tillerson, daría gran relieve al concepto que marcaría la estrategia estadounidense para los próximos años: el *Indo-Pacífico*. Muchos de los principios de esta visión coincidirían con las políticas del Pivote, con la diferencia de que se insistiría vehementemente, a partir de este punto, en esta delimitación geopolítica que incluye también a India y una buena parte de los países del Este de Asia y Oceanía. No obstante, los orígenes de esta noción son asiáticos y fueron desarrollados primero en los círculos políticos y académicos australianos, indios y japoneses (Jenne y Ramoneda, 2022). Así, esta ya había sido planteada desde 2006 y 2007 por el entonces primer ministro japonés, Shinzo Abe, y funcionarios del gobierno indio, quienes subrayaron la importancia de unificar estratégicamente el Océano Índico y el Océano Pacífico (Serbin, 2021).

La estrategia estadounidense hacia el Indo-Pacífico intensificó los ejercicios militares, las patrullas en el mar del sur de China, y la generación de incentivos para la inversión de las compañías estadounidenses en esta región. También prometió ingentes recursos para el mejoramiento de la conectividad y la infraestructura en el Este de Asia. No obstante, nunca fue claro de dónde saldrían todos los recursos necesarios para cumplir con las promesas de infraestructura y apoyo de la administración Trump.

Como ha ocurrido también con otras políticas estadounidenses, esta estrategia se ha encontrado con un sector privado estadounidense que no se siente tan atraído por invertir en Asia como lo estuvo pre-

vio a la crisis financiera asiática de 1998. Tampoco es un sector que pueda ser direccionado por el Estado como lo hace China (Sasha, 2020). A pesar de estos inconvenientes, y del fuerte énfasis militar puesto por Estados Unidos a esta iniciativa, ha encontrado receptividad por parte de diversos aliados y socios en la región y fuera de esta, a quienes también les interesa un Indo-Pacífico *libre y abierto* (FOIP, por sus siglas en inglés), y *basado en reglas*, como lo plantea la formulación del gobierno de la India. A esto, Washington agrega el adjetivo *democrático* con relación al principal eje del FOIP, a saber, el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD, por sus siglas en inglés). Este diálogo incluye a India, Japón, Australia y Estados Unidos.

Sin embargo, hay divergencias significativas entre la visión de los miembros del QUAD y otros países de Asia del Este, en particular con respecto a las implicaciones de esta delimitación geopolítica. Tales diferencias envuelven ideas como poner el énfasis en temas más económicos y de conectividad, y no quedar atrapados en la confrontación sinoestadounidense. Lo anterior implica, por ejemplo, no generar espacios de gobernanza regional que excluyan por completo a China. De ahí que la formulación desde la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) enfatice los adjetivos “*basado en reglas*” e “*inclusivo*” (Jenne y Ramoneda, 2022).

Ahora bien, la administración de Joe Biden ha lanzado una ofensiva diplomática acompañada del eslogan “Estados Unidos está de vuelta” (*America is Back*), encaminada a reconstruir la confianza que fue minada por el errático manejo de las relaciones exteriores por parte de Trump. Esta ofensiva ha implicado numerosas visitas de alto nivel a sus socios y aliados, las cuales son de crítica importancia en medio de la intensificación de la confrontación estratégica con China que ha trazado el presidente demócrata.

Al igual que la administración anterior, Biden se ha referido de manera literal a la existencia de una *competencia* con China, designación que el gobierno chino rechaza (China Briefing Team, 2022). No obstante, Biden también ha insistido en que no desea que la competencia derive en nada cercano a un conflicto, ni en una segunda Guerra Fría. A pesar de lo anterior, la retórica de *democracias versus dictaduras* que ha acentuado su administración se asemeja en diversas dimensiones a la del conflicto bipolar con la Unión Soviética. En especial, como se expondrá más adelante, con relación a las presiones que se ejercen sobre otros Estados para que no hagan negocios con ciertos sectores de las compañías chinas.

Las tensiones sinoestadounidenses van más allá de una u otra administración de Estados Unidos: deben entenderse en el contexto de los límites alcanzados por la globalización neoliberal y las resistencias que se han ido generando frente a sus efectos (Sanahuja, 2022a). En ese sentido, los paralelos con la Guerra Fría son un paradigma limitante (e ideológicamente peligroso) para dar cuenta de la fragmentación, multipolaridad y complejidad de la sociedad global contemporánea y sus malestares. Estos últimos están vinculados, entre otras cosas, a los cambios que se vienen gestando en la economía política global. Aquí una de las múltiples tendencias que se pueden observar en los últimos años es la del *reshoring*, que consiste en el regreso de la producción y manufactura de productos al país de origen de la compañía que los fabrica.

Aunque la geopolítica actual está acelerando el *reshoring*, otros procesos socioeconómicos ya se encontraban impulsándolo. Por ejemplo, avances tecnológicos como la robotización hacen que sea nuevamente más barato producir en el país de origen que pagar mano de obra “barata” en un Estado remoto (Galliano, 2020). Además del *reshoring*, se habla crecientemente del *nearshoring* y del *friendshoring*, conceptos que enfatizan traer más cerca la manufactura de productos o traerla a países que son considerados amigos-socios más confiables. Por ejemplo, algunas empresas estadounidenses han decidido reubicar en México las fábricas que tenían en China. Asimismo, hace parte de esta discusión la reconsideración de la noción de interdependencia económica y financiera entre diversos Estados, la

cual tradicionalmente se ha entendido como algo positivo y conducente a la paz y la cooperación internacional. Para algunos y algunas analistas, la interdependencia hoy en día está siendo utilizada también como un *arma* (Farrell y Newman, 2019).

Si bien el uso de las redes de información y el peso de las relaciones económico-comerciales para presionar sobre asuntos de interés no es nuevo, en este debate se subrayan los peligros de depender excesivamente de los productos, redes e inversiones que provienen de Estados con los que no se comparten valores políticos. Previo a la invasión rusa de Ucrania en 2022, este debate discurría en países como Alemania y Estados Unidos con mayor énfasis en los análisis de las relaciones con China, pero dadas las vulnerabilidades energéticas europeas han pasado al frente las preocupaciones de la dependencia con Rusia y otros Estados considerados no-democráticos. Es por eso que se discute crecientemente, en círculos académicos y políticos europeos y estadounidenses, la posibilidad de desvincularse (*decoupling*) de las economías de países autocráticos. A todo esto, se han sumado, entre otros factores, los coletazos económico-comerciales de la pandemia y su muestra de la fragilidad de las cadenas de suministros. Los límites de la interdependencia comercial en clave neoliberal también se han manifestado en los nacionalismos epidemiológicos (Sanahuja, 2020a) y han mostrado la necesidad de construir una autosuficiencia médica-sanitaria (Castro Alegría y Nolte, 2023).

Un elemento adicional que permite entender la política estadounidense de la contención a China está en el cambio del debate sobre este país al interior del Congreso de Estados Unidos. El respaldo estadounidense al ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 tenía en su seno la esperanza de que una mayor liberalización económica llevaría a una mayor liberalización política. Con el paso de los años, se hizo claro que esto no iba a ocurrir en el mediano plazo, lo cual sacudió en sus cimientos la teoría liberal del fin de la historia (TLFH) con la que operaba una buena parte de la élite política estadounidense. Al interior del Congreso, comenzaron intensos debates a propósito de, entre otros temas, la política monetaria china, el déficit comercial y las deudas que se habían adquirido con este país (Nymalm, 2013).

Así pues, el ascenso de China como potencia económica global dislocó el discurso de la TLFH e implicó forjar un nuevo enmarcamiento de las implicaciones de este ascenso para Estados Unidos. En los debates en el Congreso estadounidense se acudió a viejas articulaciones discursivas anticomunistas señalando que resultaba irónico que, por el hambre de acceso al mercado, los comunistas pusieran de rodillas al “país capitalista más poderoso que dios ha visto”, no por medio de las armas, el dinero y el poder sino por una mejor comprensión del sistema capitalista. Es por eso que se empezó a articular un antagonismo sobre la maldad (*evilness*) china para llenar el vacío que dejó la dislocación del discurso de la TLFH (Nymalm, 2013).

En ese sentido, la construcción del discurso estadounidense sobre la “amenaza china” no debe entenderse sólo como un discurso de peligro sobre las cuestiones económico-militares, sino como la articulación discursiva de una amenaza a la *identidad* del país que enuncian las élites políticas de Estados Unidos y la subsecuente construcción de un antagonismo político (planteando un enfrentamiento con un *Otro* malvado). En otras palabras, el discurso estadounidense sobre el ascenso de China es formulado en Estados Unidos como un generador de *inseguridad ontológica*, similar en ciertos aspectos a la articulación del “problema japonés” durante el siglo XX (Nymalm, 2020; Steele, 2008; Campbell, 1992).

En ese orden de ideas, si bien la retórica geopolítica de las grandes potencias² es una pieza del rompecabezas para leer el mundo actual, debe ser vista —ni más, ni menos— como eso: una pieza que busca

² Esto aplica también para los análisis en clave de la “polaridad” internacional de la prensa internacional y de analistas de temas internacionales (Sanahuja, 2020).

enmarcar lo que está ocurriendo y que es en sí misma un fenómeno a ser explicado (Sanahuja, 2020b). Eso implica mantener una actitud crítica frente a los discursos que buscan asimilar el complejo panorama actual a una segunda Guerra Fría. De esa actitud crítica no se deriva minimizar los riesgos de la competencia geopolítica, pero sí ser críticos y tomar distancia de las formulaciones que articulan antagonismos políticos en clave religiosa-mesiánica de estar del lado de la verdad, de dios, de los buenos, del capitalismo y la democracia *versus* estar del lado de los equivocados, los ateos, “malos”, autoritarios y comunistas. Entre otras cosas, este tipo de simplificaciones fueron parte de lo que justificó una gran violencia política, la llegada de las dictaduras de derecha y de las “democraduras” a América Latina durante el siglo XX (Pettinà, 2018); y, por tanto, no se deben reproducir, al menos no sin asumir las consecuencias ético-políticas que esto representa. Además, tal lectura del intrincado panorama internacional pareciera dejar sólo dos o máximo tres opciones de política internacional para los países latinoamericanos. A este punto se regresará en la última sección de este documento.

Tras haber analizado algunos de los elementos de la competencia estratégica sinoestadounidense y del panorama global que impulsa (y constriñe) la política de Biden, la siguiente sección explora cómo ha modificado esa competencia la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe.

