

La ciudad sobre la colina, Estados Unidos en el siglo XXI

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI - CLAUDIO ROBELO -
CAROLINA LAZZARONI –compiladores–



LA CIUDAD SOBRE LA COLINA,
ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XXI

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI - CLAUDIO ROBELO
CAROLINA LAZZARONI –Compiladores–

LA CIUDAD SOBRE LA COLINA,
ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XXI



Editorial de la Universidad Católica Argentina

González Levaggi, Ariel

La ciudad sobre la colina, Estados Unidos en el siglo XXI /
Ariel González Levaggi ; Claudio Robledo ; Carolina Lazzaroni
; compilación de Ariel González Levaggi ; Claudio Robledo ;
Carolina Lazzaroni. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
: Educa, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-620-552-8

1. Globalización. 2. Geopolítica. 3. Estados Unidos. I. Robledo,
Claudio. II. Lazzaroni, Carolina. III. Título.
CDD 327.109



EDITORIAL
DE LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA ARGENTINA

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107AAZ)
Tel./Fax 4338-0277 • educa@uca.edu.ar
Buenos Aires, junio de 2022

ISBN: 978-987-620-522-8

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723
Printed in Argentina - Impreso en la Argentina

ÍNDICE

Prólogo	
LUKE SCHTELE	11
Introducción	
ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI, CAROLINA LAZZARONI y CLAUDIO ROBELO.....	13

SECCIÓN 1. POLÍTICA DOMÉSTICA

Sociedad Civil - Sector privado

1. Medios y plataformas en Estados Unidos. Polarización política, mediática y social, NICOLÁS DE ANCHORENA ... 17
2. El *lobby* de las armas en los Estados Unidos. La influencia de la NRA, LUCIANA PAGELLA 29

Relaciones subnacionales

3. La gestión externa de los gobiernos locales estadounidenses en el siglo XXI, ORIANA CHERINI 45
4. La crisis identitaria del Partido Demócrata estadounidense: voto joven, influencia de los nuevos medios de comunicación y el fenómeno Alexandria Ocasio-Cortez, AGUSTINA ALONSO..... 67
5. Federalismo y pandemia, CECILIA FILAS 87

Sistema institucional - Judicial

6. El sistema electoral presidencial en los Estados Unidos y la participación electoral, FANNY MAIDANA 103

7. El alcance de la Corte Suprema en la transformación social y su impacto en la política estadounidense, FELIPE COMOTTI..... 121
8. Estados Unidos: un poder difuso, SANTIAGO ARDISON... 139
9. Las minorías y el nuevo Congreso de Estados Unidos. La subrepresentación femenina y de las minorías étnicas en la Cámara de Representantes, CLARISA DEMATTEI..... 155

SECCIÓN 2. POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

10. Corrientes de pensamiento de la política exterior de Estados Unidos. Perspectivas a futuro, MATÍAS GASAVE... 175
11. Movimientos sociales y Relaciones Internacionales: un nuevo marco analítico para analizar el movimiento Black Lives Matter y las protestas de 2020 por George Floyd, CAMILA G. BAELLO..... 195
12. La relevancia de la seguridad económica en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, JERÓNIMO MORALES RINS..... 213
13. Estados Unidos y China: “puja de titanes” y un orden internacional en transición, MICAELA BORGETTO 229
14. La gobernanza de internet en el orden global pos-COVID-19 y el rol de Estados Unidos, NATALIA RODINO..... 243
15. Estados Unidos vs. China: la tecnología como la culminación de elementos incompatibles e irreconciliables, CAROLINA TADDEO..... 259
16. La hegemonía estadounidense: un liderazgo en transformación, MARÍA SOFÍA MEIJIDE HOFFMANN..... 277
17. Un país, muchas teorías: los Estados Unidos en la teoría de las relaciones internacionales, FRANCISCO OYUELA 293

SECCIÓN 3. RELACIONES ESTADOS UNIDOS - LATINOAMÉRICA

18. Importancia de la infraestructura crítica, las redes 5G y sus implicaciones para la región latinoamericana, YELYZAVETA OMELCHENKO..... 309
19. La Era del Soft Power: impacto en la política exterior estadounidense para con la región latinoamericana, MARIANNA ANABEL CRUDI..... 329

SECCIÓN 4. RELACIONES ESTADOS UNIDOS - ARGENTINA

20. Las relaciones bilaterales Argentina - Estados Unidos desde finales de la administración de Cristina Fernández hasta la gestión de Mauricio Macri, FIORELLA AGUSTINA TRINADORI LÓPEZ 345
21. Argentina y Estados Unidos: sinergias y oportunidades conjuntas en el comercio agrícola, LUCAS A. CANDIA 359

Estimados Lectores,

Los ensayos que encontrarán a continuación son el resultado de la primera cohorte del Programa Ejecutivo sobre los Estados Unidos y el Seminario de Política Exterior y Seguridad Nacional de los Estados Unidos, financiado por la Sección de Asuntos Públicos de la Embajada de los Estados Unidos en Argentina y organizado junto a la Pontificia Universidad Católica Argentina en el marco del Programa Ejecutivo de los Estados Unidos del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales.

Estos escritos reflejan el análisis y la reflexión que los alumnos han realizado luego de asistir a las clases virtuales y de explorar contenidos muy actuales y de suma importancia para las culturas argentina y estadounidense. El programa sobre los Estados Unidos contó con reconocidos expertos de Argentina y de los Estados Unidos, que brindaron clases y lideraron debates de gran nivel académico.

Temas como el valor de la democracia, transparencia, seguridad, independencia de poderes, libertad de expresión, ética, política exterior y diplomacia, han interpelado a los participantes a través de las diferentes actividades de este programa. Estamos orgullosos de haber desarrollado un programa que destaca los valores compartidos entre nuestras naciones y fomenta el pensamiento crítico y el intercambio respetuoso de ideas.

Felicito a los autores de dichos ensayos y esperamos continuar promoviendo y fortaleciendo el mutuo entendimiento entre los pueblos de Argentina y los Estados Unidos. Esta publicación es una

muestra más de la cooperación bilateral en materia de educación superior entre nuestros queridos países.

LUKE SCHTELE.
Agregado Cultural,
Sección de Asuntos Públicos,
Embajada de los Estados Unidos en Argentina.

INTRODUCCIÓN

En su último discurso formal en Massachusetts antes de asumir la presidencia, el primer presidente católico de los Estados Unidos J. F. Kennedy citó una frase del líder puritano John Winthrop que –hacia la primera mitad del siglo XVII– afirmaba sobre los nuevos colonos que debían siempre “considerar que seremos como una ciudad sobre una colina” y que “los ojos de todas las personas estarán sobre nosotros”¹. Con solo abrir las redes sociales o los sitios de los principales medios de comunicación es claro que los ojos del mundo siguen puestos en los Estados Unidos por buenas (y a veces no tan buenas) razones. Sin embargo, para entender al gigante del norte, debemos estudiarlo y evitar simplificaciones que se multiplican sin demasiada reflexión.

En 2020, con el apoyo de la Sección de Asuntos Públicos de la Embajada de los Estados Unidos en la República Argentina, lanzamos el Programa de Estudios sobre Estados Unidos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Ideamos este Programa considerando necesario una mejora de la comprensión de uno de los socios fundamentales de nuestro relacionamiento internacional que se caracteriza por ser el principal inversor externo, uno de los socios comerciales y cooperante clave en múltiples áreas, desde la espacial, pasando por la ciencia básica, hasta la investigación médica. En el mismo sentido, la cooperación educativa entre ambas naciones ha permitido un fluido intercambio entre estudiantes, docentes e investigadores, vínculo que el Programa y la presente publicación han buscado fortalecer.

1. Ver <http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,871951,00.html>.

En su primera edición, el Programa contó con dos actividades: el Programa Ejecutivo “Estados Unidos en el siglo XXI” y un Seminario Optativo sobre Política Exterior y de Seguridad Nacional. En ellos participaron más de ochenta becarios argentinos, futuros líderes de opinión –estudiantes y egresados de carreras de grado, maestría y doctorado–, representantes del Poder Legislativo y gubernamental –a nivel nacional, provincial y local–, miembros de las FF. AA. y FF. SS., además de exponentes del mundo diplomático, periodístico y de la sociedad civil. Sus perfiles reflejan la diversidad y potencialidad de los recursos humanos de nuestro país, con un importante criterio federal.

La pandemia ha alterado todo tipo de planes. El modo de implementar el Programa de Estudios sobre los Estados Unidos fue uno de ellos. Diseñado de manera presencial, tuvimos que adaptarnos a una nueva situación que afectó al mundo por igual. La situación sanitaria impuesta por la pandemia del COVID-19 obligó a que debiera adaptarse a una modalidad completamente virtual, generando un desafío adicional a la primera edición del Programa. Sin embargo, la virtualidad facilitó el acceso a nuevos públicos a nivel federal, a la vez que impulsó una fluida comunicación y participación de *keynote speakers* de renombre.

De hecho, el claustro docente del Programa contó con expertos locales e internacionales, provenientes de diversos *backgrounds* acorde a los módulos presentados: periodistas, académicos, diplomáticos, economistas, entre otros. El Programa tiene como objetivo presentar a la comunidad una introducción académica al entorno político, social y económico de los Estados Unidos, en sus múltiples dimensiones, a través del desarrollo de herramientas analíticas claves para analizar al gigante del norte.

Así, se buscó fortalecer las capacidades locales de los participantes a través de la comprensión holística de los procesos políticos, económicos e internacionales de Estados Unidos, y el análisis de los temas más relevantes de la agenda regional desde una perspectiva estadounidense, complementando la oferta educativa en un enfoque multidisciplinario y bilateral y orientando la formación en una línea enfocada en la experiencia laboral de los cursantes, con la meta de ser transformadora para Argentina y la región.

Por ello, con más de cuarenta horas de formación en cada una de las actividades del Programa, se abarcaron cinco grandes ejes temáticos: el sistema institucional estadounidense, a través del estudio de sus tres poderes formales (Presidencia, Congreso y Justicia), el rol de los medios como cuarto poder, la economía, tecnología e innovación, su política exterior y el rol en la seguridad internacional, y las relaciones con América Latina y Argentina.

En “La ciudad sobre la colina” podrán observar la calidad académica de 21 de nuestros *Alumni*, cuyos ensayos finales presentados a continuación representan el aprendizaje obtenido y la capacidad de análisis potenciada que el Programa ha perseguido desde su concepción.

Siguiendo los ejes temáticos abordados en el Programa, el libro se divide en cuatro grandes secciones:

- Política Doméstica: con foco en las relaciones subnacionales en Estados Unidos, su sistema institucional, incluyendo un análisis de la acción de los tres poderes, y la sociedad civil y el sector privado y su influencia en las políticas públicas estadounidenses;
- En una segunda sección, se abordará la Política Exterior de los Estados Unidos, con un análisis enfocado en la hegemonía estadounidense y el rol de Estados Unidos en la geopolítica actual, en particular, en un contexto irrumpido por la pandemia del COVID-19;
- En los últimos dos apartados, la presente publicación se enfocará en las relaciones entre Estados Unidos y la región latinoamericana, con un énfasis particular en las relaciones históricas con nuestro país.

El contenido de los ensayos presentados a continuación da cuenta del *expertise* de cada uno de los autores seleccionados, y la incorporación de los conceptos abordados en el Programa en cada una de las temáticas elegidas.

Agradecemos particularmente a las autoridades de la Pontificia Universidad Católica Argentina; en especial, a la Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad, Dra. Liliana Pantano; al Director del Departamento de Ciencias Políticas y

Relaciones Internacionales, Dr. Marcelo Camusso, por el apoyo a este Programa que jerarquiza tanto los estudios internacionales en nuestra universidad como la cooperación académica con uno de los socios fundamentales del país. A la Directora de la Escuela de Política y Gobierno, Mg. Lourdes Puente, y la Directora de UCA Internacional, Dra. Verónica Muñoz, por su apoyo técnico y administrativo en la Edición del Programa.

Asimismo, agradecemos a la Oficina de Asuntos Públicos de la Embajada de los Estados Unidos en la República Argentina, representada por la Consejera de Asuntos Públicos, Michelle Riebeling; el Agregado Cultural Michael McLean y la Especialista de Asuntos Culturales, Giselle Dubinsky, por haber seleccionado a nuestra Universidad para acoger un programa de estudios que busca profundizar el conocimiento en nuestro país sobre los Estados Unidos de América.

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI

Director

Programa de Estudios sobre los Estados Unidos (UCA)

CAROLINA LAZZARONI

Coordinadora Académica

Programa Ejecutivo “Estados Unidos en el siglo XXI”

Programa de Estudios sobre los Estados Unidos (UCA)

CLAUDIO ROBELO

Coordinador Académico

Seminario Optativo sobre Política Exterior y de Seguridad Nacional

Programa de Estudios sobre los Estados Unidos (UCA)

MEDIOS Y PLATAFORMAS EN ESTADOS UNIDOS.
POLARIZACIÓN POLÍTICA, MEDIÁTICA Y SOCIAL

*The media and platforms in the United States.
Political, media and social polarization*

NICOLÁS DE ANCHORENA¹

Resumen: Los medios de comunicación en Estados Unidos cumplen un rol fundamental en el funcionamiento democrático y en el ejercicio de la libertad de expresión. A través de los años, la polarización política ha crecido y, a la par, la brecha que existe entre medios conservadores y liberales. Las plataformas tecnológicas como Facebook y Google han llegado para alterar el ecosistema. Estas plantean peligros para la democracia por su efecto *polarizante*. Las elecciones presidenciales de 2016 y 2020 fueron una prueba viviente de lo que implica la polarización extrema para el correcto funcionamiento del sistema democrático. Entre 2017 y 2021 hubo un presidente que atacó abiertamente a los medios, algo que constituye una rareza en los Estados Unidos.

Palabras clave: Medios, Polarización, Plataformas, Democracia, Elecciones.

1. Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Austral de Buenos Aires. Cursó la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (tesis pendiente). Trabaja en la Dirección de Relaciones Externas de Grupo Clarín S.A desde 2012, con foco en la comunicación institucional, los asuntos regulatorios y las relaciones públicas.

Abstract: The media in the United States has a fundamental role in democracy and in the exercise of freedom of expression. Over the years, polarization has increased in the US and, alongside it, the gap exists between conservative and liberal media. Technology platforms such as Google and Facebook have come to disrupt the media environment. These pose dangers to democracy due to their polarizing effect. The 2016 and 2020 presidential elections were a living proof of what extreme polarization implies to the democratic system. Between 2017 and 2021, a President openly attacked media, an oddity for the United States.

Keywords: Media, Polarization, Platforms, Democracy, Elections.

Introducción

Los Estados Unidos tiene un sistema de medios numeroso y diverso que funciona como contrapeso y *watchdog* del poder público. Tradicionalmente, los medios han servido, además, para informar a las sociedades y que los individuos puedan tomar más y mejores decisiones. De hecho, cumplen un rol fundamental en el modelo de democracia liberal propuesto por los Estados Unidos.

Con una fuerte tradición y una consagración explícita en la primera enmienda de la Constitución, la libertad de expresión y de prensa son los derechos y valores fundamentales sobre los cuales se erigió el país hace más de doscientos años. Los avances sobre esta libertad son vistos como una aberración y hasta como algo “antiamericano”. La Constitución y los fallos de la Corte son pilares fuertes sobre los que se cimienta la libertad.

A pesar de esto, según Freedom House (2019), la libertad de prensa en los Estados Unidos durante el último lustro ha estado bajo una creciente e inusual presión por parte del poder político, en especial por las declaraciones y acciones de la Casa Blanca liderada por el presidente Trump, quien, en varias ocasiones, ha denostado a los medios de comunicación. Entre otras cosas, esto se manifestó en forma de amenazas de revocar licencias de radiodifusión, endurecer leyes de responsabilidad sobre los reporteros o dañar los intereses extra-mediáticos de los principales conglomerados. En el plano

simbólico, ha utilizado Twitter para publicar imágenes en las que se lo muestra golpeando, por ejemplo, a la CNN. Este tipo de ataques desde el poder político llevan a una paulatina pero continua erosión de la confianza del público en estas instituciones.

Estos avances se dan en un contexto de creciente polarización política que se refleja en las preferencias de los individuos a la hora de consumir medios de comunicación. La confianza en organizaciones noticiosas presenta claros clivajes partidarios. Las personas que se identifican con el Partido Demócrata tienen confianza en ciertos medios y desconfianza en ciertos otros, mientras quien se identifique como republicano invertirá sus preferencias (Jurkowitz, 2020).

A esto se le suma la irrupción de plataformas tecnológicas, como Google, Facebook o YouTube, que funcionan como intermediarias y distribuidoras de contenido noticioso.

Este trabajo buscará describir el sistema mediático americano y la polarización que evidencia. Además, presentará los problemas derivados de la irrupción de nuevos intermediarios en la forma de plataformas tecnológicas y los cambios que introdujo en el sistema.

Los medios americanos

La tradición americana de medios, al igual que en el resto del mundo, comienza con la publicación de pequeños diarios impresos de forma esporádica y, casi siempre, con clara intencionalidad y alineación política. Inicialmente críticos de los gobiernos coloniales, pronto emularon el trabajo de los diarios londinenses, como *The Spectator* o *The Gazette*. El cierre de periódicos era moneda común previo a la independencia, ya sea por inviabilidad económica o censura.

Durante la Revolución y la posterior construcción del Estado, los diarios y las publicaciones impresas cumplieron un rol fundamental para generar el sentimiento de nación. De hecho, los diarios comenzaron a reemplazar a los panfletos como la fuente preferida de los revolucionarios para hacer llegar sus ideas al público. Así fue como Alexander Hamilton, James Madison y John Jay eligieron al *The Independent Journal* y al *The Daily Advertiser* para publicar la serie

de ensayos que abogaban por la ratificación de la Constitución y que culminarían siendo compilados en *El Federalista*.

Como escribió Scott (2000), “para 1835, los diarios habían alcanzado el Río Mississippi y más allá, de Texas a St. Louis, a través de Ohio, Indiana, Illinois, Michigan hasta dentro de Wisconsin. Estos periódicos pioneros, casi siempre mal escritos, mal impresos y partisanos más allá de cualquier razonabilidad cumplían un rol más allá de lo local [...], sirvieron para ligar a poblaciones distantes en una nación”.

Durante décadas, los diarios de las grandes ciudades se identificaban con un partido político o una organización, pero con el correr de los años, la profesionalización del periodismo y su masificación llevaron a la creación de periódicos sin relación a una organización partidaria. Así florecieron los *The New York Times* o *The Washington Post*.

Para principios del siglo XX, como indica Jorge Fontevecchia (2017), en un artículo publicado por ADEPA (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas), las leyes antimonopolio de Teddy Roosevelt abrieron la puerta a la creación de la publicidad masiva, ya que las compañías desmembradas se vieron obligadas a competir. Esto permitió el florecimiento de periódicos con la independencia económica para poder publicar lo que querían, sin interferencia política. También durante este período nació el periodismo de investigación, tan importante para el funcionamiento democrático de los Estados Unidos.

Asimismo, durante la primera mitad del siglo XX nació la radiofonía y, más tarde, la televisión. En ambos casos, el contenido noticioso y periodístico tuvo un espacio significativo. A diferencia de lo que sucedió en Europa, el sector privado fue quien traccionó el desarrollo de estas tecnologías. Hoy, la TV y radio pública PBS (Public Broadcasting Service) cumplen un rol accesorio al lado de los principales canales y estaciones, como ABC, CBS o NBC.

En las últimas tres décadas del siglo pasado comienzan a desplegarse las redes de TV por cable y, con ella, el advenio de un actor que pasará a ser clave en la política americana: los canales de noticias por cable, como CNN y Fox News.

El sistema de medios identificados con partidos políticos

En la actualidad, cinco conglomerados se distribuyen las mayorías de los medios de los Estados Unidos. Estos son: AT&T, ViacomCBS, The Walt Disney Company, Comcast y Fox Corporation. Cada uno de estos gigantes nace de procesos de consolidación a través de adquisiciones, fusiones y ventas. Estas corporaciones son titulares de los más significativos canales de TV abierta y por cable, de los sistemas de distribución (cable, TV satelital y servicio de internet), cine, radio, entre otros, con distintos niveles relativos de relevancia en cada mercado. A esto se le suman actores de peso en los medios gráficos, como The New York Times Company, News Corporation o Gannett.

A pesar de la independencia económica y editorial de los medios de comunicación, los públicos masivos generales los identifican con una serie de valores, creencias e incluso ideas político-partidarias.

Fox News, perteneciente a Fox Corporation, del magnate australiano Rupert Murdoch, se constituye como un caso extraordinario y paradigmático. Bastión de los ideales conservadores, lidera los índices de confianza entre republicanos (Jurkowitz, 2020) con números que superan el 65 %. Los demócratas no lo citan entre las fuentes confiables; de hecho, según el informe anual de 2020 del Reuters Institute sobre confianza en los medios, Fox News muestra preferencia y rechazo en la misma medida.

En las antípodas ideológicas parece estar CNN. Casi dos tercios de aquellos que se identifican como liberales (*liberals*, en el sentido americano) y demócratas responden que la estación resulta una fuente confiable. Entre las instituciones más creíbles también figura el matutino neoyorkino, *The New York Times*, al que se lo menciona como una de las fuentes más consultadas por los partidarios del nuevo presidente Biden (Reuters Institute, 2020).