3. La competencia estratégica y la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe

Uno de los impactos más tangibles de la competencia estratégica sinoestadounidense en la política de Washington hacia América Latina son las enmiendas al *Strategic Competition Act of 2021*. Estas adiciones buscan dar más ayudas a África y América Latina para contrarrestar el apoyo financiero de China. Uno de los puntos clave de esta legislación es fortalecer el rol de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (DFC, por sus siglas en inglés) para hacer frente al Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés). Este último ha sido clave en el despliegue de la Iniciativa de la Franja y la Ruta del gobierno de China (BRI, por sus siglas en inglés). La DFC es el banco de desarrollo de Estados Unidos, y realiza inversiones en proyectos de desarrollo, primordialmente, en países de bajo y mediano ingreso.

Como un antecedente de esta ley, se puede destacar que Trump había declarado la creciente presencia económica de China en la región una amenaza para la seguridad de Estados Unidos. Por ello lanzó la iniciativa “Crecimiento en las Américas” (*Growth in the Americas*), que pretendía facilitar e incentivar la inversión del sector privado estadounidense en proyectos energéticos y de infraestructura en América Latina. Algunos la vieron como un contrapeso a los proyectos globales chinos de infraestructura y a los préstamos e inversiones masivas de China en la región. Sin embargo, el impacto de esta iniciativa fue nulo y parece haber sido descontinuada por la administración Biden.

Las secciones 248 a 252 del *Strategic Competition Act* se refieren a distintos aspectos de la relación con América Latina y el Caribe, que se esperan reforzar en los próximos años. Las áreas de inversión incluyen fortalecer la competitividad de las empresas estadounidenses, eliminar obstáculos al sector privado, ampliar y fortalecer la oferta educativa a los sectores de seguridad latinoamericanos, la infraestructura, la lucha anticorrupción, el desarrollo equitativo y sostenible, la gobernanza, los derechos humanos y el Estado de derecho. Estas disposiciones incluyen un amplio acápite dedicado a manifestar preocupación por el incremento de los préstamos chinos a los países latinoamericanos (Senado de los Estados Unidos, 2021).

En atención a este último punto, se consagraron varias estrategias para disminuir la “vulnerabilidad” de los Estados de la región a estos préstamos. Una de estas es lograr, por medios diplomáticos, el con-

sensu para incrementar el capital del BID en 80.000 millones de dólares en un período que no sea superior a los cinco años. A su vez, se autoriza al gobernador estadounidense del BID para que adquiriera 1.990.714 acciones adicionales del capital social del Banco. También se busca que esta institución garantice que los países latinoamericanos tengan deudas sostenibles y “útiles”. Lo anterior implica que se establezcan salvaguardas y medidas de transparencia y condicionalidad para aquellos Estados latinoamericanos que tomen préstamos del banco para pagar su deuda con China. Se señala de manera explícita que Estados Unidos quiere prevenir que los países latinoamericanos y caribeños incurran en deudas bilaterales adicionales con el país asiático (Senado de los Estados Unidos, 2021).

A este tenor, al final de la administración Trump, la DFC otorgó un préstamo a Ecuador que le permitiría pagar con antelación sus deudas con China e invertir en proyectos sociales. La condición para el préstamo fue que debía excluir a China del área de las telecomunicaciones y equipos relacionados, incluyendo sacarla de las licitaciones para la construcción de las redes 5G en el país andino. El préstamo también implicó que Ecuador se uniera a “The Clean Network”, una iniciativa del Departamento de Estado de Estados Unidos que busca justamente excluir a China de este tipo de negocios. Aparte de la cuestión de las deudas, vale la pena recordar que también se incluyó una cláusula en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para evitar que sus miembros (especialmente México) negocien acuerdos comerciales con economías que “no son de mercado”, léase China.

Ahora bien, el *Strategic Competition Act* también manifiesta preocupación por la *exportación* por parte de China de su modelo de seguridad interna y control estatal de la sociedad por medio de la inteligencia artificial (IA) y la vigilancia del internet, entre otros elementos. Aquí se advierte sobre la adquisición de redes de comunicación, equipos y servicios provenientes de cadenas de producción de compañías con lazos cercanos al gobierno chino; o que sean susceptibles de ser objeto de revisiones estatales (en especial, de los servicios de seguridad chinos) sin los contrapesos legales adecuados. Como principales amenazas, se señala que esto puede llevar a la persecución de opositores políticos, a violaciones de derechos humanos, a la violación de la privacidad ciudadana y a incrementos en la censura (Senado de los Estados Unidos, 2021).

Como medidas para hacer frente a estos fenómenos, se prevén los medios diplomáticos y el apoyo a los gobiernos y a la sociedad civil. El apoyo se plantea con relación a la provisión de información y recomendaciones para estos actores. Se enfatiza la formación de periodistas y líderes sociales en técnicas de investigación para hacer frente a una potencial extralimitación de los gobiernos en la esfera digital. También se busca que estos actores contribuyan a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y el sector privado. Agregando a lo anterior, se propone apoyar y promover programas que defiendan la libre circulación de información y la libertad de internet en América Latina y el Caribe. Igualmente, se contempla proveer formación en técnicas de investigación periodística para reportar sobre episodios de corrupción y de negocios y comercio desleal relacionados con China —incluyendo informar sobre el rol del gobierno chino en tales prácticas— (Senado de los Estados Unidos, 2021).

Al comienzo del gobierno de Biden, otro punto importante en la agenda hacia América Latina y el Caribe, fueron las vacunas contra la COVID-19 y los suministros médicos. Aunque algunos medios de comunicación y analistas han hablado del éxito de la diplomacia china de las vacunas, los suministros médicos y los tapabocas, datos más recientes llevan a relativizar estas afirmaciones. Ciertamente, China fue hábil en la escenificación pública de la entrega de vacunas y suministros médicos, así como en la disponibilidad para exportar vacunas mientras que Estados Unidos y Europa estaban concentrados en su campaña interna de vacunación (Nolte, 2022).

No obstante, algunos datos deben ser considerados para matizar estas primeras impresiones. En el segundo semestre de 2021, cuando ya se encontraba avanzada la campaña de vacunación en Estados

Unidos y la UE, las exportaciones y donaciones hacia América Latina y el Caribe se incrementaron exponencialmente. En ese sentido, para finales de 2021 Estados Unidos había donado 53 millones de dosis a la región, los países de la UE 11,5 millones, y China 5 millones. Esto muestra que, a pesar de la rápida disponibilidad para la exportación, la mayor parte de las vacunas chinas enviadas a América Latina y el Caribe fueron vendidas y no donadas. En adición, durante la pandemia la confianza de la región en el gobierno chino cayó del 47% al 38%. En contraste, la confianza en Estados Unidos se recuperó de su rápida caída al 39%, durante la administración de Trump, subiendo un 57% durante el gobierno de Biden, lo cual la ubica casi en los niveles de la era Obama (Nolte, 2022). Esto es notable si se considera el daño hecho por la política de Trump de acaparar respiradores, suministros médicos, vacunas y su negacionismo de la pandemia. A pesar de los datos presentados, y de sus declaraciones a favor de liberar la patente de las vacunas, el gobierno de Biden no dio pasos decisivos más allá de esta declaratoria de intenciones, ni apoyó la propuesta realizada a este tenor por India y Suráfrica en 2020.

Ahora bien, además del *Strategic Competition Act*, el viernes 27 de enero de 2023, la administración Biden oficializó el lanzamiento de una Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica (APEP, por sus siglas en inglés). Esto fue hecho en seguimiento a un primer borrador para la APEP que circuló Estados Unidos, un poco a regañadientes y tras presiones latinoamericanas, durante la Cumbre de las Américas de 2023. Junto a Estados Unidos, la APEP la integrarán en un primer momento Barbados, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay. Estados Unidos tiene ya tratados de libre comercio con la mayoría de estos países con la excepción de Ecuador, Barbados y Uruguay. Aunque no se ha discutido un mayor acceso a mercados hasta el momento —lo cual puede ser complejo dado el momento proteccionista que está viviendo Estados Unidos—, sí se ha hablado de construir nuevos modelos de cooperación que refuercen la resiliencia de las cadenas de valor, el fortalecimiento de los estándares laborales y la inclusión financiera, la competitividad económica regional, y que contribuyan a realizar inversiones incluyentes y sostenibles (con el BID a la cabeza de este último punto). Como se destacó en la sección anterior, dadas las dinámicas de la economía política global de *reshoring* y *friendshoring*, la APEP también podría convertirse en un espacio para negociar la reubicación de fábricas estadounidenses en territorio latinoamericano, aprovechando los recursos previstos para esto en el *Chips Act* y el *Inflation Reduction Act* que, no obstante, siguen más alineados con la producción en Europa y Asia del Este (Feinberg, 2023).

4. Los factores hemisféricos y domésticos y las líneas de cambio en la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe

Sin importar el partido político que ocupe la Casa Blanca, en el siglo XXI se ha observado una gran inercia y un relativo desinterés de la política estadounidense hacia América Latina³. Además, el fin de la Guerra Fría significó el fin de una política homogénea hacia la región. Desde entonces esta se ha dividido con base en criterios geográficos y temáticos. México, América Central y el Caribe constituyen uno de los focos geográficos, con particular énfasis en los temas de migraciones, comercio y narcotráfico. Esta zona está mucho más integrada con Estados Unidos a través de esas agendas. A su vez, la región andina constituye un punto aparte —aunque también focal— de la estrategia estadounidense por su importancia para el narcotráfico y su “inestabilidad política”. En contraste, el Cono Sur no figura como un punto tan significativo en las prioridades regionales (Bernal-Meza, 2022).

³ Los niveles de ayuda a la región disminuyeron a mediados de los años noventa tras el fin de los conflictos centroamericanos y la disolución de la Unión Soviética. No obstante, volvieron a incrementarse en especial con las iniciativas antinarcóticos en Colombia, México y América Central (Meyer, 2022).

En concordancia con esta división, se puede observar la distribución de los montos de ayuda internacional en la solicitud al Congreso de apropiación presupuestal del año fiscal (FY) 2023. Ahí se prevén 462,9 millones de dólares para apoyar los esfuerzos antidrogas, la implementación de los acuerdos de paz y la seguridad y el desarrollo rural en Colombia; 63,5 millones de dólares para la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés); 274,8 millones de dólares para Haití, es decir, 55,6 millones de dólares (25,4%) más que la asignación estimada para el país en el FY2022; 141,6 millones de dólares para fortalecer el Estado de derecho en México; y 55 millones de dólares para derechos humanos, actividades democráticas y salud en Venezuela (Meyer, 2022).