A su vez, la brecha de preferencia mediática entre conservadores y liberales sólo pareció ensancharse durante los últimos cinco años (Jurkowitz, 2020). El interrogante que surge en este contexto es si esta polarización es reforzada o combatida por los medios de comunicación, y si ambos polos se extreman en la misma medida. Dicho de otra forma, si la desviación de un hipotético centro es simétrica

en ambas direcciones o si existe una polarización asimétrica, donde unos de los extremos se aleja más del medio.

Otro punto notable es la brecha entre la confianza en los medios en general, como agregado (29 %) y la confianza en los medios particulares consumidos por los encuestados (45 %). Estos datos del Reuters Institute confirman la existencia de polarización.

Durante la presidencia de Donald Trump, el empresario devenido político se identificó claramente con una sección de las corporaciones mediáticas. Fox News fue un lugar de referencia y una plaza donde el Presidente se sintió cómodo, donde las entrevistas fueron benévolas y los llamados telefónicos, asiduos. Trump llegó a mantener relaciones de amistad o cercanía con varios de los presentadores estrella del canal, como Sean Hannity, quien llegó a ser la atracción principal de varios actos de campaña del Presidente.

Por el contrario, Trump calificó repetidamente como *fake news* a CNN, *The New York Times* y a otros medios que reportaba de forma negativa sobre su gestión. Esto se constituyó en un hecho extraño para la democracia estadounidense, ya que no es moneda común que un jefe de estado se refiera a los medios de esta manera. Incluso llegó a tuitear imágenes de él mismo golpeando a la CNN en un ring de lucha libre.

Finalmente, si en algo parecen coincidir republicanos y demócratas es en la baja credibilidad que les otorgan a las noticias en redes sociales (14 %) frente a las noticias en general (29 %). Como indica el Pew Research Center (2020), “no es que los partidarios viven en burbujas completamente separadas cuando se trata de noticias políticas. Hay un solapamiento en las fuentes de noticias, pero determinar el alcance de ese solapamiento es difícil de medir”.

La elección de la polarización, 2020

El ciclo electoral que depositó a Joseph Biden en la Casa Blanca probablemente sea uno de los más polarizados en la historia posguerras mundiales. Esto se traduce en un escenario mediático también marcado por las divisiones por preferencias políticas.

La confianza que una persona tiene en un medio de comunicación puede ser fácilmente inferida por su afiliación o preferencia

política. Pew Research Center (Jurkowitz PEW, 2020) condujo una investigación sobre el tema durante 2020. Los resultados fueron contundentes. Al preguntarle a quienes se identifican como republicanos o quienes se sienten más cercanos al GOP si les resultaban creíbles un set de 30 medios, sólo aprobaron 10, y de esos, 3 tenían una ponderación neutra.

Del otro lado del pasillo, quienes se identifican demócratas o cercanos al partido, creen en 22 de esos mismos medios. Para sorpresa de nadie, no hay mucha coincidencia en cuáles son esos medios creíbles.

El mismo informe revela que la mayoría de los americanos reciben su información política a través de la TV por cable. Fox News (67 %) y CNN (65 %) son las dos fuentes con mayor credibilidad entre republicanos y demócratas, respectivamente.

Estas diferencias se ven acrecentadas por el funcionamiento de las plataformas y redes sociales. Eli Pariser (2011) lo definió como “la burbuja de filtros”. El autor explica que por el mismo funcionar de los algoritmos de las plataformas o *big tech*, como muchas veces se las apoda, los individuos se encierran crecientemente en una “burbuja” donde consumen sólo lo que es de su agrado o relevante, según criterios definidos por una compañía. Esto conlleva varias implicancias para el sistema de medios, la libertad de expresión y la democracia.

En primer lugar, genera cámaras de eco y una falsa sensación de homogeneidad. Una persona que consume la mayoría de sus noticias *online* a través de redes sociales, como Facebook o Twitter, sólo leerá contenido que sea similar a lo que ya leyó y que el algoritmo haya identificado como de su agrado o interés. Sólo escuchará una voz, la que le gusta escuchar. Verá las noticias que comparten sus amigos que piensan parecido y los *posteos* de los políticos a los que sigue, que seguramente serán de su agrado. Dicho de otra forma, esta persona sentirá que todos piensan lo mismo que él.

En segundo lugar, la monofonía refuerza sesgos de confirmación. Este tipo de falacia es una simplificación peligrosa ya que desestima información relevante para el funcionamiento democrático. Dicho de otra forma, un individuo actúa tomando como verdaderos discursos que confirman una postura previa, a la vez que descarta información contraria al mismo set de creencia, a pesar de que

pueda ser la correcta. En estos casos, parece más importante escuchar algo que confirme una creencia, que asegure que el individuo tiene razón, por sobre la evaluación y ponderación de información fáctica.

En tercer lugar, estos filtros y algoritmos profundizan divisiones y fomentan el crecimiento de la polarización. Dado que cada individuo será clasificado y ordenado por sus preferencias político-sociales, no recibe contenido, noticias ni opiniones que difieran con sus creencias: no logrará encontrar un punto medio y, por lo tanto, se alejará crecientemente del centro (Parisier, 2011).

Por otra parte, los medios sociales funcionan con criterios diferentes a los de la edición periodística tradicional, en donde un editor o cuerpo de editores decidía la relevancia e importancia de cada tema, para darle o quitarle espacio en la agenda. Al funcionar con criterios de masividad y escasez, donde el número de diarios o canales de TV era finito y el público, masivo, los medios de comunicación tradicionales debían apuntar al votante medio, como indica el teorema del votante medio (Hotelling, 1929), y, por lo tanto, tratar de incluir temas del interés de la mayor cantidad de personas, con enfoques amplios (esto no quiere decir que no hayan existido líneas editoriales; legítimas, por cierto).

Los medios sociales no pretenden acercarse a esa lógica. Cada persona puede recibir un *newsfeed* diferente, un *feed* de Twitter distinto y una solapa de Google News individual, diferente a la de cualquier otra persona sobre la faz de la Tierra. La idea de acercarse al centro desapareció, o nunca existió en los medios sociales. Además, premian con mayor exposición y circulación contenido sensacionalista o impresionante, por sobre noticias de calidad. El criterio “calidad” no es bien ponderado por los algoritmos actuales. Así, las redes sociales se transformaron en el terreno fértil para teorías conspirativas de Alex Jones (bloqueado por Google de todas sus plataformas, por ejemplo) o posiciones ultraconservadoras y filo conspirativas de *Breitbart News*, liderado por Steve Bannon. La premiación con circulación de información espectacular también hace que sea terreno fértil para los discursos de odio y de extremo, como el supremacismo blanco, o desinformación sobre la pandemia (UNESCO 2020).

Finalmente, los medios sociales pueden ser manipulados efectivamente para diseminar desinformación y noticias falsas para intentar inclinar la intención de votos de ciertos individuos. Todo es válido en la era de la posverdad.

Por todos estos motivos, los medios sociales amplían la brecha y la polarización. Esto es un problema para un sistema donde el voto individual agregado decide el destino de la Nación. Pueden producirse *gaps* de información entre conciudadanos que deben votar en las mismas elecciones.

Todos estos fenómenos se vieron reflejados durante la última década en las dos elecciones presidenciales más recientes en los Estados Unidos. Desde las acusaciones de Donald Trump de que Obama no había nacido en los Estados Unidos, hasta el Pizzagate, donde se vinculaba falsamente a miembros del Partido Demócrata con lugares de trata y pornografía infantil. Durante la campaña de 2016 se hizo viral la información en la que el Papa Francisco apoyaba a Donald Trump. También se comprobó el uso indebido de datos personales para intentar influir en el resultado de la elección en el caso de Cambridge Analytica, que recaudaba información de usuarios de Facebook sin su consentimiento. Años después de la elección de 2016, se comprobó que muchas de las noticias más leídas provenían de servidores ubicados en Macedonia (Wired, 2017).

Todas estas teorías conspirativas fueron posibles por el sistema de incentivos puesto en marcha por algoritmos y por los efectos conducentes de los mismo.

Pero fundamentalmente, fueron posibles por las protecciones legales que poseen las plataformas a través de la Sección 230 de la *Communications Decency Act (CDA)*. Este artículo de una norma muy amplia establece que los proveedores de servicios de internet no son responsables por el contenido publicado en ellos por terceros. Dicho de otra forma, si alguien produce información claramente falsa con el objetivo de desinformar, la plataforma no puede ser responsabilizada a pesar de que no haga nada para frenar dicho contenido, incluso si sabe que se trata de noticias espurias.

Por otra parte, los medios de comunicación tradicionales, analógicos o digitales son responsables legalmente por el contenido que publican en sus sitios, que transmiten o imprimen. La desinforma-

ción intencional está penada no sólo por la ley, sino por los mismos consumidores que identifican información maliciosa con una marca.

La relación entre los medios de comunicación es crecientemente tensa en todo el mundo. Plataformas utilizan contenido producido por medios de comunicación para retener usuarios y venderles publicidad. Europa tomó la delantera en regulación para compensar el uso de esos contenidos. A nivel europeo, el Parlamento continental sancionó una directiva que obliga a los servicios de internet a pagar por el derecho a utilizar los contenidos de los medios de comunicación. Esto debe transformarse en legislación local de cada Estado miembro para poder aplicarse. Francia lidera el proceso.

Por su parte, los editores norteamericanos buscan su lugar: la NMA (*News Media Alliance*), organización que nuclea a los principales medios noticiosos de los Estados Unidos, se encuentra haciendo *lobby* para conseguir una retribución justa y que se preste atención a las prácticas anticompetitivas de las grandes firmas tecnológicas. El uso del contenido producido por los medios de comunicación produce un beneficio directo o indirecto que las plataformas monetizan, dejando de lado a los productores.

A fin de cuentas, las implicancias de la disrupción impuesta por las plataformas y redes sociales para el sistema democrático americano son profundas. Los medios sociales subvierten las reglas bajo las cuales *the media* podía funcionar como contrapeso o cuarto poder. Ni Facebook, ni Twitter, ni Google cumplen el rol de *watchdog*, ni tienen por qué cumplirlo, pero esto ha llevado a mayor polarización y a una erosión de la libertad de expresión. Desde fines de 2020, Alphabet (Google) y Facebook están bajo la lupa de los reguladores de la competencia y, además, se plantean cambios a la CDA.

No hay libertad de expresión posible si no hay medios para ejercerla.

Bibliografía

Jurkowitz, M. *et al.*, “U.S. Media Polarization and the 2020 Election: A Nation Divided”, Pew Research Center, 2020.