Hay diversos factores que contribuyen a explicar estos cambios en la política estadounidense hacia la región. Al ya mencionado factor global del ascenso de China y la creciente preocupación por el Indo-Pacífico, se sumó la invasión rusa en Ucrania de 2022. No obstante, previamente las preocupaciones de seguridad y defensa se habían concentrado en Europa del Este (con la invasión rusa de Crimea) y en Oriente Medio tras los atentados del 9/11 y las subsecuentes invasiones de Irak y Afganistán, a las que se sumó la situación de Libia y el recrudecimiento de la guerra en Siria. Todos estos factores han llevado a algunos y algunas analistas a hablar de un vacío estratégico dejado por Estados Unidos en América Latina (Vera, Defelipe y Castro, 2017). A esto parece apuntar también la disminución de las menciones de la región y sus países en documentos clave como las Estrategias de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*). Empero, Estados Unidos todavía sigue siendo el principal socio comercial de la región y su segunda mayor fuente de inversión extranjera directa, después de la UE.

A ese relativo desinterés e inercia estadounidenses hay que sumar que el comienzo del siglo XXI también significó un cambio político en América Latina, pues numerosos gobiernos de izquierda(s) llegaron a la presidencia. Uno de los hitos de este giro ideológico para las relaciones entre América Latina y Estados Unidos fue el derrumbe del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). La contracara del fin de esta iniciativa fue la creación de nuevas instituciones regionales que promovían una agenda regional más autónoma con respecto a la influencia de Estados Unidos. Parte de las consignas de esta época afirmaban que la región ya no era ni sería más su “patio trasero” (Castro Alegría, 2018). En consonancia, en 2013 John Kerry, secretario de Estado de la administración Obama, declaró que la era de la Doctrina Monroe había terminado.

Sin embargo, con el fin del boom de los precios de las materias primas en 2013-2014 y enfrentando difíciles situaciones internas en diversos países suramericanos, a partir de 2015 (con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia a la Argentina) se daría un relativo giro a la derecha en un buen número de gobiernos de la región. Estos pusieron la reaproximación a Washington como una de sus prioridades de política exterior. No obstante, lograr ese acercamiento no sería tan sencillo, pues la llegada de Trump a la Casa Blanca derivó en relaciones bilaterales mucho menos confiables, marcadas por el racismo, los ataques verbales, la incertidumbre y los incrementos arancelarios unilaterales.

Trump sólo sostuvo una relación más cercana con otros gobiernos de extrema derecha como el de Jair Bolsonaro en Brasil y Nayib Bukele en El Salvador, a quienes veía más afines a su ideología y estilo de gobierno. En general, utilizó un doble rasero con los retrocesos democráticos y las violaciones a los derechos humanos en América Latina: cuando estas eran cometidas por presidentes de derecha guardaba silencio, pero cuando eran presidentes de izquierda quienes las perpetraban las críticas eran constantes (Castro Alegría, 2021).

Biden ha reducido parte de este silencio y ha criticado este tipo de violaciones a ambos lados del espectro político. Es importante resaltar que sus críticas y sanciones han estado concentradas en América

Central⁴, que es la subregión que mejor conoce desde que le fuera asignada de forma especial en su calidad de vicepresidente durante la administración Obama⁵. La mayor parte de sus propuestas para América Latina durante su campaña presidencial también estuvieron focalizadas en América Central, región a la que prometió 4.000 millones de dólares con el fin de atender sus endémicos problemas de violencia, corrupción y pobreza. Empero, como se analizará más adelante, es claro que este foco geográfico tiene como objetivo principal reducir la migración centroamericana hacia Estados Unidos.

Ahora bien, la llegada de Biden a la Casa Blanca coincidió con una nueva etapa de cambios políticos en la región que incluyeron el arribo de varios mandatarios y mandatarias de izquierda a la presidencia. Estos cambios ideológicos en el ejecutivo tuvieron lugar en México (2018), Argentina (2019), Bolivia (2020), Perú (2021), Honduras (2022), Colombia (2022), Chile (2022) y Brasil (2023). La aproximación de Biden a estos gobiernos ha sido menos macartista que la de otras administraciones estadounidenses, en tanto su cuerpo diplomático ha estado más abierto a buscar puntos de encuentro en los que se pueda trabajar conjuntamente. Como símbolo de esto, durante una visita en octubre de 2022 a América del Sur, el secretario de Estado, Antony Blinken, visitó únicamente Colombia, Chile y Perú, países todos gobernados por presidentes progresistas.

A este tenor declaró también el director senior para el hemisferio occidental del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Juan González, que mientras que en otra época el país habría hecho lo posible para dificultar la elección de Petro —en tanto es un político de izquierda—, la política estadounidense de Biden es mucho más respetuosa de las decisiones democráticas de los pueblos latinoamericanos. Así, según González, el enfoque actual es tratar de encontrar puntos en común con sea cual sea el gobierno electo, y no continuar con la fallida política de socavamiento de quienes son vistos como adversarios ideológicos o simplemente adversos a los intereses estadounidenses (González y Winter, 2023).

Continuando con el caso colombiano como ejemplo de un enfoque menos macartista, ciertamente, para Washington ha sido algo nuevo tratar con grupos sociales distintos a las élites tradicionales colombianas. No obstante, se aprecia una mayor apertura a nuevas ideas y un cambio de tono en las declaraciones de sus diplomáticos y en el volumen de visitas al país y encuentros bilaterales en diferentes escenarios. Desde antes de la posesión del presidente colombiano, Gustavo Petro, este recibió visitas de alto nivel de representantes estadounidenses. Es claro que para Biden es importante mantener al que históricamente ha sido el aliado latinoamericano más cercano a Estados Unidos; más allá de las preferencias ideológicas de quien ocupe la presidencia colombiana. Asimismo, respecto de la elección de Lula, González ha señalado que la administración Biden ve con beneplácito este triunfo, en el marco de la lucha de las democracias contra las dictaduras que plantea Estados Unidos, y más allá de las diferencias en política exterior con Lula (v. gr. en el enfoque hacia Irán) (González y Winter, 2023).

Además, no es difícil ver que las prioridades temáticas de los presidentes progresistas latinoamericanos coinciden en muchos puntos con las del propio Biden⁶. Por ejemplo, la crisis climática y la transición energética son temas clave en los programas de gobierno de Petro, Gabriel Boric y Lula da Silva. Otra muestra de esto es la agenda antirracista y proderechos afro planteada por la vicepresidenta de Colombia, Francia Márquez, la cual le va bastante bien a una administración estadounidense que fue elegida en contra del supremacismo blanco en ascenso en ese país, y en el contexto de las protestas y

⁴ La única excepción a esta regla en América del Sur son las sanciones por corrupción y presuntos vínculos con Hezbollah al expresidente de Paraguay, Horacio Cartes Jara, y al actual vicepresidente, Hugo Velásquez Moreno.

⁵ Biden viajó un récord de 16 veces a la región mientras fue vicepresidente.

⁶ Tampoco es difícil apreciar que coinciden más que con mandatarios de extrema derecha como Bolsonaro, con quien Biden tuvo desencuentros desde su campaña presidencial por declaraciones en torno al cuidado de la Amazonia.

movimientos denominados las Vidas Negras Importan (*Black Lives Matter*) en contra del racismo y la brutalidad policial.

En concordancia, durante su visita a Colombia en 2022, Blinken ratificó el apoyo de Estados Unidos al *Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de 2016* y se convirtió en el primer acompañante internacional del mismo. La administración Biden también se ha mostrado dispuesta a respaldar los esfuerzos de la denominada política de la “Paz Total” de Petro, que consiste en la negociación con otras guerrillas y grupos armados organizados que persisten en el país. Sin embargo, a pesar de ser invitado a nombrar un representante para acompañar el proceso de paz con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), Washington todavía manifiesta que quiere observar primero las condiciones y la agenda que se planteen.

Otro punto de convergencia con Colombia ha sido la implementación relativa en Estados Unidos de un enfoque de *reducción de daños* hacia la política de drogas (*harm reduction approach*). Desde su campaña, Biden ya había señalado que nadie debería ir a prisión por consumir drogas. También ha hecho uso del perdón presidencial para que personas que estaban en prisión por posesión de cannabis puedan ser liberadas, y ha lanzado una reexaminación de cómo esta droga es considerada por agentes federales. Aquí se debe tener en cuenta que, pese a ser legal en diversos estados al interior del país, las leyes federales estadounidenses todavía ponen la marihuana al mismo nivel de peligrosidad y daño que drogas como la heroína; una clasificación carente de todo fundamento científico.

El relativo cambio de enfoque de Biden puede entenderse como un paso alejándose del prohibicionismo puro y duro y acercándose a un enfoque de reducción de daños, en el que (si se aplica correctamente) se trata la problemática de las drogas como un tema de salud pública y no como uno de política criminal (Castro Alegría y Triana, 2017). Un cambio notable en esa dirección es que el jefe de la oficina de política de control de drogas estadounidense ahora es un médico —tradicionalmente era un general—. No obstante, en cuanto a la agenda y los recursos destinados a la cooperación internacional, los funcionarios públicos estadounidenses insisten en agendas ortodoxas del enfoque prohibicionista como la erradicación, y el fortalecimiento de capacidades judiciales, policiales y de las agencias de seguridad.

En Estados Unidos el tema de los “delitos menores” relacionados con las drogas tiene también una connotación importante para las clases sociales de menores ingresos, y en particular para la población racializada, que constituye una gran porción de la población encarcelada. Dado que parte de la base electoral de Biden se compone de estas poblaciones, el tema de la justicia penal y racial muy probablemente será una de las demandas sociales clave que demanden estos grupos para dar su apoyo a su declarada intención de reelección en 2024. Como un dato adicional, se puede señalar que Estados Unidos tiene un quinto de toda la población carcelaria en el mundo, pese a tener menos del 5% de la población global (Reuters, 2022).

Biden no va tan lejos en su discurso sobre la reforma de la política de drogas como Petro, quien afirmó en la 77ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2022 que la guerra contra las drogas ha fracasado. Aunque el presidente estadounidense no está tan convencido de que la “legalización” sea el camino, el Senado de su país se encontraba estudiando esta posibilidad en 2022. Sin embargo, esta iniciativa no tiene muchas perspectivas de aprobación en el corto plazo, pues, pese a ser de iniciativa demócrata, ha encontrado numerosas voces opositoras incluso al interior del propio partido. En contraste, en el Congreso de Colombia ha sido aprobado ya en los primeros debates un proyecto de ley que permitiría emitir una regulación del cannabis para uso adulto.

A pesar de las distintas velocidades de avance en la revisión del enfoque frente a las drogas, el subsecretario de Estado para asuntos del hemisferio occidental de Estados Unidos, Brian Nichols, ha seña-

lado que apoyan muchas de las ideas de Petro en torno a las drogas. También afirmó que algunas de estas ideas ya se están implementando en su país; que han pasado muchas horas discutiendo estos temas en profundidad con el presidente colombiano; y que el gobierno estadounidense agradece su liderazgo en esta materia (*A Fondo*, 2022).

Otra línea de relativo cambio de la política exterior estadounidense hacia la región ha llegado por cuenta de la invasión rusa de Ucrania. El disparo de los precios de los combustibles, ocasionado por la guerra, impulsó a la administración Biden a incrementar las visitas y aproximaciones con el gobierno venezolano. Hasta el momento esto se ha traducido en intercambios de prisioneros y en una licencia otorgada por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos para que la multinacional estadounidense Chevron⁷ opere en Venezuela por seis meses. Aunque todavía no se han levantado las sanciones contra la empresa estatal petrolera PDVSA, sí se llegó a un acuerdo con Chevron para reactivar la producción de petróleo y expandir las operaciones haciendo uso de esta licencia. La idea es que esto genere empleos en Venezuela y permita comercializar su crudo en Estados Unidos. A su vez, se busca dar impulso a los diálogos entre el gobierno venezolano y la oposición. No obstante, la licencia prohíbe a Chevron pagar regalías e impuestos al gobierno venezolano como mecanismo para evitar que estos réditos lleguen al gobierno de Maduro.

Esto no ha evitado que la decisión se cuestione y que se plantee el interrogante de si se convertirá Venezuela en una nueva Arabia Saudita, es decir, una autocracia que se tolera más que otras por intereses energéticos; y esto a pesar del clivaje entre democracias y dictaduras propuesto por Estados Unidos. Algunos medios de comunicación han ido en otra dirección y se han preguntado por las posibilidades de Washington de socavar la relación Rusia-Venezuela que se viene afianzando fuertemente desde 2005, pero algunos analistas internacionales son más escépticos en este punto, dada la imbricación del sector político y de defensa venezolano con el ruso, el apoyo que le ha dado en diversos organismos internacionales, y el respaldo que ha recibido al enfrentar las sanciones de Estados Unidos en el pasado. Sin embargo, sí plantean que esto puede representar un regreso paulatino de Venezuela a ciertos espacios financieros de “Occidente” (Vásquez, 2022).

A pesar de la coincidencia en el tiempo, funcionarios de la administración Biden, como Juan González, han negado que la reaproximación a Venezuela se deba a una mera cuestión de conveniencia por el petróleo. Al respecto esgrimen dos tipos de argumentos. Por un lado, señalan que las medidas que se han tomado hasta el momento no cambian de manera sustancial la situación global del mercado del petróleo. Defienden que esto sólo saca del mercado negro parte del petróleo para regresárselo a las compañías estadounidenses. Por otro lado, argumentan que este enfoque es, principalmente, un esfuerzo por revisar la fallida política de máxima presión de Donald Trump (González y Winter, 2023).

Al respecto argumenta González que, si bien no se hacen ilusiones sobre cambios inmediatos en Venezuela, sí consideran que el contexto para Maduro ha cambiado sin tener el carisma y liderazgo de Chávez, sin poder cumplirle a la población más pobre de Venezuela, y sin gran parte del apoyo de la comunidad internacional. También ve con cierto interés las propuestas de líderes como Petro de reinsertar a Venezuela en el sistema interamericano, pero también manifiesta que este tipo de acciones requieren consideraciones más profundas y complejas por parte de Estados Unidos. Este funcionario también defiende que se ha logrado mucho más con este tipo de medidas de la administración Biden

⁷ También hay reportes de diálogos con la compañía estadounidense ConocoPhillips para que venda el petróleo venezolano en el mercado estadounidense, con el fin de pagar la deuda de 10.000 millones de dólares que demanda del Estado venezolano tras la nacionalización de sus activos en el país en 2007. Aunque esto no significaría necesariamente su regreso a explotar el crudo del país andino.

que con la máxima presión de Trump citando, por ejemplo, la liberación de varios ciudadanos estadounidenses por parte del gobierno venezolano en 2022 (González y Winter, 2023).

5. Líneas de continuidad en la política exterior estadounidense hacia América Latina

El discurso global de Biden oponiendo a las democracias y las dictaduras también ha tenido sus repercusiones en América Latina y el Caribe. En un discurso pronunciado en Quito en octubre de 2021, Blinken señaló que estamos viviendo “la hora de la verdad de la democracia” (*democratic reckoning*). También destacó varios elementos importantes para fortalecer las democracias de la región, entre los que incluyó la lucha contra la corrupción para incrementar la confianza en los gobiernos, la necesidad de un enfoque más holístico hacia la seguridad, y la importancia de abordar los desafíos económicos y sociales de la población. En ese discurso también se refirió a una relativa transformación del enfoque en la lucha contra las drogas (Blinken, 2021). El discurso de Blinken contuvo algunos *mea culpa* del gobierno de Estados Unidos con respecto a su apoyo a golpes y regímenes autoritarios en América Latina —sin decirlo en tantas palabras, por supuesto—. A su vez, reconoció la lección de “humildad” que le dio a Estados Unidos el intento de golpe del 6 de enero de 2021 y los desafíos que su propio país enfrenta para defender la democracia y luchar contra el racismo.

A pesar de todas estas declaraciones, habló ese día, y también en su posterior visita a Colombia, en términos muy positivos de los gobiernos de Guillermo Lasso e Iván Duque. Aquí es donde su discurso se bifurca de la práctica: dichos gobiernos han promovido retóricas bastante incendiarias contra la protesta social, han apoyado el despliegue de militares en las calles para reprimirlas y han dado carta blanca (por acción y omisión) a las fuerzas policiales para cometer abusos de los derechos humanos sin mayores consecuencias disciplinarias ni legales. Lasso también ha limitado los derechos a las reuniones y el movimiento de la ciudadanía, declarando estado de emergencia, y argumentando que, con esto, supuestamente, espera disminuir la violencia y el tráfico de drogas. Recientemente, Lasso ha autorizado el porte de armas por parte de la población civil y planteado el apoyo de los guardias de seguridad privada a la policía, pese a las amplias evidencias de incremento de la violencia que este tipo de medidas han generado en otros países.

Es en este punto donde los límites de las palabras de Blinken se muestran de manera más clara. Aunque con algo más de matiz que en la administración Trump, Estados Unidos sigue estando dispuesto a mirar hacia otro lado cuando los retrocesos democráticos y las violaciones de derechos humanos son realizadas por gobiernos de derecha “aliados”. Lo cual resulta, cuando menos, paradójico, si se tiene en cuenta que quienes protestaban contra la violencia policial en las manifestaciones del movimiento *Black Lives Matter* dieron en parte su apoyo a Biden. Estados Unidos debe ser mucho más consecuente con el discurso que se está vendiendo en el exterior (*to walk the talk*) y superar de manera más decisiva la doble moral que ha acompañado su política democrática hacia América Latina desde hace décadas.

El discurso de Blinken también deja ver la *verticalidad* con que se continúa definiendo lo que deben ser las democracias en la región. Pese a insistir en un discurso de construcción conjunta, este *deber ser* y los retos que plantea para las democracias no han sido definidos de la mano de los gobiernos latinoamericanos. Es una agenda que no contempla las complejidades y diversidad de la región, y está mucho más basada en los retos que enfrenta la propia democracia estadounidense, por lo que provee un recetario de soluciones que no puede exportarse sin más a América Latina. Esa verticalidad también tiene sus consecuencias en una región y un contexto global muy distintos a los de los años noventa. Los líderes y lideresas latinoamericanas están mucho menos dispuestas a aceptar las imposiciones de

Washington que en otras épocas. Incluso parte de las nuevas élites latinoamericanas ya no tiene a Estados Unidos como un modelo a seguir ni en términos económicos ni democráticos. Mucho menos después de Trump y del asalto al Capitolio del 6 de junio de 2021.

Uno de los síntomas más claros de rechazo latinoamericano a esta verticalidad en la cuestión democrática fue la Cumbre de las Américas de 2022. Estados Unidos no invitó a Venezuela, Cuba y Nicaragua. Aun líderes como Boric, que han sido contundentes en su rechazo a los retrocesos democráticos y las violaciones a los derechos humanos provenientes de ambos lados del espectro ideológico, condenaron la selectividad de Estados Unidos a la hora de enviar las invitaciones a la Cumbre. Algunos decidieron no viajar a este encuentro como forma de protesta. Así, para una buena parte de los mandatarios y mandatarias latinoamericanas no resulta incompatible que existan espacios de diálogo con todos los países de la región sin importar su régimen político y su modelo económico. Aquí vemos un retroceso en la política de Biden, en comparación con la de Barack Obama, quien tuvo menos inconvenientes en dar la mano a Raúl Castro en la Cumbre de las Américas de 2015, y en reconocer que la política de bloqueo no había funcionado y que se debía intentar algo nuevo.

Para matizar este último punto se puede señalar que sí ha habido ciertos cambios en la política estadounidense hacia Cuba durante la administración Biden, en especial, si se compara con la regresiva política de Trump. En octubre de 2022 se enviaron 2 millones de dólares a las comunidades cubanas afectadas por el huracán Ian. También se avanzó en el levantamiento de los límites a las remesas y se volvió a instaurar la posibilidad de aplicar a un programa que permite a la población cubana que vive en Estados Unidos traer miembros de su familia. No obstante, un factor que ha complicado defender mayores avances es el encarcelamiento, por parte del gobierno cubano, de cientos de personas que participaron en protestas pacíficas en 2021, el cual ha sido condenado fuertemente por el gobierno estadounidense (Freeman, 2022).

La primera semana de enero de 2023 se anunció que se volverán a prestar servicios consulares y de visas en la embajada estadounidense en La Habana. Será la primera vez desde 2017. Esta reapertura llega en un momento en que la migración irregular cubana hacia Estados Unidos se ha incrementado exponencialmente con más de 250.000 migrantes detenidos en la frontera sur en 2022, y muy probablemente busca apaciguar parte de estas llegadas. No obstante, la situación económica cubana no muestra señas de alivio en el corto plazo, pues la isla aún se encuentra sintiendo los coletazos económicos y sociales de la pandemia, así como la estrategia de “máxima presión” que comenzó a aplicar el gobierno Trump desde los tiempos más difíciles de la COVID-19 (Nicoll, 2023).