- Fontevéchhia, J., “Las cinco mentiras de internet”, 2017. Disponibles en <https://adepa.org.ar/las-ocho-mentiras-de-internet/> (consulta: 10 de diciembre de 2020).
- Freedom House, “Media Freedom: A Downward Spiral”, Freedom and the Media, 2019.
- Hotelling, H., “Stability in Competition”, *The Economic Journal*, 39 (153), 1929, 41-57. doi:10.2307/2224214.
- Parisier, E., *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, New York, Penguin Press, 2011.
- Subramanian, S., “Inside the Macedonian Fake-news Complex”, 2017. Disponible en <https://www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fake-news/> (consulta: 10 de diciembre de 2020).
- UNESCO, “The Health crisis: fertile ground for disinformation”, 2020. Disponible en <https://en.unesco.org/courier/2020-3/health-crisis-fertile-ground-disinformation> (consulta: 15 de agosto de 2021).
- Ward & Trent, *et al.*, *The Cambridge History of English and American Literature*, New York, G.P. Putnam’s Sons, 1907-21; New York, Bartleby.com, 2000 (www.bartleby.com/cambridge/)

EL *LOBBY* DE LAS ARMAS EN LOS ESTADOS UNIDOS.
LA INFLUENCIA DE LA NRA

Guns' lobby in the USA. The influence of the NRA

LUCIANA PAGELLA¹

Resumen: Las discusiones sobre políticas públicas en Estados Unidos no pueden omitir el cabildeo, o mejor conocido como *lobby* (por su nombre en inglés). Los *lobbies* (o grupos de interés) son definidos, en líneas generales, como grupos de individuos dispuestos a alcanzar la formulación, modificación o derogación de una política pública a fin de favorecer sus intereses, de la índole que éstos sean, mediante la influencia sobre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Cuando se trata de la protección del derecho a la tenencia y portación de armas basadas en la Segunda Enmienda de la Constitución de los EE. UU., el *lobby* más destacado es la Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés). En el presente estudio se pretende brindar un marco descriptivo e histórico para comprender de qué maneras proyectó la NRA su influencia sobre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Para esto, se definirá qué es el *lobby*. Luego, se describirá la NRA, la relación con sus miembros, sus métodos de movilización, y la situación actual con el gobierno de Joe Biden.

1. Estudiante de la carrera Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). En 2019 hizo un intercambio de 4 meses en Washington College, Maryland, EE.UU.

Palabras clave: Lobby, NRA, Segunda Enmienda, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Influencia, Tiroteos masivos.

Abstract: Discussions about public policy in the United States cannot ignore lobbies. Lobbies (or interest groups) are defined, in general terms, as groups of individuals willing to achieve the formulation, modification or repeal of a public policy in order to favor their interests, of whatever nature, by influencing the Legislative branch and the Executive. When it comes to the protection of the right to keep and bear arms based on the Second Amendment to the US Constitution, the most prominent lobby is the National Rifle Association (NRA). This study aims to provide a descriptive and historical framework to understand the ways in which the NRA influences the Executive and the Legislative Power. To achieve this, “lobby” will be defined. Then, the NRA will be described, as well as its relationship with its members, its mobilization methods, and its current situation under Joe Biden’s administration.

Keywords: Lobby, NRA, Second Amendment, Executive Power, Legislative Power, Influence, Mass shootings.

Lobbies

Para comenzar el análisis, es oportuno definir concisamente qué es un *lobby*, para lo cual diversos autores brindan visiones similares. Uno de ellos es Jentleson, quien describe un *lobby* o grupo de interés (tomados como sinónimos por la autora) como “organizaciones formales de personas que comparten una perspectiva o circunstancia social común y que se unen con la esperanza de influir en la política del gobierno” (2013). Para dar una mejor perspectiva, Milner y Tingley añaden que son individuos con fuertes incentivos para recibir beneficios favorables a sus intereses y a costa de otros, es decir, conforman un grupo para proteger u obtener beneficios en el proceso político para sus miembros (2015). También indican que estos grupos poseen una estructura de incentivos para influir en la política distinta de los miembros individuales del público, y que, para avanzarlos, se enfocan en aquellas ramas del gobierno que esti-

men más relevantes a la hora de tomar decisiones e implementar las políticas públicas (Milner y Tingley, 2015).

Jentleson proporciona una tipología de grupos de interés centrados en la política exterior de Estados Unidos. Tras dividirlos entre económicos, identitarios, políticos, y otras categorías, se leen la Asociación Nacional de Manufactureros, la Federación Americana del Consumidor, los Judíos Americanos, los Cubano Africanos, Amnistía Internacional, etc. (2013). Si bien podría parecer clara la diferencia entre *lobbies* dedicados a la política exterior y aquellos centrados en la interior, como es el caso de la NRA, en el análisis se observará que esta Asociación a la vez se involucra con organizaciones civiles de otros países con tal de avanzar en la protección de la portación y tenencia de armas de los ciudadanos.

La Asociación Nacional del Rifle

Además de ser una organización civil cuyos incentivos son ideológicos (no son religiosos, étnicos, etc.), goza de una serie de características que, según Kenny, McBurnett y Bordua, derivan en mayores posibilidades de éxito a la hora de alcanzar sus objetivos (2004). Estas son:

- Es un grupo enfocado en una sola cuestión (en el caso de la NRA, sería la protección de la Segunda Enmienda).
- Tiene gran cantidad de miembros y dinero.
- Y un historial de participación política.

Según los autores, estos factores redundan en mayores capacidades de movilización y persuasión de los miembros del grupo. Sumado a esto, debe existir una clara comunicación entre el líder y los miembros y que la mayoría de estos estén de acuerdo con el primero (Kenny, *et al.*, 2004).

A continuación, se brindarán ejemplos de los diferentes instrumentos empleados por la NRA para influir en la política. De esta manera, se tendrá una mejor perspectiva para analizar su rol actual y futuro en la administración del presidente demócrata, Joe Biden.

NRA y su ejercicio de la influencia

En primer lugar, es necesario tener en mente la variedad de formas que puede tomar la influencia. La literatura sobre la NRA destaca numerosos aspectos, como, por ejemplo, su impulso a otras organizaciones pro-armas en otros países. Su habilidad también está determinada por los estrechos lazos entre sus miembros y funcionarios que llegan tanto al Congreso como a la Casa Blanca, y aquellos empresarios de la industria armamentista. A continuación, se desarrollarán algunas formas en las que la NRA proyecta su influencia.

En primer lugar, Kenny *et al.* examinaron la influencia de la Asociación en las elecciones para la Casa de Representantes, *The House*, en los años 1994 y 1996. Estos autores mencionan un mecanismo distintivo, que se trata de puntajes y explícito respaldo a candidatos republicanos, publicados en revistas de la Asociación, como *The American Rifleman* y *The American Hunter*. Esta práctica busca presentar la idoneidad (o no) de los candidatos o de los actuales funcionarios, mediante diferentes datos. En el último caso, enseña el historial de votación respecto a leyes relacionadas a la protección de portación y tenencia de armas, a partir de lo cual reciben una calificación. Ésta va desde A+, la nota más alta, que se traduce como gran defensor de aquel derecho, hasta la F-, que equivale al extremo contrario. También realizaban cuestionarios o entrevistas a los candidatos (Kenny *et al.*, 2004).

Por otro lado, se encuentra la influencia financiera dirigida a candidaturas. En el año 2020, la NRA había gastado alrededor de 23 millones de dólares en apoyo a candidaturas federales republicanas. Este número equivale a menos de la mitad de lo gastado en el año 2016 para apoyar al entonces candidato Donald Trump y otros (*The Trace*, 2021). La organización *The Trace*, encargada de visibilizar las consecuencias de la violencia por armas, indica que, además de la drástica reducción de la inversión de la Asociación, también se encuentra en ascenso el monto gastado por las agrupaciones a favor de mayores regulaciones en la tenencia de armas. En este sentido, menciona a *Everytown for Gun Safety* (a continuación, *Everytown*) y a *Giffords*. La primera invirtió 20 millones de dólares en candidaturas federales demócratas, número récord en relación a

elecciones anteriores. *The Trace* menciona que, para el puesto de senador de Carolina del Norte, la NRA invirtió más de 1 millón, mientras que *Everytown*, para entregarle el mismo lugar a los demócratas, 4 millones. Para todas las elecciones federales presidenciales y de medio término, excepto por el año 2018, la NRA y *Gun Owners of America* (GOA, en adelante) invirtieron más dinero que las asociaciones opositoras (*The Trace*, 2021).

Un Estado que ilustra lo explicado en el párrafo anterior es Georgia. En las elecciones del año 2020, los senadores en funciones, David Perdue y Kelly Loeffler, fueron activamente respaldados por la NRA, GOA y otros. Desde el 15 de noviembre, indica Chambers, la NRA gastó más de 2 millones de dólares en vallas publicitarias, anuncios, postales, mensajes de texto y sondeos que apoyan a los legisladores, a la vez que el GOA invirtió más de 126 mil dólares en anuncios y comunicaciones (2020).

Kenny *et al.* estudió acerca de los grupos de interés en los que, como los recursos son escasos, los líderes pueden no tener incentivos sociales, políticos o económicos suficientemente importantes para movilizar a sus miembros en determinadas ocasiones. Es decir, evalúan qué situación puede brindar mejores beneficios. En su análisis, dicen que la elección de 1994 era una buena oportunidad para los candidatos republicanos, mientras que la elección de 1996, no tanto (Kenny *et al.*, 2004). Este razonamiento podría servir de puntapié para analizar las elecciones de 2016, donde parecería que la NRA tenía grandes incentivos para impulsar la candidatura del republicano Donald Trump, mientras que en las elecciones de medio término y en las presidenciales subsiguientes, no tanto. Sin embargo, no es el enfoque que se adopta en el presente estudio; se invita a futuras investigaciones sobre este punto y cómo funciona la lógica costo-beneficio en una agrupación donde, teóricamente, apostarían sus recursos en cualquier situación en la que puedan avanzar sus intereses.

En cuanto a la influencia de la Asociación sobre los individuos del público electoral, se encuentran diferentes métodos. Los más tradicionales, dirigidos a la movilización de los propios miembros, no perdieron su lugar, tales como involucrarlos en el proceso electoral, siendo coordinadores voluntarios, registrando votantes, entre otras cosas (Kenny *et al.*, 2004).

Otra de las formas de penetrar en la opinión pública es a través de la televisión. Hacia las elecciones del año 2020, la propaganda anti-Biden hacía hincapié en el peligro que representaría una administración demócrata para las libertades de los norteamericanos. Así lo demuestra un anuncio financiado por la NRA, que salió al aire durante dos semanas entre agosto y septiembre de aquel año. Éstos se reproducían en los Estados pendulares, los Estados “*swing*”, de Arizona, Pensilvania, Michigan, Wisconsin y Carolina del Norte. El clip consistía en una mujer siendo perseguida por dos hombres enmascarados. Cuando ella entra en su auto y busca su arma, una voz en *off* dice “Joe Biden le quitaría sus derechos” y el arma desaparece, justo cuando el vidrio se rompe (*The Trace*, 2020).