Con el reloj corriendo para transformar la política hacia América Latina antes de que comiencen las preparaciones en otoño para la campaña presidencial, se ha visto con interés el nombramiento de Christopher Dodd como asesor especial para las Américas del presidente. Dodd es amigo y fue compañero de Biden por décadas en el Senado. Su nombramiento ha sido leído como un indicador de potenciales cambios más decisivos en la política hacia América Latina. Este exsenador ya había sido llamado previamente para tratar de evitar que la Cumbre de las Américas fuera un fracaso diplomático para Estados Unidos. Su posición más difundida sobre América Latina son sus declaraciones sobre terminar la fallida política del embargo a Cuba. Al respecto se ha presentado en marzo de 2023 un nuevo proyecto de ley en el Senado (con iniciativa bipartidista) para terminar con el embargo de seis décadas. A pesar de que los chances de aprobación son bajos, esto, junto a la llegada de Dodd, puede contribuir a un contexto más favorable para las relaciones Cuba-Estados Unidos, cuando menos para poner sobre la mesa el retiro de la isla de la lista de Estados patrocinadores del terrorismo (LeoGrande, 2023; Echols, 2023).

Más allá de lo anterior, las elecciones de medio mandato de 2022 en Estados Unidos (*mid-term election*) confirmaron, para algunos analistas, que Florida ha dejado de ser un estado en disputa (*swing-state*).

De acuerdo con ese argumento, los demócratas no deberían invertir tantos recursos ni ceder tanto en sus políticas para supuestamente ganar el favor de la gran población latina que vive allí. En especial, esto significaría dejar de implementar políticas destinadas a agradar a los conservadores más “línea dura” en Florida y en América Latina. Sería el fin de una percepción que ha constreñido a los demócratas para transformar más profundamente la política estadounidense hacia la región. La mala noticia es que hay demócratas conservadores que recientemente han ganado elecciones en Estados fronterizos al sur de Texas con políticas de mano dura frente a la inmigración, por lo que los miembros del partido podrían percibir que estas son necesarias para hacerse de manera más definitiva con estos estados de inmensa población latina (Freeman, 2022).

Ahora bien, como se mencionó previamente, el foco de las promesas de campaña de Biden para América Latina estuvo puesto en América Central. La principal promesa fueron 4.000 millones de dólares para reducir la pobreza y la violencia y para combatir la corrupción. Aun cuando Biden tiene más experiencia y conocimiento de esta subregión, una mirada a los datos de los últimos años de llegada de migrantes a la frontera sur de Estados Unidos permite entender el factor principal detrás de este énfasis geográfico.

Hasta 2013, casi toda la población migrante que llegaba a esa frontera era mexicana y se encontraba, primordialmente, en búsqueda de trabajo. En 2019, el 81% de migrantes que llegaron a esa frontera provenían de América Central. En contraste con la población migrante mexicana, muchas personas de América Central llegaron solicitando asilo, y de estas una porción significativa son niñas y niños que no están acompañados por sus familiares. De acuerdo con una ley antitráfico de personas de 2008, las y los menores de edad que provienen de países no contiguos a Estados Unidos tienen derecho a una audiencia antes de ser deportados a sus países. Esas solicitudes han mostrado los límites del actual sistema de inmigración estadounidense, el cual tenía 1,8 millones de casos pendientes en cortes de inmigración a junio de 2022 (Klobucista, Cheatam y Roy, 2022).

Durante la campaña presidencial, Biden procuró diferenciarse de Trump en las cuestiones migratorias subrayando que muchas de las políticas del mandatario republicano habían sido racistas y xenófobas, a la vez que habían afectado la imagen e historia de Estados Unidos como un país de migrantes (Gullo Maraví y Florencia Marina, 2022). En ese sentido, en uno de sus primeros actos como presidente, Biden presentó una propuesta de ley de reforma migratoria denominada *U.S. Citizenship Act of 2021*. Sin embargo, al igual que ocurrió con el proyecto de reforma migratoria de Obama, la mayoría republicana en el Congreso se opuso a su aprobación. Es por eso que la administración Biden ha recurrido a las herramientas del Ejecutivo para llevar a cabo acciones relacionadas con la inmigración.

La narrativa ha sido la de “destrumpizar” la política de inmigración. Con este objetivo en mente, entre otras medidas, el presidente demócrata: detuvo la construcción del muro en la frontera con México; incrementó el cupo anual de refugiados; derogó el programa de la pasada administración que buscaba utilizar a México como país tapón para frenar la migración a Estados Unidos; terminó con el *Muslim Ban* dirigido a reducir la migración desde países musulmanes y africanos (Gullo Maraví y Florencia Marina, 2022); ha dado mayores recursos al sistema judicial para resolver las peticiones de asilo y se ha establecido una cuota de 30.000 migrantes al mes para personas que vengan Cuba, Venezuela, Nicaragua y Haití. Sin embargo, sólo están habilitados para ser parte de esta cuota quienes apliquen desde fuera de Estados Unidos, es decir, se excluye a quienes lleguen a la frontera con México.

Aquí es donde encontramos uno de los limitantes para una aproximación política innovadora de Biden hacia América Latina. Algunos de los limitantes hacen parte de las dificultades propias del sistema político estadounidense, por ejemplo, la paralización de una reforma migratoria comprensiva

como consecuencia de la tajante oposición republicana en el Congreso⁸. También entran en esta categoría las demandas que han presentado algunos estados a los intentos de Biden de terminar el Título 42, que fue establecido por Trump y cuyo fin era, en teoría, instituir restricciones de ingreso al país relacionadas con la pandemia para la preservación de la salud pública. No obstante, como lo han denunciado diversas organizaciones de derechos de los migrantes y de los derechos humanos, el Título 42 ha sido empleado indebidamente como herramienta para restringir el derecho al asilo y negar de forma arbitraria la entrada a los y las inmigrantes. Diversas cortes han aceptado y fallado a favor de las demandas que han presentado los estados, con lo que el Título 42 se ha mantenido vigente. Ante su posible expiración en mayo de 2023, se han expedido las mencionadas medidas de febrero frente al asilo.

Otras limitaciones para una aproximación innovadora a la política de inmigración tienen que ver con el momento político que se encuentra viviendo esta sociedad, en el que se ha politizado la política migratoria por parte de Trump y otras personas pertenecientes al partido republicano, quienes han desplegado discursos xenófobos, racistas y aporofóbicos en contra de la población inmigrante. Esos discursos también tienen como contexto el ascenso global de una extrema derecha neopatriota que ha construido un antagonismo político frente a la población migrante, al movimiento feminista, o a las medidas para enfrentar la crisis climática, entre otras agendas (Sanahuja y López Burian, 2020).

Más allá de estos constreñimientos, el discurso de Biden de ampliar los caminos para la inmigración “legal” tiene también una cara oscura. Junto a la citada cuota de 30.000 migrantes provenientes de Cuba, Venezuela, Nicaragua y Haití, se ha aprobado el uso del Título 42 para expulsar de forma inmediata a la población migrante que llegue a la frontera del sur. Desde 2021, también se han conocido imágenes y reportajes de las condiciones inhumanas y violentas en que es recibida la población migrante en la frontera sur.

A esto se han sumado las medidas anunciadas en febrero de 2023 que, de acuerdo con congresistas demócratas y organizaciones de derechos de los y las migrantes, limitan aún más el derecho al asilo protegido por la ley federal, y recuerdan a las políticas de la administración Trump. Aunque la administración Biden ha rechazado esta comparación y ha respondido que, a pesar de estas decisiones, está ampliando las formas de aplicar legalmente para quedarse en el país (junto a un incremento de los cupos para hacerlo), los requisitos exigidos en la práctica hacen más complejo el proceso de solicitud al asilo y permiten deportaciones más expeditas por parte de las autoridades fronterizas estadounidenses (Alvarez, 2023). En ese sentido, a pesar de los intentos de relativa reforma, varias de las decisiones de Biden apuntan a implementar una política de “Fronteras Primero” (Freeman, 2022) y varios de sus encuentros con el presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, han tenido esta agenda como uno de sus puntos centrales.

La política de “Fronteras Primero” también marcó la propuesta principal del gobierno de Biden para la Cumbre de las Américas de 2022: lograr un acuerdo sobre migración con los países latinoamericanos. Aquí nuevamente encontramos una gran verticalidad en la definición de la agenda hacia América Latina. Más que buscar puntos en común a nivel hemisférico, la administración Biden puso gran parte del foco de la cita en sus propias prioridades, tratando la política exterior más como una extensión de su propia agenda doméstica que como la construcción colectiva de agendas hemisféricas.

De la Cumbre emergió un acuerdo no vinculante: la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, cuyos principios por una “migración segura, ordenada, humana y regular” y “respetando la soberanía de los Estados” van de la mano con otros pactos globales, agregando el adjetivo “humano”

⁸ Las divisiones políticas al interior del Congreso estadounidense también han obstaculizado el nombramiento de embajadores y embajadoras para numerosos países latinoamericanos.

que parece acompañar el plan de la vicepresidenta Harris de tener una gestión “humana” de las fronteras. En concordancia con las prioridades estadounidenses, uno de los puntos en que se hace más hincapié en la declaración es en el intercambio de información en las áreas de seguridad y migración irregular. Un punto sobre apoyo a los países de origen se incluyó a petición de Colombia y Panamá. Para algunas analistas esta inclusión del aspecto “humano” sólo se incorporó para reducir la resistencia de los países latinoamericanos (por tradición, más progresistas en temas de migración) a la posición estadounidense excesivamente basada en la restricción y las cuestiones de seguridad (Brumat, 2022).

6. Perspectivas para América Latina y la Unión Europea

En las secciones anteriores se analizaron algunos de los elementos más importantes de la política exterior estadounidense hacia América Latina y el Caribe, así como sus principales factores impulsores. Se ilustró que esta se encuentra atravesada por factores de carácter global, hemisférico y doméstico. No obstante, esta clasificación fue utilizada con fines organizativos y didácticos, por lo que no se pretendió establecer un aislamiento tajante y aséptico entre factores y agendas, dado que la mayoría de estas —como la migración y la política de drogas— tienen claras connotaciones intermésticas. A continuación, se pone el énfasis en el lado latinoamericano de la ecuación, formulando perspectivas en torno a lo que las prioridades de Estados Unidos y el contexto global implican para la región. También se plantean las implicaciones de la política externa estadounidense para la presencia de la UE en América Latina.

A pesar de las presiones y advertencias estadounidenses, los países latinoamericanos no han dado señales de estar interesados en tomar lados en su competencia estratégica con China⁹. La importancia económica, comercial y financiera del país asiático para la región en las últimas dos décadas basta para desincentivar su participación en retóricas alarmistas, históricamente desconectadas e ideológicamente peligrosas sobre una segunda Guerra Fría. Esto se vio claramente en medio de la geopolítica de las vacunas contra la COVID-19, en la que América Latina desplegó una estrategia de compras a todos aquellos Estados que quisieran venderle, con el fin de poder avanzar sus propios intereses vitales (Parthenay, 2022). Esa estrategia le facilitó conseguir donaciones y hacer compras a la mayor parte de las grandes potencias. El relativo éxito de tales medidas contradice una visión pasiva en la que la diplomacia latinoamericana estaría sometida al vaivén de la bipolaridad, concentrándose en no alinearse con ningún polo. En ese sentido, estas compras multipolares, permiten avizorar la posibilidad de articular una estrategia autonómica regional, orientada por *temas, necesidades y principios*, sin necesidad de participar en retóricas sobre alineamientos, polos o bandos.

En adición a lo anterior y como se destacó en apartados anteriores, los discursos sobre una nueva Guerra Fría y el (no) alineamiento tienen grandes problemas prescriptivos y descriptivos al abordar la situación mundial contemporánea. Entre los descriptivos está una realidad multipolar, compleja y fragmentada; en breve, mucho más matizada que el cuadro blanco y negro que sugiere la imagen de la bipolaridad (Bywaters, Sepúlveda y Villar, 2021). Hablar de una nueva Guerra Fría da una imagen de pasividad y enfatiza demasiado la narrativa en torno a las grandes potencias, por encima de factores más estructurales del escenario actual como la crisis de la globalización neoliberal y las contestaciones que han surgido a las instituciones nacionales e internacionales que la impulsaron (Sanahuja, 2022a).

⁹ Otro de los síntomas de ese desinterés en la competencia estratégica sinoestadounidense es la notable ausencia de menciones y posicionamientos de países latinoamericanos en torno a los discursos sobre el Asia Pacífico y el Indo-Pacífico (Jenne y Ramoneda, 2022).

Asimismo, una imagen exageradamente polar y estática de los acontecimientos mundiales contemporáneos tiene como contracara prescriptiva un repertorio empobrecido de opciones de política exterior para los países latinoamericanos y el Sur Global. Aún más, la propia historiografía reciente sobre la Guerra Fría muestra que esta fue muy distinta en todas las regiones del mundo, al punto que algunos historiadores prefieren hablar de la *Guerra Fría latinoamericana* para enfatizar este punto y la agencia que tuvieron las élites latinoamericanas en la manera en que esta guerra se vivió en sus propios países (Booth, 2021; Long, 2021; Péttina, 2018). Otro punto crítico de la historiografía reciente estriba en dilucidar las muy divergentes trayectorias que siguió esta guerra al interior de cada país y la manera en que Estados como Costa Rica lograron conseguir los beneficios de participar relativamente en la retórica anticomunista estadounidense, a la vez que adelantaban importantes reformas sociales. De ahí se deriva que, aun en un contexto que se lee tradicionalmente como más rígido en términos de posiciones internacionales, las opciones de política eran múltiples y mucho más complejas que simplemente alinearse (o no) con uno u otro polo.

Más allá de narrativas de (no) alineamientos y de competencias estratégicas, América Latina necesita desarrollar sus propias estrategias, objetivos y herramientas concretas de política exterior de corto, mediano y largo plazo para insertarse en un mundo complejo. Una opción de largo plazo, más convincente y menos “gran-potencia-céntrica”, es la de construir su propia versión de la autonomía estratégica europea¹⁰, la cual podría denominarse una *inserción internacional estratégica* si se quiere apelar a otros conceptos desarrollados en la región, o una *soberanía estratégica* si se desea enfatizar una noción de más raigambre en el vocabulario de la política latinoamericana.

Una autonomía estratégica *à la* latinoamericana puede estar basada en la construcción de redes de política exterior (*foreign policy networks*) con socios con los que se identifiquen afinidades de enfoque en diversas temáticas. Estas redes pueden avanzar en *acuerdos temáticos concretos*, que vayan más allá más que los acuerdos globales en las temáticas importantes para la región. Naturalmente, esos acuerdos también pueden abogar por la reforma de las instituciones multilaterales para adaptarlas a las necesidades de los países de la región y del Sur Global. Este concepto va de la mano con la *diplomacia de nicho* que han propuesto otros autores para resaltar la posibilidad de avanzar en temas *puntuales* y concentrar los recursos nacionales en el desarrollo de una diplomacia y de una burocracia especializada en dichos temas (Bywaters, Sepúlveda y Villar, 2021). Esto permitiría también focalizar los recursos para tener una mayor capacidad latinoamericana de fijación de agenda (*agenda-setting*) en los escenarios multilaterales.

Para América Latina, la pandemia hizo más evidentes los riesgos de no contar con una mayor *autosuficiencia sanitaria* regional y la invasión de Ucrania hizo lo propio con respecto a la *autosuficiencia alimentaria*. Así, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido en la necesidad de construir y fortalecer estas capacidades regionales para reducir la vulnerabilidad a las crisis globales. En adición a esto, como lo mostraron las organizaciones centroamericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) durante la pandemia, aun en tiempos de crisis del regionalismo latinoamericano es posible lograr resultados si las acciones se concentran en temas concretos, con una mirada más orientada a resultados y dirigida a los mandos medios nacionales, más allá de la grandilocuencia de los discursos presidenciales y de las animadversiones ideológicas entre los ejecutivos —aunque el liderazgo de los presidentes también puede facilitar la cooperación en determinados casos—. El dinamismo de un enfoque de redes de política exterior orientadas a la autonomía estratégica también podría acomodar mejor y de forma más flexible los cambios de gobierno.

¹⁰ Desde hace décadas se vienen dando en América Latina desarrollos teóricos en torno a la autonomía, y estos pueden contribuir a la labor de desarrollar esta noción (Briceño-Ruiz y Simonoff, 2017).

A esto podría sumarse la creación de órganos regionales más especializados (v. gr. en salud) que queden mejor protegidos de los ciclos políticos regionales, de lo que lo estarían bajo grandes organizaciones sombilla con mandatos en una gran diversidad de agendas (Agostinis, 2021; Castro Alegría y Nolte, 2023).

La construcción de una autonomía estratégica latinoamericana también requiere de *una concertación sobre sus contenidos entre partidos políticos nacionales de distintos signos ideológicos*. Esto permitiría su defensa y una mayor continuidad de sus políticas. Un consenso multipartidista sobre la integración también podría darle un impulso de más largo aliento a las organizaciones regionales. Especialmente, si se incluyen también en la construcción de esos consensos mínimos a múltiples actores y movimientos sociales de los diversos Estados miembros, esto es, si se construyen *redes transnacionales nacionales y subnacionales para avanzar y defender la autonomía estratégica* (y la integración regional como una de las herramientas para alcanzarla).

La construcción de autonomía estratégica también implica identificar y profundizar los lazos con socios clave a nivel global. Aquí, la UE puede ser un socio excepcional por la multiplicidad de agendas, intereses y valores compartidos que existe. También puede serlo porque esta organización ya ha puesto en marcha varias macropolíticas orientadas a consolidar su autonomía estratégica. Entre esas se puede destacar el Pacto Verde Europeo, el paquete de recuperación económica *Next Generation EU* y nociones como la “Doctrina Sinatra”, que hace referencia a cómo la UE busca hacer las cosas a su manera (*My Way*). A su vez, estas políticas apuntan a lograr una transición energética justa y sostenible, en el marco de un contrato social más igualitario, que supere los límites trazados por el ordoliberalismo (Sanahuja, 2021; Sanahuja, 2022b; Verdes-Montenegro, 2022; Rodríguez, 2022; Nieto y da Costa, 2022)

Del lado latinoamericano, la pandemia de la COVID-19 profundizó y colocó el reflector sobre las injusticias sociales, haciendo evidente la necesidad de un nuevo contrato social que pueda combatirlos. Como han planteado políticos como Boric y Petro, la lucha contra la pobreza y la desigualdad es inescindible del abordaje de la crisis climática. De este modo, en la región se ha ido más allá de la clásica y falsa dicotomía entre desarrollo y metas verdes. En este punto, y en numerosos otros, existen grandes posibilidades de expandir la cooperación y el comercio con la UE. En la XXVIII Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de Gobierno de 2023, el presidente Petro declaró que Iberoamérica es, en esta coyuntura, *la potencia mundial de la vida*; declaración que bien puede extenderse a toda la región euro-latinoamericana.

Ciertamente existen retos para la cooperación birregional como la preocupación latinoamericana de que una profundización de la relación con Europa ahonde la dinámica comercial de centro-periferia (Nolte, 2023). No obstante, existen proyectos regionales que podrían contribuir a reducir estas asimetrías, y que pueden ser apoyados por la UE. Por ejemplo, la industrialización del campo que han planteado presidentes como Petro puede dar valor agregado a las exportaciones latinoamericanas y contribuir a la soberanía alimentaria de la región, a la vez que puede garantizar una mayor fuente de alimentos y otros productos relacionados para la UE. Con el fin de atender esta preocupación, también se podrían establecer comités para revisar algunos de los acuerdos de libre comercio con los países de la región, como está haciendo Colombia en su tratado de libre comercio con Estados Unidos, esto es, aprovechando los mecanismos previstos en los propios tratados sin necesidad de renegociar.

En adición, en vista del interés de Washington de avanzar la cooperación económica hemisférica con la APEP, la UE también debe avanzar en la negociación, modernización y ratificación de los acuerdos que ha suscrito con bloques y Estados de la región. Por ejemplo, con la elección de Lula en Brasil, pierden fuerza algunos de los argumentos en contra del acuerdo UE-Mercosur y podría darse un nuevo impulso a su firma y ratificación, aun si esto implica incluir protocolos adicionales en cuanto a la pro-

tección del medio ambiente y de algunas industrias latinoamericanas-europeas clave para su propio desarrollo y autonomía (Nolte, 2023; Sanahuja y Rodríguez, 2021).

Otro punto clave para la asociación birregional es la transición verde. Si bien existen ya acuerdos, inversiones y cooperación técnica en este punto, esta puede ser mucho más profunda. Del lado latinoamericano, se espera que el fin en sí mismo sea la transición y la crisis climática, y no principalmente las ganancias comerciales de las compañías europeas. Es por eso que se deben potenciar las transferencias de tecnología y las *joint ventures* birregionales que las faciliten. Otro reto para la UE será contribuir a la vigilancia de sus empresas en el extranjero para contrarrestar prácticas extractivistas y riesgos de abusos a derechos humanos y al medio ambiente, lo cual puede ser facilitado con diversos mecanismos que se han previsto para este motivo en las macropolíticas europeas precitadas, así como con leyes más estrictas en torno a las cadenas de suministro, verbigracia: la legislación alemana aprobada en junio 2021 sobre la debida diligencia corporativa en las cadenas de suministros (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*). Este punto es crítico para garantizar, en general, un comercio balanceado y, en particular, un aprovechamiento justo y sostenible de las materias primas críticas que ambas regiones necesitan para la transición energética.