Un estudio llevado a cabo por Barry, Bandara y Fowler *et al.*, descubrió que a lo largo de los cuatro ciclos electorales desde 2012 hasta 2018, un 5 % de los 14 millones de anuncios electorales de candidatos incluían referencias a las armas. De éstas, la mayoría, un 51 %, eran referencias pro-derecho a las armas, mientras que un 29 % hacían referencia a regulaciones. En todo el período, las propagandas que mencionaban armas, un 35 % de ellas, nombraban a la NRA. Aquellas que incluían mensajes a favor de la NRA pasaron de representar un 45 % en las elecciones de 2012, a un 20 % en la carrera de 2018. Con lo cual, concluyeron que la cuestión de las armas ha subido en la escala de prioridades en las agendas tanto federales como estatales, lo cual se refleja en el mensaje de los anuncios electorales de los candidatos. También indican que esto depende considerablemente de la ubicación geográfica: en aquellos distritos donde sucedieron tiroteos masivos, se produjo un visible aumento de la cantidad de anuncios con referencias armamentistas. Tal fue el caso de las elecciones de 2016 y 2018 en Florida, muy probablemente como consecuencia del tiroteo en el Colegio Secundario Marjory Stoneman Douglas en Parkland, Florida, el 14 de febrero del año 2018 (Barry, *et al.*, 2020).

Cabe definir a qué refiere el término “tiroteos masivos”; la organización sin fines de lucro *Gun Violence Archive* indica que un tiroteo masivo es aquel en el que se dispara a cuatro o más personas en el mismo lugar, excluyendo al tirador (Roesgen, 2021).

¿Qué vínculo se ha establecido entre el líder y los miembros?

Pocos temas han perdurado por tantos años en la agenda política debido a la polarización que produce en la ciudadanía. La Segunda Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos es uno de aquellos, y, desde su establecimiento hasta la actualidad, su interpretación y aplicación es objeto de intensos debates multipartidarios y multidisciplinarios. Esta enmienda reza: “Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas”.

Los argumentos que defienden la protección de esta enmienda abarcan un abanico de categorías; pueden hallarse argumentos legales (de interpretación jurídica), económicos, ideológicos, de seguridad, entre otros. Aquel que más se destaca en las publicaciones de la Asociación es el del derecho de los ciudadanos estadounidenses de protegerse a sí mismos y a su propiedad privada, con gran apelación a las emociones de los miembros o ciudadanos afines.

El canal oficial de la NRA en YouTube publicó un video el 14 de agosto de 2019 en el que el CEO de la organización, Wayne LaPierre, se pronunciaba defendiendo los principios de la Segunda Enmienda tras los recientes incidentes de El Paso y Dayton. Sintéticamente, indicaba que el intento de quitar a los ciudadanos sus armas solamente los volvía más inseguros, y que este esfuerzo es apoyado por multimillonarios que no tienen interés en luchar contra el crimen. “La lucha es contra ti, tus armas y tu libertad” (NRA, 2019). Decía que no se puede ir contra de la Segunda Enmienda a la Constitución pero sí en contra de los criminales. “Ninguna organización ha hecho más que la NRA para luchar contra el crimen violento en los EE. UU.” (NRA, 2019). También enumeraba las demás cosas por las que trabajan, como el enjuiciamiento total de los delincuentes con armas de fuego, la no libertad condicional, exigiendo la plena aplicación de las leyes federales de armas para eliminar a los traficantes de drogas armados y a los miembros de bandas criminales, y abogando también por un arreglo del sistema de verificación de antecedentes, para evitar que los delincuentes y aquellos declarados con enfermedades mentales compren armas (NRA, 2019).

En línea con el discurso anterior, el siguiente ejemplo ilustra lo que Kenny *et al.* decía respecto de las posibilidades de éxito de una organización, siendo algunos de los requisitos la comunicación clara entre el líder y los miembros y un margen casi nulo de disidencia con su postura. Después de las elecciones de noviembre, el 15 de enero de 2021, el vicepresidente ejecutivo de la NRA, Wayne LaPierre, envió una carta a sus miembros. En ella, comunicaba que la organización tuvo que recurrir al “*Chapter 11*”, un “procedimiento de reorganización de compañías en dificultades financieras en Estados Unidos” (Stevens, 2020), utilizado tanto por empresas como por organizaciones de cualquier tipo. Expresaba que este paso no implicaba cambios en la membresía, que seguirían dictando los cursos de seguridad para cazadores, que seguirían publicando sus revistas, y que, “más importante, continuaremos luchando por su libertad y la libertad de todos los estadounidenses, como hemos hecho todos estos años” (LaPierre, 2021). Dijo: “No creas lo que leas de nuestros enemigos. La NRA no está en bancarrota, ni desapareciendo del negocio. La NRA no es insolvente. Estamos más fuertes en términos financieros de lo que estuvimos en años”.

Un tipo de acción menos divulgado en los medios de comunicación es el apoyo que brinda a otras organizaciones pro-armas en demás Estados. David Morton ilustró estas relaciones. Indicó que, si bien la NRA no financia en términos formales las actividades de organizaciones en otros países, ya que lo tiene prohibido por la naturaleza de la Asociación, provee argumentos, ideas de legislación y estrategias políticas para que aquellas las lleven a cabo en sus respectivos países. Como primer caso, mencionó Brasil, donde hacia el año 2006², morían 38 mil personas a manos de armas de fuego, principalmente pistolas. Los movimientos pro-regulación iban adquiriendo más ímpetu, ya que tenían argumentos suficientes para respaldar su causa. Entre 1997 y 2003, indica, el Congreso brasileño había aprobado una serie de leyes de las más rígidas en comparación a otros países democráticos. Esta cadena de hechos precipitó la llegada al país del lobista Charles Cunningham, parte del Instituto de Acción Legislativa de la NRA (brazo dedicado al

2. La tasa de homicidios en Brasil en el año 2020 alcanzó un 19,3 por cada 100 mil habitantes (Insight Crime, 2021).

cabildeo en las ramas más altas del gobierno estadounidense). Se ofrecía a brindar “estrategias efectivas pro-armas”, habló de la historia de la Asociación y terminó su discurso diciendo que no se trata sólo de armas, sino de libertad y fue aplaudido por los cientos de personas que asistieron. Esto revivió el espíritu de las organizaciones pro-armas brasileñas, cuya membresía se encontraba en picada en los últimos años, sumado al hecho de que algunas eran desprestigiadas por sus vínculos con el gobierno militar (Morton, 2006).

El otro caso que desarrolla es Australia, país que a principios de la década de los noventa había comenzado a modificar su legislación sobre armas en dirección a una mayor restricción. El líder mismo de la Asociación de Tiradores Deportivos viajó a los Estados Unidos para reunirse con el cuerpo directivo de la NRA, y llevarse a casa el *know how* de estrategias para avanzar en su causa. Al igual que en Brasil, el entonces Presidente de la NRA, Robert Corbin, visitó Australia y Nueva Zelanda en el año 1992 (Morton, 2006). El autor también menciona el recorrido y las influencias consolidadas en Canadá en la década del 2000.

Es evidente la considerable dirección que puede impartir la NRA en organizaciones extranjeras, pero a veces choca contra los temores anti-estadounidenses, sumados al miedo de los grupos pro-armas de otros países de quedar “influenciados” en vez de haber logrado el trabajo por sí mismos (Morton, 2006).

En cuanto al Presidente de los Estados Unidos, cuando ocurrió el tiroteo en Parkland, Florida, Donald Trump declaró que respaldaría medidas más restrictivas para quienes comprasen armas. Tan sólo horas más tarde, una conversación con miembros de la NRA bastó para que cambiara de opinión nuevamente. Los altos funcionarios de la organización, como LaPierre, opinaron que tales medidas no habrían prevenido la tragedia de El Paso y de Dayton, otros dos tiroteos masivos donde totalizan 32 personas muertas (22 en El Paso, y 10 en Dayton). Como se explicó anteriormente, el ex Presidente Trump se encontraba entre la espada y la pared: aquellos millones invertidos en campaña podrían haberse puesto en jaque si hubiera decidido alejarse de la opinión de sus financistas. En el año 2018, en una Convención de la NRA, Trump exclamó a los presentes que sus derechos de la Segunda Enmienda jamás estarían amenazados durante su presidencia (*NY Times*, 2019).

Escenario actual para la NRA

Actualmente, la NRA se encuentra en una situación de franca crisis financiera, sumado a la existencia de republicanos moderados que hace tiempo están dispuestos a pasar por el Congreso medidas que controlen la venta de armas de manera más rigurosa.

En cuanto a la financiación de campañas y anuncios, González indica que la NRA “contribuye públicamente con montos por debajo de los límites establecidos por las leyes, pero sus organizaciones escudo están comúnmente asociadas a otras donaciones que no se publican y que han sido utilizadas en causas políticas” (González, 2020). Para financiar propagandas electorales favorables a Donald Trump, se registran lo que parecen empresas de diferentes orígenes, cuando en realidad, comparten hasta números de teléfono, firmas y empleados. *The Trace* indica: “Ex miembros de alto rango de la Comisión Federal Electoral (FEC) [...] dijeron a *The Trace* que el personal superpuesto y la sincronización aparentemente coreografiada de los anuncios sugieren un arreglo que viola las leyes de financiamiento de campañas. La FEC, que supervisa la publicidad política, prohíbe que las campañas de los candidatos trabajen en concierto con grupos independientes, como, en este caso, la NRA. Si estas campañas realmente se coordinaran, millones de dólares en gastos podrían contarse como contribuciones en especie a la campaña de Trump, y las empresas podrían enfrentar multas civiles y una posible remisión penal al Departamento de Justicia” (*The Trace*, 2020).

Por otro lado, la NRA lleva años con déficit, surgido principalmente por las erogaciones hacia viajes, lujos, etc. En el año 2017, percibió un déficit de 31.8 millones de dólares, consecuencia principalmente de las inversiones en la candidatura de Donald Trump. En el año 2018, sufrió otra crisis financiera. Informes de auditoría expusieron los gastos y arreglos polémicos de la Asociación y sus ejecutivos. En el año 2018, el Vicepresidente LaPierre ganó un salario anual de 2 millones de dólares y obtuvo una mansión por un valor de 6 millones de dólares (González, 2020).

El 15 de enero del año 2021, como se detalló anteriormente, la NRA se declaraba en quiebra y recurriendo al Capítulo 11. Una de

las consecuencias de esta medida es tener un “salvataje” legal, es decir, no tendría que hacer frente a las demandas contra la organización y congela el retorno de deudas. El año anterior, la fiscal general de Nueva York, Letitia James, denunció a la organización por fraude y abuso, lo cual explica la decisión anterior. A esta situación se refería LaPierre, cuando en su carta dirigida a sus miembros expresaba que querían librarse del “ambiente político tóxico de Nueva York” (*ABC News*, 2021). De todas formas, muchos expertos señalan que hay posibilidades de que la NRA salga limpia de esta situación.