En marzo de 2023, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, apuntó que la UE no desea desvincularse de la economía china, pero sí quiere reducir los riesgos de ciertas dependencias del país asiático —*de-risking but not decoupling*— (Von der Leyen, 2023; ver también Borrell, 2023). Esta coyuntura también puede representar una oportunidad para la UE, la cual también puede diversificar sus fuentes de suministro aprovechando mucho más la oferta latinoamericana, a la vez que puede reubicar algunas de sus industrias más sensibles y estratégicas para que también produzcan en los países latinoamericanos.

Ahora bien, las capacidades regionales que pueden construirse en América Latina con la ayuda al desarrollo y las inversiones estadounidenses no tienen que estar únicamente supeditadas a los dictámenes de este país. Como se estableció previamente, iniciativas como el *US Strategic Competition Act of 2021* tienen recursos destinados al fortalecimiento del periodismo y la sociedad civil para hacer vigilancia a la presencia de China en la región. No obstante, esas mismas capacidades también pueden ser usadas para el control social a las acciones de otras potencias, a los propios gobiernos latinoamericanos y a las compañías extranjeras.

Aquí es donde actores como la UE deben estar atentos a los cambios y continuidades de la política exterior estadounidense en la región, para brindar programas y ofertar cooperación que no duplique los esfuerzos, sino que pueda complementarse donde sea posible. La coordinación interregional e incluso un diálogo triangular Estados Unidos-UE-América Latina serían ideales para ir más a fondo en las agendas donde existen enfoques afines. Algunas de estas agendas son: el fortalecimiento y defensa de la democracia, la lucha contra las noticias falsas y la propaganda rusa, la protección del medio ambiente, la transición energética y la salida negociada a conflictos como el colombiano y retrocesos democráticos como el venezolano. Con la potencial regulación del cannabis para uso adulto en Alemania y el uso del enfoque de reducción de daños en países como Portugal, la reforma de la política de drogas también podría formar parte de una potencial agenda birregional o triangular para compartir experiencias y mejores prácticas, y para impulsar regulaciones internacionales que vayan más allá del enfoque prohibicionista.

Otro punto importante para la agenda birregional, que puede contribuir a enfrentar los embates de los cambios políticos latinoamericanos en el ámbito presidencial, es incrementar la *paradiplomacia*, esto es, los intercambios entre ciudades y regiones europeas y latinoamericanas, más allá del nivel nacional.

Incluso esto puede darse a escala país-región o país-ciudad, con los Estados latinoamericanos que poseen una estructura más federalista. Este fue uno de los aprendizajes para China en los tiempos de su tensa relación con Bolsonaro (que esgrimía una retórica antichina y a la vez negacionista de la pandemia): la cooperación del país asiático con los estados brasileños se potenció, pues estos continuaban solicitando apoyo contra la COVID-19 a la embajada china en Brasilia, independientemente de lo que dijera el expresidente Bolsonaro (Urdinez, 2023).

La UE y América Latina también pueden llevar su asociación al siguiente nivel con una defensa conjunta de las instituciones multilaterales que se encuentran bajo asedio. No obstante, esa defensa debe tener en su seno propuestas concretas para la reforma de esas instituciones y acciones concretas para incrementar la participación latinoamericana en sus altos cargos, así como para incorporar los temas, necesidades e intereses de la región. Un buen ejemplo es la propuesta de la UE de extender el Marco Común del G-20 para el Tratamiento de la Deuda para que incluya no sólo a los países de bajos ingresos, sino también a los de mediano ingreso, lo cual cobijaría a numerosos Estados latinoamericanos.

Sin embargo, aquí se requieren más acciones mancomunadas y decisivas para garantizar la reducción de la subordinación financiera internacional de los países latinoamericanos (Alami *et al.*, 2022), especialmente para que la región pueda avanzar también hacia un contrato social más verde y justo. La nueva “Europa Geopolítica” ha tenido a este respecto pronunciamientos interesantes como su oposición al candidato estadounidense en el BID —en detrimento de la tradición de escoger una persona de América Latina—, la oposición a la ley del embargo cubano y una nueva postura frente a la situación venezolana (Sanahuja, 2021).

La disputa discursiva por el Indo-Pacífico también abre una oportunidad para que los países latinoamericanos vayan más allá de las formulaciones geopolíticas de Estados Unidos. Por ejemplo, afianzando los vínculos con los países de Asia, África y Medio Oriente, los cuales pueden formar parte de una comprensión más amplia del Indo-Pacífico (Jenne y Ramoneda, 2022). Así como los miembros de la ASEAN han enfatizado su versión del Indo-Pacífico como basado en reglas e inclusivo, los países latinoamericanos pueden poner el énfasis en un Indo-Pacífico (o, más aún, en un frente amplio por el Sur Global), concentrado en los aspectos de lucha contra la desigualdad y la pobreza, y con la cooperación Sur-Sur como una de las herramientas clave para lograrlo. También se pueden promover agendas como la transición energética y la lucha contra la crisis climática. La promoción de una versión alternativa, más incluyente, justa y verde del Indo-Pacífico también brindaría a la UE una oportunidad de trabajar mano a mano con América Latina y el Sur Global y, a la vez, avanzar su autonomía estratégica, más allá de la lógica de las alianzas militares tradicionales y de visiones economicistas de su relación con los países asiáticos.

Con respecto a la invasión en Ucrania, los países latinoamericanos también han actuado de manera relativamente autónoma y con apego a sus tradiciones diplomáticas de respeto de la soberanía territorial (Sanahuja, Stefanoni y Montenegro, 2022). En consecuencia, la mayoría de los Estados de la región han condenado la invasión (de forma más o menos explícita, dependiendo del caso) y han votado en concordancia en la ONU, pero sin vincularse a los grupos de países que también aprueban sanciones contra Rusia y, en muchos casos, llamando también al diálogo entre las partes. En general, sólo los Estados latinoamericanos más cercanos a Rusia (Bolivia, Venezuela, Cuba y Nicaragua) se han abstenido de votar en las resoluciones condenando la invasión a Ucrania¹¹.

¹¹ La única excepción es El Salvador que, ante la turbulenta relación actual con Washington, trata de dejar las puertas abiertas con países autoritarios, sobre todo con la expectativa de que le compren bonos y de evitar su aislamiento internacional.

Los límites del involucramiento latinoamericano se han visto en la negativa de Estados como Brasil, Colombia y Argentina a la petición de enviar municiones o armamento a Ucrania. Ahora bien, a este respecto se puede señalar que la negativa a apoyar las sanciones tiene menos que ver con la invasión de Ucrania que con un malestar y oposición generalizada en América Latina a la manera selectiva y arbitraria con la que Estados Unidos ha usado este tipo de instrumentos en contra de países de la región y del mundo. En especial, se debe recordar aquí la oposición unánime en el hemisferio americano a la continuidad del embargo contra Cuba. En la retórica en torno a la invasión rusa a Ucrania también se puede ver una cierta división entre posiciones como la de Lula —quien está desgastando su capital político internacional queriendo ganar en un rol de mediador para Brasil, el cual nadie le ha pedido, y que ha terminado por legitimar algunas falaces narrativas rusas, con la respectiva desconfianza de Estados Unidos y Europa— en contraste con gobernantes de una nueva izquierda, como Boric, que han rechazado la invasión sin ambigüedades.

Finalmente, otro punto de coincidencia para el trabajo interregional —el cual no es abordado de manera tan comprehensiva por Estados Unidos en los documentos oficiales revisados para este escrito— es la intención de varios gobiernos latinoamericanos progresistas de desplegar una *política exterior feminista*. En ese sentido, ya se han organizado diversos encuentros y diálogos bilaterales entre la UE y América Latina, pero todavía existe un gran potencial para implementar y promover el enfoque de género en la agenda birregional, y a nivel nacional e internacional.

7. Conclusiones

El presente documento analizó algunos de los principales factores domésticos, hemisféricos y globales que han influido en la política de Joe Biden hacia América Latina. Se defendió la tesis de que el principal factor impulsor de la política de Joe Biden hacia América Latina es la competencia estratégica con China. Es por eso que se analizaron algunas de las características de esta competencia a escala global, con especial énfasis en su promoción y defensa de la delimitación geopolítica del Indo-Pacífico.

Para mostrar las repercusiones de esta competencia en la política hacia América Latina, se analizaron fuentes primarias, como la ley de competencia estratégica estadounidense. Aquí se ilustró la multidimensionalidad de la política de contención de la influencia de China en la región, la cual busca actuar en los ámbitos diplomático, multilateral, financiero y económico. También se planteó la necesidad de una perspectiva más amplia para interpretar la política estadounidense hacia América Latina, en el contexto de los cambios y transiciones de la política global. En especial, una que supere las retóricas alarmistas y limitantes sobre una segunda Guerra Fría. En consecuencia, se destacaron algunos de los elementos de la actual economía política internacional, particularmente los límites alcanzados por el orden internacional posterior a la II Guerra Mundial y la globalización neoliberal.

A su vez, se discutieron factores hemisféricos que afectan los cálculos de la política estadounidense como la alternancia en el poder entre las élites conservadoras tradicionales y movimientos y partidos latinoamericanos de corte progresista. Frente a este contexto, Biden ha optado por tender puentes también con los gobiernos progresistas; lo cual cobra sentido en medio de la coincidencia temática en su agenda de gobierno con varios de estos mandatarios y mandatarias de izquierda. Más allá de lo anterior, se mostró la insuficiencia de una política estadounidense que trata los temas de la agenda hemisférica como cuestiones de política doméstica, por ejemplo, la promoción de la democracia, la migración o la política de drogas (una política que incluso es más regresiva en su dimensión internacional que interna). También se hicieron evidentes los límites de una política para América Latina basada en realidad en la competencia estratégica con China.

Frente a este panorama, se bosquejaron algunos elementos que pueden ser tenidos en cuenta por los gobiernos latinoamericanos para aprovechar la actual agenda estadounidense y el contexto global, a la vez que se construye una *autonomía estratégica latinoamericana*, en especial, de cara a lograr un contrato social más justo y una transición energética que no exacerbe las dinámicas extractivistas. A ese respecto se destacó la posibilidad de potenciar una asociación de gran calado con la UE para alcanzar esas metas de forma mancomunada, y con énfasis en la posibilidad de que Europa ayude a que la voz y el voto latinoamericano sean más escuchados en el escenario internacional. Como destacó el presidente Petro en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de 2023, en las dos regiones está *la potencia mundial de la vida*. Estoy convencido de que eso puede aterrizar, en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas, en proyectos concretos que nos ayuden a trabajar conjuntamente por los tres objetivos que tejen más puentes transatlánticos: la paz, la democracia y la justicia (climática y social).

Referencias bibliográficas

- A FONDO (2022): “Por ahora no habría enviado especial de Estados Unidos en la Mesa con el ELN” (12/2022). Disponible en: <https://open.spotify.com/episode/5m6aUVw5PGJPMf3TvgYAKz>.
- AGOSTINIS, G. (2021): “COVID-19, the Crisis of South American Regionalism, and the Relevance of Regional Institutions for Global Health Governance”, *International Studies Review*, 23, pp. 316-321.
- ALAMI, I., ALVES, C., BONIZZI, B., KALTENBRUNNER, A., KODDENBROCK, K., KVANGRAVEN, I. y POWELL, J. (2022): International financial subordination: a critical research agenda, *Review of International Political Economy*, pp. 1-27.
- ALVAREZ, P. (2023): “Biden administration rolls out new asylum restrictions mirroring Trump-era policy”, *CNN*. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2023/02/21/politics/asylum-policy-biden-administration/index.html>.
- BERNAL-MEZA (2022): “Biden y América Latina en el contexto de los desafíos globales”, *DesOrden Mundial ¿Pospandemia y Transición?*, Bogotá, CRIES y Fundación Konrad Adenauer, pp. 247-267.
- BLINKEN, A. (2021): *Making Democracy Deliver for the Americas*. Disponible en: <https://www.state.gov/making-democracy-deliver-for-the-americas/>.
- BORRELL, J. (2023): My view on China and EU-China relations, *European Union External Action*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/my-view-china-and-eu-china-relations_en.
- BRICEÑO-RUIZ, J. y SIMONOFF, A. (2017): “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”, *Estudios internacionales (Santiago)*, 49(186), pp. 39-89.
- BRUMAT, L. (2022): “¿Un pacto migratorio para las Américas dictado por Estados Unidos?”, *Latinoamérica21*. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/un-pacto-migratorio-para-las-americas-elaborado-por-estados-unidos/>.
- BYWATERS, C., SEPÚLVEDA, D. y VILLAR, A. (2021): “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina* 9/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- CAMPBELL, D. (1992): *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minnesota, University of Minnesota Press.
- CASTRO ALEGRÍA, R. (2018): *The region is what we say it is: the speeches of Lula da Silva and Hugo Chávez in the construction of Latin American integration*, Ciudad de México, Editorial Fundación Konrad Adenauer.
- (2021): “When Tone is not Everything: Joe Biden and Latin America”, *GIGA Focus Latin America*, 1, pp. 1-11.
- CASTRO ALEGRÍA, R. y NOLTE, D. (2023): “El Covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones”, *Relaciones internacionales*, (52), pp. 135-152.
- CASTRO ALEGRÍA, R. y TRIANA, N. (2017): “El debate global sobre los enfoques de regulación y lucha contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe”, *La problemática del tráfico*

- ilícito de drogas: impactos regionales y globales*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 83-110.
- CEPAL (2022): *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, Santiago de Chile.
- CHINA BRIEFING TEAM (2022): “US-China Relations in the Biden-Era: A Timeline”, *China Briefing*. Disponible en: <https://www.china-briefing.com/news/us-china-relations-in-the-biden-era-a-timeline/>.
- CLINTON, H. (2011): “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.
- ECHOLS, N. (2023): “Bipartisan Senate bill would finally end US embargo on Cuba”, *Responsible Statecraft*. Disponible en: <https://responsiblestatecraft.org/2023/03/07/bipartisan-senate-bill-would-finally-end-us-embargo-on-cuba/>.
- FARRELL, H. y NEWMAN, A. L. (2019): “Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion”, *International Security*, 44(1), pp. 42-79.
- FEINBERG, R. (2023): “A Path Forward for the Americas Partnership for Economic Prosperity”, *Global Americans*. Disponible en: <https://theglobalamericans.org/2023/01/a-path-forward-for-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>.
- FREEMAN, W. (2022): “The Midterms Will Change U.S. Latin America Policy, Just Not the Way You Think”, *Americas Quarterly*. Disponible en: <https://americasquarterly.org/article/the-midterms-will-change-u-s-latin-america-policy-just-not-the-way-you-think/>.
- GALLIANO, A. (2020): *¿Por qué el capitalismo puede soñar y nosotros no?: Breve manual de las ideas de izquierda para pensar el futuro*, Siglo XXI Editores.
- GONZÁLEZ, J. y WINTER, B. (2023): “AQ Podcast: The White House’s Juan Gonzalez on Mexico Relationship, Venezuela and More”, *The Americas Quarterly Podcast*. Disponible en: <https://americasquarterly.org/article/aq-podcast-the-white-houses-juan-gonzalez-on-mexico-relationship-venezuela-and-more/>.
- GULLO MARAVÍ, M. y FLORENCIA MARINA, M. (2022): “Joe Biden y su política migratoria hacia América Latina: ¿promesas incumplidas?”, *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2022. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/144849/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- JENNE, N. y RAMONEDA, E. (2022): “La búsqueda latinoamericana de posicionarse ante el Indo-Pacífico”, *América Latina y su Proyección en Asia-Pacífico*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Internacionales UC/Fundación Konrad Adenauer, pp. 71-103.
- KLOBUCISTA, C., CHEATAM, A. y ROY, D. (2022): “The U.S. Immigration Debate”, *Council on Foreign Relations*. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounders/us-immigration-debate-o>.
- LEOGRANDE, W. (2023): “Can Chris Dodd help his friend Biden save US-Cuba relations?”, *Responsible Statecraft*. Disponible en: <https://responsiblestatecraft.org/2023/01/04/the-window-of-opportunity-to-improve-us-cuba-relations-is-narrowing/>.
- MEYER, P. (2022): “U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2023 Appropriations”, *Congressional Research Service*, R47331. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/row/R47331.pdf>.
- NICOLL, R. (2023): “As the Cuban exodus continues, Biden adjusts immigration policy”, *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/10/cuban-exodus-us-embassy-havana-immigration-policy>.
- NIETO, S. y DA COSTA, R. (2022): “Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19”, en J. A. SANAHUJA (ed.): *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 125-157.
- NOLTE, D. (2022): “Relativicemos el éxito de la ‘diplomacia de las vacunas’ china”, *Latinoamérica 21*. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/relativicemos-el-exito-de-la-diplomacia-de-las-vacunas-china/>.

- (2023): “The European Union and Latin America: Renewing the Partnership after Drifting Apart”, *GIGA Focus Latin America*, 2. Disponible en: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/european-union-and-latin-america-renewing-partnership-after-drifting-apart>.
- NYMALM, N. (2013): “The End of the ‘Liberal Theory of History’? Dissecting the US Congress’ Discourse on China’s Currency Policy”, *International Political Sociology*, 7(4), pp. 388-405.
- (2020): *From ‘Japan Problem’ to ‘China Threat’?: Rising Powers in US Economic Discourse*, Londres, Palgrave Macmillan.
- PARTHENAY, K. (2022): “La Diplomatie des Vaccins Anti-Covid en Amérique Latine et Caraïbe Repenser la Dichotomie Dépendance versus Autonomie”, *Annuaire Français De Relations Internationales*, XXIII, pp. 343-362.
- PETTINÀ, V. (2018): *Historia Mínima de la Guerra Fría en América Latina*, Ciudad de México, El Colegio de México, AC.
- PREMESA, S. (2020): “From ‘Pivot to Asia’ to Trump’s ARIA: What Drives the US’ Current Asia Policy?”, *ORF Occasional Paper No. 236*, Observer Research Foundation.
- REUTERS (2022): “Biden’s pardons show focus on easing drug punishments, and women’s rights” (30/12/2022). Disponible en: <https://www.reuters.com/world/us/biden-issues-six-pardons-including-minor-drug-convictions-2022-12-30/>.
- RODRÍGUEZ, É. (2022): “Competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo”, en J. A. SANAHUJA (ed.): *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 67-122.
- SANAHUJA, J. A. (2020a): “COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, en M. MESA (coord.): *Anuario CEIPAZ, 2019-2020 Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, Madrid, pp. 27-54.
- (2021): “Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’ ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva sociedad*, (291), pp. 141-156.
- (2020b): “¿Bipolaridad en ascenso?. Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), pp. 76-84.
- (2022a): “Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden liberal internacional”, en *DesOrden*, Bogotá, CRIES/Fundación Konrad Adenauer, pp. 67-102.
- (2022b): “El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica”, en J. A. SANAHUJA (ed.): *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 159-187.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2020): “The new Latin American neo-patriotic far-right: reactionary internationalism and its challenge to the international liberal order”, *Conjuntura Austral*, 11(55), pp. 22-34.
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, D. (2021): “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, *Análisis Carolina* 20/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A., STEFANONI, P. y VERDES-MONTENEGRO, F. (2022): “América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de Trabajo*, 62, Madrid, Fundación Carolina.
- SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2021): *Strategic Competition Act of 2021*. Disponible en: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/S.%201169%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf>.
- SERBIN, A. (2021b): “El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China”, *Documentos de trabajo* 45, Madrid, Fundación Carolina.
- STEELE, B. (2008): *Ontological Security in Internacional Relaciones. Self-identity and the IR state*, Nueva York, Routledge.
- THE WHITE HOUSE (2015): *Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership*. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>.

- URDINEZ, F. (2023): “Brazil’s Economic Ties with China Flourish Despite Political Shifts”, *United States Institute of Peace*. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2023/04/brazils-economic-ties-china-flourish-despite-political-shifts#:~:text=Home%20%E2%96%B6%20Publications-,Brazil%20Economic%20Ties%20with%20China%20Flourish%20Despite%20Political%20Shifts,the%20largest%20cities%20in%20Brazil.&text=Much%20has%20been%20said%20about,move%20Brazil%20closer%20to%20China>.
- VÁSQUEZ, L. (2022): “La Repregunta. Víctor Mijares: ‘Si EE.UU. le levanta las sanciones a Venezuela, Rusia puede usar a Venezuela como puente a un sistema financiero internacional’”, *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-repregunta-victor-mijares-si-eeuu-le-levanta-las-sanciones-a-venezuela-rusia-puede-usar-a-nid13032022/>.
- VERA, D. DEFELIPE, C. y CASTRO, R. (2017): “La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe: ¿un instrumento de la contención a China?”, *La proyección de China en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Editorial Javeriana, pp. 471-501.
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?”, *Documentos de trabajo* 65, Madrid, Fundación Carolina.
- VON DER LEYEN, U. (2023): “Discurso de la Presidenta von der Leyen sobre las Relaciones UE-China”, *Agenda Pública*. Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/18507/discurso-presidenta-von-der-leyen-sobre-relaciones-ue-china>.



Fundación Carolina, abril 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT80>

Cómo citar:

Castro Alegría, R. F. (2022): “¿Todos los caminos conducen a Pekín? La política de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe”, *Documentos de trabajo* nº 80 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