En suma con lo anterior, es una tendencia sostenida la que muestra la existencia de legisladores republicanos más moderados, que estarían dispuestos a negociar medidas más rigurosas para la venta de armas. En estas se suelen destacar un aumento en la edad para poder comprar armas y una evaluación del consumidor previo a la transacción. En el año 2019, el Senador republicano Lindsey Graham había anunciado su co-redacción de un proyecto de ley donde las agencias policiales tendrían la capacidad de retener armas de fuego a personas que fueran consideradas un potencial peligro, tanto para sí mismos como para terceros (RPP, 2019).

La administración Biden

Por último, en cuanto a la nueva administración demócrata liderada por el ex vicepresidente, Joe Biden, se enfrenta a un desafío crucial. Esta situación centrifuga todos los elementos expuestos a lo largo de esta investigación. En lo que va del año 2021, las muertes por armas de fuego se han incrementado más de un 24 % respecto del mismo período en 2019 (Monge, 2021). Muchos analistas, incluso el Presidente, se han referido a la situación como una “epidemia” que ataca al país.

La organización sin fines de lucro, *Gun Violence Archive*, publica periódicamente estadísticas. El 2 de agosto del corriente año, tuiteaba que, en los primeros siete meses de 2021 hasta la fecha, se habían registrado:

- Más de 11.900 muertes por armas de fuego,
- Más de 23.900 heridas por arma de fuego,
- Más de 400 tiroteos masivos,
- Más de 600 niños disparados,
- Más de 2.700 adolescentes disparados,
- Más de 700 incidentes de uso de armas defensivas,
- Más de 1.200 disparos involuntarios,
- Y más de 14.100 suicidios (estimación de los Centros para la prevención y control de enfermedades) (GunDeaths, 2021).

En otro tweet, la organización publicó la cantidad de tiroteos masivos en EE. UU. desde 2014, siendo el año con mayor cantidad el 2020, el cual contabilizó 611 incidentes, promediando 1.67 tiroteos por día. El año 2021 no tiene mejores perspectivas, ya que hasta la mitad del año ya se superó el número de 400 y se promedia que se producen 1.90 por día (GunDeaths, 2021).

El actual gobierno está tomando diferentes medidas respecto de la compra y tenencia de armas. Pretende endurecer el control de venta de kits para fabricar en casa las armas “fantasma” (pues no tienen número de serie), a la vez que intentará pasar por el Senado la prohibición de los fusiles de asalto (Monge, 2021). El pasado 23 de junio, el Presidente anunció los cuatro ejes de su estrategia en Twitter, diciendo que, para combatir la violencia armamentista y los crímenes violentos, detendrían el flujo de armas de fuego, crearían una Policía comunitaria, invertirían en intervenciones de violencia comunitaria basadas en evidencia y expandirían la programación de verano y las oportunidades de empleo (POTUS, 2021). También pretende ir contra aquellos comerciantes de armas que las venden a quienes tienen conocimiento de que no tienen permitido portarlas, o que evitan a propósito controlar sus antecedentes (Ámbito, 2021).

Como indica Monge, los republicanos más conservadores aprovecharán esta oportunidad para favorecer su campaña en las elecciones de medio término de 2022. Si las cifras no bajan, será uno de los principales argumentos que esgrimirán contra la mayor regulación en la venta de armas (Monge, 2021).

Conclusión

La NRA es uno de los *lobbies*, sino el más, importante de los Estados Unidos. Con aproximadamente 5 millones de miembros distribuidos en todos los distritos y un presupuesto exorbitante, ha sido capaz de surfear los desafíos legislativos que se le imponían tras cada gobierno, demócrata o republicano. Sus fuertes lazos con los entonces Presidentes, sus estrategias propagandísticas, y el profundo vínculo creado entre los líderes del grupo y sus miembros, hacen que siga siendo un actor más que relevante e imposible de ser omitido en un análisis de la política actual de EE. UU. Las dinámicas creadas a partir del Instituto de Acción Legislativa, su brazo lobista, de los cursos de entrenamiento en distintas áreas de caza, de defensa, de tiro (más aun incluyendo a las mujeres), de sus revistas, y de sus beneficios, han hecho de la membresía de los individuos una relación más trascendente, donde los argumentos en defensa de la libertad, de la protección de la familia, calan más hondo y vuelven a los fervientes defensores de la Segunda Enmienda, aún más fanáticos. Los tiroteos masivos no han sido argumento suficiente para que dé el brazo a torcer, ya que, entre otros argumentos, la NRA, organizaciones similares y republicano conservadores consideran que desarmar a los civiles dejará las armas en manos de los que las obtengan ilegalmente, y los crímenes violentos continuarían. Teniendo todo esto en cuenta, definitivamente la NRA seguirá siendo un actor crucial, con una importante base de apoyo y con plena capacidad de resolver sus conflictos legales y financieros, al mismo tiempo que las reformas sobre la tenencia y portación de armas todavía no demuestran una disminución considerable en las cifras de crímenes con armas de fuego. Al tratarse de un debate que lleva siglos, resulta incierto concluir qué medida lograría que estos números caigan y cómo aumentar la seguridad de las comunidades. La administración de Joe Biden, además de la pandemia por el COVID-19 y sus variantes, la nueva oleada de inmigración en su frontera sur, entre otros desafíos, se enfrenta a una “epidemia” cuya cura necesita urgentemente.

Bibliografía

- Ámbito (23 de junio de 2021), “EE. UU.: Joe Biden anunció un plan para bajar la criminalidad y controlar la venta de armas”, *Ámbito*, <https://www.ambito.com/mundo/eeuu/joe-biden-anuncio-un-plan-bajar-la-criminalidad-y-controlar-la-venta-armas-n5207395>.
- Asmann, Parker y Jones, Katie, “Balance de Insight Crime de los homicidios en 2020”, en *Insight Crime*, 2021. Disponible en https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/#:~:text=*Brasil%3A%2019%2C3%20por,3%20por%20cada%20100.000%20habitantes.
- Barry, C. L.; Bandara, S.; Fowler, E. F.; Baum, L.; Gollust, S. E.; Niederdeppe, J.; Kennedy-Hendricks, A., “Guns in Political Advertising over Four US Election Cycles, 2012 to 2018”, *Health Aff*, Febrero 2020, 39 (2), pp. 327-333.
- Bruggeman, Lucien, “NRA is ‘out of ammo’ as it faces a legal mess of its own making, many experts say”, en *ABC News*, 2021. Disponible en <https://abcnews.go.com/US/nra-ammo-faces-legal-mess-making-experts/story?id=75949839>.
- Cabañas González, Jocelyne, “La Asociación Nacional del Rifle. Origen, evolución e influencia en el Partido Republicano de Estados Unidos”, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, 2020. Disponible en <http://rpi.isri.cu/es/node/126>.
- Chambers, Dustin, “Los grupos a favor de las armas gastan mucho más que los activistas del control de armas en las ajustadas elecciones del Senado de Georgia”, *Butterword*, 2020. Disponible en <https://www.butterword.com/2020/12/los-grupos-favor-de-las-armas-gastan.html>.
- Dugan, Kevin y Nass, Daniel, “The NRA and the Trump Campaign Appear to be Flouting Election Laws. Again”, en *The Trace*, 2020. Disponible en <https://www.thetrace.org/2020/09/nra-trump-campaign-finance-fec-election-ads/>.
- Gun Violence Archive (@GunDeaths), 10 de agosto, 2021. *American mass shootings since 2014: -2014: 271 [0.74 per day] -2015: 335 [0.92 per day] -2016: 382 [1.05 per day]* (tweet). Twitter. <https://twitter.com/GunDeaths/status/1425251747644153860>.
- Gun Violence Archive (@GunDeaths), 2 de agosto, 2021. *U.S gun violence through the 7 months of 2021, as of August 2nd: 11,900+ gun deaths, 23,900+ gun injuries, 400+ mass shootings* (tweet). Twitter. <https://twitter.com/GunDeaths/status/1425251747644153860>.

- Jentleson, B., “The Domestic Context: Foreign Policy Politics and The Process of Choice”, en *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2013.
- Kenny, Christopher; McBurnett, Michael and Bordua, David, “The Impact of Political Interests in the 1994 and 1996 Congressional Elections: The Role of the National Rifle Association”, *British Journal of Political Science*, abril 2004, Volumen 34 (2), pp. 331-344.
- Marharyta, Lymar y Tykhonenko, Iryna, *The US Gun Policy: domestic and external dimensions*, 2020. DOI: 10.17721/2521-1706.2020.10.4.
- Milner, V. Helen y Tingley, Dustin, *Sailing the Water’s Edge. The domestic politics of American foreign policy*, Princeton University Press, 2015.
- Monge, Y. (23 de junio de 2021), “Biden anuncia medidas preventivas ante el incremento de la violencia con armas en Estados Unidos.”, *El País*, <https://elpais.com/internacional/2021-06-24/joe-biden-anuncia-medidas-preventivas-ante-el-incremento-de-la-violencia-con-armas-en-estados-unidos.html>.
- Morton, D., “Gunning for the World”, *Foreign Policy*, enero-febrero, n° 152, 2006, pp. 58-67.
- Nass, Daniel; Dugan, Kevin y Kutsch, Tom, “The NRA and Gun Reform: Results in Key 2020 Races”, en *The Trace*, 2020. Disponible en <https://www.thetrace.org/2020/11/election-2020-nra-gun-reform-races/>.
- NRA, “Letter from Wayne”, en *NRA*, 2021. Disponible en <https://www.nraforward.org/waynesletter>.
- NRA, 14 de agosto de 2019, “NRA’s Wayne LaPierre Stands Strong for Law-Abiding Citizens”. YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=I-mzhbZ_Zc8&ab_channel=NRA.
- Redacción, “¿Qué es la Asociación Nacional de Rifle y cómo influye para que EE.UU. no regule la venta de armas?”, en *RPP Noticias*, 2019. Disponible en <https://rpp.pe/mundo/estados-unidos/estados-unidos-nra-que-es-la-asociacion-nacional-de-rifle-y-como-influye-para-que-eeuu-no-regule-la-venta-de-armas-noticia-1214081?ref=rpp>.
- Roesgen, A. (16 de junio de 2021), “Estados Unidos registra más de 280 tiroteos masivos en lo que va de 2021”, *AA*, <https://www.aa.com.tr/es/mundo/estados-unidos-registra-m%C3%A1s-de-280-tiroteos-masivos-en-lo-que-va-de-2021/2275288>.
- Shear, Michael D.; Haberman, Maggie y Gay Stolberg, Sheryl, “Past Flip-Flops Cloud Trump’s Position on Background Checks”, en *The New York Times*, 2019. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/08/09/us/politics/gun-background-checks.html>.

Stevens, Isaac, “Chapter 11” como una Alternativa para la Reestructuración de Compañías Latinoamericanas, en UDP Facultad de Derecho, 2020. Disponible en <https://derecho.udp.cl/chapter-11-como-una-alternativa-para-la-reestructuracion-de-companias-latinoamericanas/>

Washington, “Poderoso lobby de armas de EE. UU. se declara en quiebra para eludir a la justicia”, en *France 24*, 2021. Disponible en <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210116-poderoso-lobby-de-armas-de-eeuu-se-declara-en-quiebra-para-eludir-a-la-justicia>.

LA GESTIÓN EXTERNA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ESTADOUNIDENSES EN EL SIGLO XXI

*The International Management of US Local Governments
in the 21st Century*

ORIANA CHERINI¹

Resumen: A partir del siglo XX, Estados Unidos de América (EE. UU.) se constituye como una de las potencias preponderantes del tablero mundial. En este sentido, es el Estado referente del federalismo como arquitectura estatal, donde la relación entre el poder y el territorio se desarrolla de forma descentralizada, distinguiéndose tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local. En el ámbito internacional, este diseño institucional permite observar una política exterior por parte del gobierno federal y una gestión externa internacional de los gobiernos subnacionales. En el debate teórico de las relaciones internacionales, se comenzó a analizar a partir de la década de los sesenta el rol de estos gobiernos no centrales en la esfera internacional. Por lo tanto, en el presente trabajo se analiza el rol de los gobiernos locales de los EE. UU. en el sistema internacional, tanto por su relacionamiento institucional multilateral como por el posicionamiento de estas ciudades en el mundo.

1. Licenciada en Relaciones Internacionales (UCA). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Profesora de la Universidad Católica Argentina y de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Investigadora del Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social de la UCA, Sede Paraná.

Palabras clave: Política exterior, Estados Unidos, Relaciones internacionales, Gestión externa, Subnacional, Ciudades.

Abstract: From the 20th century, the United States of America (USA) has become one of the preponderant powers on the world board. Likewise, it is the benchmark Nation-State of federalism as a state architecture, where the link between power and territory is developed in a decentralized way, distinguishing three levels of government: federal, state and local. At the international level, this institutional design allows observing a foreign policy by the federal government; and an international external management of subnational governments. In the theoretical debate on International Relations, the role of subnational or local governments in the international sphere began to be analyzed from the sixties. Therefore, this paper analyzes the role of US local governments in the international system, both for their multilateral institutional relationship and for the positioning of these cities in the world.

Keywords: Foreign policy, United States, International relations, External management, Subnational, Cities.

Introducción

Para los ciudadanos globales del siglo XXI, es indudable el rol de EE. UU. como potencia mundial. Este Estado-nación, herencia del colonialismo británico y modelo de la democracia, el constitucionalismo y el federalismo desde su independencia en 1776, se ha consolidado en términos de *soft-power* y *hard-power* desde el siglo XX en adelante.

Es importante entender la conformación y el diseño institucional de los EE. UU. para lograr analizar su accionar doméstico e internacional en el siglo XXI. Su gobierno, acorde a la Constitución de 1787, ratificada por las trece colonias en 1788, estableció el modelo de sistema federal a nivel mundial, como decía John Dickinson: “[...] Que nuestro gobierno sea como el sistema solar. Que el gobierno general sea como el sol y los Estados como los planetas, repelidos y a la vez atraídos, y todo el conjunto moviéndose

en forma regular y armoniosa en diversas órbitas [...]” (Dickinson, 1787-Constitución). En consecuencia, el pueblo estadounidense, a través de sus padres fundadores, decidió un gobierno con tres poderes que se comparten a través de una alianza entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

El sistema federal implica que “*the national government holds significant power, but the smaller political subdivisions also hold significant power*” (Longley, 2020).

Por lo tanto, en su arquitectura institucional gubernamental, se pueden diferenciar tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local.

En este sentido, EE. UU. posee cincuenta estados no centrales o subnacionales con sus respectivos gobiernos locales. Los *states* cuentan con su propia constitución y con tres poderes separados e independientes, como el Estado Federal.

Los gobiernos locales, por su parte, poseen un rol sumamente relevante para los ciudadanos, ya que cada uno gestiona la salud, la educación pública, los impuestos, la seguridad, etc. Es decir, son las esferas de acción gubernamental más descentralizadas y cercanas a la población estadounidense.

Asimismo, es importante esta diferenciación de los niveles de gobierno porque en las relaciones internacionales, desde mediados de la década de los sesenta, se incorporó al debate teórico el reconocimiento de actores internacionales que el realismo no tenía presente en sus postulados (Colacrai, 2013). En consecuencia, y desde el paradigma globalista, se plantea que los gobiernos subnacionales, es decir, provincias/estados y los gobiernos locales/ciudades juegan un rol cada vez mayor en el sistema internacional (Morata, 2013). Llevan adelante gestiones externas para buscar oportunidades que tiendan al crecimiento y al desarrollo de sus gobiernos y ciudadanos, por lo cual, es necesario tener presente el rol de las ciudades en el mundo, particularmente de las grandes potencias como EE. UU.

El gobierno de los EE. UU.: federal, estatal y local

Desde los años sesenta del siglo XX, los gobiernos subnacionales han ganado terreno en la arena internacional, generalmente

en materia de cooperación y búsqueda de inversiones, con el fin de identificar y obtener oportunidades y solucionar las demandas locales a las que el Estado-nación no puede responder con agilidad (Pinto, 2013).

De esta manera, se diferencia la gestión externa de gobiernos locales de la política exterior del Estado Federal, evidenciándose, así, que un Estado Federal fuerte y consolidado como los EE. UU. no conlleva la inactividad de sus gobiernos subnacionales.

Para entender la gestión externa de gobiernos locales estadounidenses es imprescindible comprender su sistema federal. El federalismo se puede definir como: “[...] *an institutional arrangement that creates two relatively autonomous levels of government, each possessing the capacity to act directly on behalf of the people with the authority granted to it by the national constitution*” (Krutz, 2019: 72).

La selección del sistema federal se debió tanto al tamaño del territorio estadounidense como a la diversidad de intereses de las subdivisiones/estados, lo cual hacía imposible tanto un sistema unitario por la variable territorial como un sistema confederado por la diversidad de intereses (Longley, 2020).

También se observan tres teorías sobre el federalismo que han sido aplicadas por las distintas administraciones: “*the dual federalism and the cooperative federalism*” (Longley, 2020) y “*the new federalism*” (Krutz, 2019: 88). El primero, *the dual federalism*, implica que tanto el gobierno federal como los estatales son coiguales y soberanos; y, por lo tanto, el gobierno federal está limitado a aquellos poderes establecidos por la Constitución. El segundo, *the cooperative federalism*, defiende que el gobierno federal es supremo por sobre los gobiernos estatales. El tercero, *the new federalism*, favorece la descentralización para una mayor eficiencia de las políticas públicas: “*New federalism is premised on the idea that the decentralization of policies enhances administrative efficiency, reduces overall public spending, and improves policy outcomes*” (Krutz, 2019: 88).

Estas teorías han sido resultado de la evolución de la concepción del federalismo estadounidense, empezando por el *dual federalism* en el siglo XVIII, el *cooperative federalism* en el siglo XX y el *new federalism* a fines del siglo XX y siglo XXI.

La mayoría del gobierno estadounidense acciona bajo la presunción de un federalismo cooperativo aunque, dependiendo de la administración, ha variado la mirada respecto al poder de los Estados, particularmente en materia de salud (Longley, 2020; Krutz, 2019).

Más allá de todo esto, es importante entender que en este sistema federal se diferencian tres niveles de gobierno, cada uno con sus poderes y atribuciones en materia nacional e internacional: federal, estatal y local.

En primer lugar, el gobierno federal posee tres poderes independientes pero interrelacionados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

En segundo lugar, EE. UU. posee cincuenta estados, con su propia constitución y la mayoría se asemeja al gobierno federal, es decir que cuentan con tres poderes separados e independientes. En la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, existen tres categorías de poderes: los poderes reservados de los estados (policía, salud, educación); los poderes delegados que se encuentran enumerados en el art. 1º, sección 8, de la constitución (impuestos, comercio exterior, defensa, emisión de moneda, guerra, milicia, etc.); y los poderes concurrentes, como, por ejemplo, los impuestos y las obras públicas (Constitución Nacional de los Estados Unidos).

En tercer lugar, los gobiernos locales o ciudades se forman con la supervisión de las legislaturas estatales.

Los gobiernos locales y estatales operan las escuelas públicas, imponen y recaudan impuestos, construyen y reparan carreteras, mantienen registros oficiales de propiedades, y, en general, velan por la seguridad y la salud pública (Meridian, 2019). En consecuencia, los gobiernos subnacionales, ya sean estados o ciudades, son los más cercanos a la ciudadanía, y, por lo tanto, cumplen un rol fundamental en la recepción de demandas y la elaboración de políticas públicas para la vida cotidiana de los ciudadanos: “[...] *state and local government provides resources that shape our everyday lives* [...]” (Krutz, 2019: 521).

En este sentido, los estados mantuvieron ciertos poderes independientes del Estado Federal, como, por ejemplo, establecer ciudades: “*This gave states sovereignty, or supreme and independent authority, over county, municipal, school and other special dis-*

tricts” (Krutz, 2019: 523). Ante la necesidad de trabajar conjuntamente para asegurar los servicios ciudadanos, en consecuencia, varios estados han dado cierta autonomía a las ciudades para alcanzar estos objetivos (Krutz, 2019). Dicha autonomía, dependiendo su amplitud según el estado, les ha permitido a los gobiernos locales estadounidenses entablar gestiones externas para promocionar sus territorios y negocios, cooperar en materias de agenda internacional y liderar acciones multilaterales con otros gobiernos locales (Hachigian, 2019).

Por lo tanto, los poderes delegados al gobierno federal en términos de relaciones internacionales hacen referencia al comercio con naciones extranjeras y a la declaración de guerra, es decir, la política exterior del Estado-nación; sin embargo, no prohíben las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en otras áreas temáticas o líneas de acción.

La política exterior y la gestión externa de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales

Dentro de las relaciones internacionales, es necesario diferenciar dos conceptos básicos que pueden llegar a generar confusión: la política exterior y la gestión externa de gobiernos no centrales o subnacionales.

La política exterior se puede comprender como “aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional” (Lasagna, 1995: 389).

Para la doctrina estadounidense, la política exterior, o *foreign policy*, es: “[...] *the goals that a state’s officials seek to attain abroad, the values that give rise to those objectives, and the means or instruments used to pursue them*” (Krutz, 2019: 628).

Los objetivos de política exterior estadounidense sobre los que hay consenso, según Krutz (2019), son: la protección del Estado y los ciudadanos, mantener el acceso a recursos y mercados, preservar el balance de poder mundial y la protección de la democracia y los Derechos Humanos.

Por lo tanto, la política exterior corresponde al Gobierno Federal estadounidense, entre cuyas competencias se encuentra el comercio internacional, la declaración de guerra, celebrar tratados internacionales y representar los intereses nacionales de Estados Unidos en el sistema internacional.

Sin embargo, existe otro fenómeno internacional que atraviesa a todos los Estado-nación, que es la actividad internacional o gestión externa de los gobiernos no centrales, diferenciada de la política exterior de los gobiernos centrales/Estados. Este proceso se viene desarrollando desde mediados de la década de los sesenta del siglo XX, debido a una serie de factores que favorecieron su evolución: la descentralización de funciones estatales hacia niveles subnacionales de gobierno, las crisis económicas y el aumento de demandas ciudadanas, la interdependencia y la globalización, entre otros (Zubelzú, 2006).

En este trabajo, se adopta la definición de Colacrai y Zubelzú sobre gestión externa de gobiernos no centrales, en este caso entendida como “la acción internacional realizada por gobiernos no centrales, con el extremo cuidado para diferenciarla del término política exterior, el cual es potestad exclusiva del Estado-nación” (Zubelzú, 2006: 150).

En el caso de Estados Unidos: “[...] La existencia de estrategias de gestión internacional en los espacios subnacionales no es un proceso actual, ya que cuenta con antecedentes históricos remotos y contemporáneos del siglo XX. En un estudio sobre los gobiernos subnacionales de Estados Unidos, Clarke y Gaile (1992) constataban, dos décadas atrás, la multiplicación de las estrategias de desarrollo económico local en las ciudades con el objetivo de incrementar sus ingresos mencionando entre ellas a la promoción y marketing, la planificación estratégica, y el desarrollo de misiones comerciales al exterior [...]” (Calvento, 2014: 305).

Además, este fenómeno se da a través de los gobiernos estatales o *states* y sus respectivas ciudades, ya que, como se vio anteriormente, la *Foreign Policy* corresponde al Gobierno Federal. Consecuentemente, cada nivel de gobierno posee una relación directa con su público específico en torno a las políticas públicas que lleva a cabo y sobre las cuales la población los responsabiliza (Bednar, 2009).

Por lo tanto, la gestión externa es la actividad internacional de los gobiernos no centrales o subnacionales en el sistema internacional, diferenciándose de la política exterior norteamericana, ya que en la gestión externa no se representan los intereses del Estado nacional, sino que se llevan a cabo acciones de relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional para lograr beneficios locales (Calvento, 2014; Hachigian, 2019).

El relacionamiento institucional internacional hace referencia a relaciones bilaterales y multilaterales; mientras que el posicionamiento internacional hace referencia a relaciones comerciales y el marketing de dichos gobiernos locales (Calvento, 2016).

En el presente trabajo se analiza el relacionamiento internacional multilateral y el posicionamiento internacional a través de la institucionalización de áreas gubernamentales de los gobiernos locales estadounidenses en el siglo XXI. Como plantea Hachigian (2019), cada vez más ciudades de los EE. UU. están llevando adelante relaciones internacionales: “[...] Los responsables de la política exterior acostumbrados a operar a nivel nacional pueden sorprenderse del grado en que las ciudades son actores globales por derecho propio [...] La diplomacia de la ciudad debe, ante todo, servir al propósito y objetivo central del gobierno local: mejorar la vida de los residentes [...]” (Hachigian, 2019).

Relacionamiento institucional multilateral

A continuación, se desarrolla la participación de ciudades estadounidenses en tres relacionamientos multilaterales, específicamente en tres redes de ciudades de alcance global: el Grupo de Liderazgo Climático (C40), Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI) y la Red 100 Ciudades Resilientes (100RC).

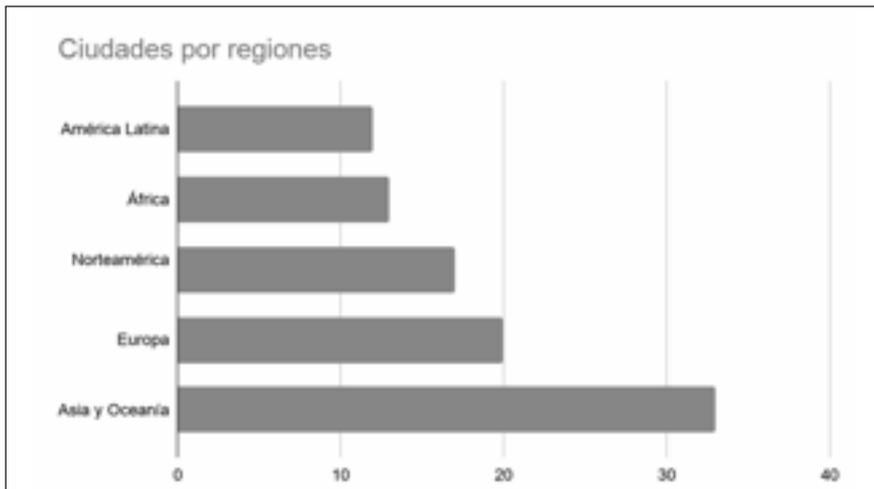
Estas redes nacen aproximadamente en la década de los ochenta, y han ido incrementando en número y presencia internacional desde entonces. Una ventaja que poseen es que cuentan con un mayor margen de flexibilidad y dinamismo que otros tipos de relacionamiento, por ejemplo, el bilateral (Calvento, 2016).

Asimismo, el rol que han alcanzado los gobiernos locales, como actores más descentralizados del gobierno y, por lo tanto, más cer-

canos a la población, es fundamental en materia de crecimiento económico, cambio climático, desarrollo social y cultural, etc., y “ha generado una dinámica de relaciones entre municipios que se expresa en diversas redes y espacios internacionales, con la ampliación de su agenda de lo local a lo global” (Barrera Guarderas, 2014, p. 11; Calvento, 2016: 298).

En primer lugar, el C40 es una red de ciudades fundada en 2005, con el propósito de aunar esfuerzos para luchar contra el calentamiento global y el cambio climático. En esta red, Estados Unidos de América es uno de los países con mayor cantidad de ciudades participando en la misma. El C40 cuenta con 97 ciudades afiliadas, de las cuales 14 de ellas son de EE. UU. Asimismo, C40 divide a los países en regiones y EE. UU. forma parte de Norteamérica, donde de las 17 ciudades 14 son estadounidenses y las otras 3 son canadienses. Teniendo en cuenta la proporción, las ciudades de EE. UU. constituyen el 14,4 % del total de las ciudades participantes en C40 (14 de 97)².

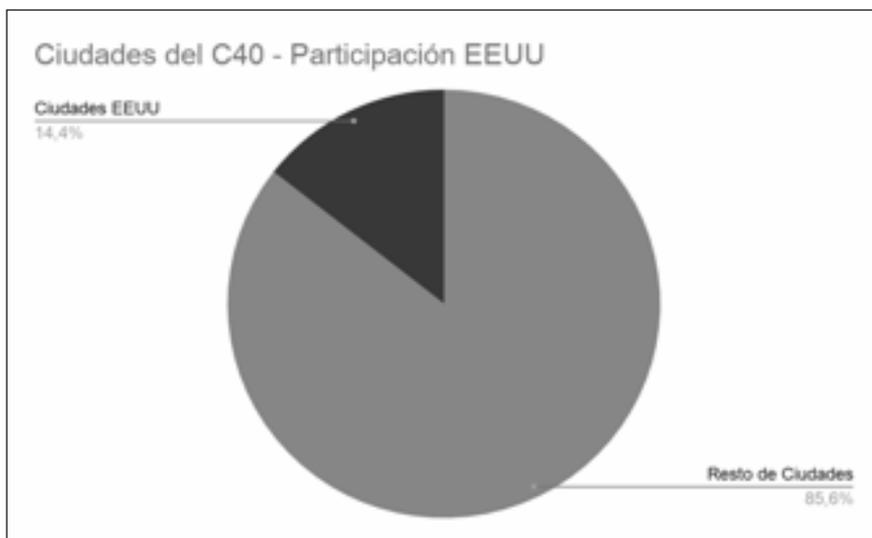
Gráfico N° 1: Ciudades de C40 por región



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la organización (disponibles en www.c40.org).

2. Ver www.C40.org. Consulta: 3 de febrero de 2021.

Gráfico N° 2: Ciudades estadounidenses en C40



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la organización (disponibles en www.c40.org).

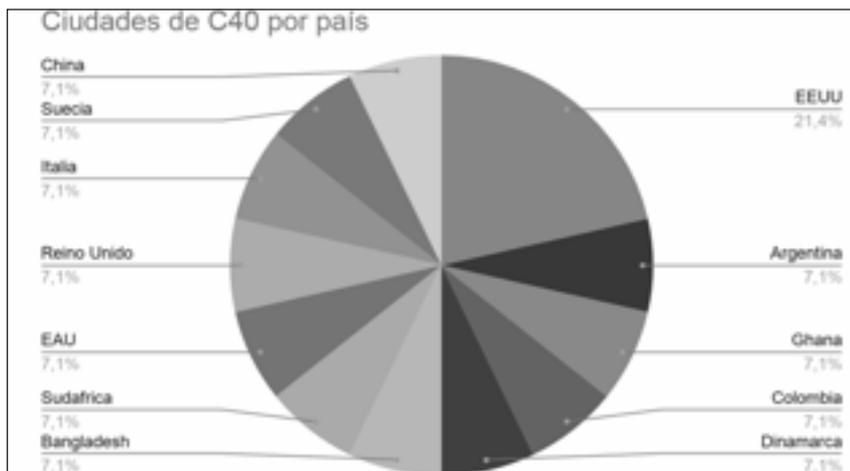
Las ciudades estadounidenses participantes son: Austin, Boston, Chicago, Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York, Filadelfia, Phoenix, Portland, San Francisco, Seattle, Washington DC.

Entre las principales iniciativas en las que participan estas ciudades se encuentran las referidas a: energía y edificios; transporte y planificación urbana; alimentos, residuos y agua e implementación de adaptación.

El segundo país con mayor cantidad de ciudades participantes es China, que cuenta con 12 ciudades activas. Por otra parte, el resto de las potencias no poseen una cantidad significativa de ciudades participantes. Por ejemplo, Rusia cuenta con 1 y Brasil con 4.

Asimismo, dentro de la estructura institucional de C40, las ciudades estadounidenses poseen un rol importante, ya que, de las 14 ciudades del Comité Directivo, 3 son estadounidenses (el 21,4 %): Boston, Los Ángeles y Seattle. Asimismo, el actual presidente del C40 es el Alcalde de Los Ángeles, el Sr. Eric Garcetti. Y en el período 2010-2013, el presidente fue el Alcalde de la ciudad de Nueva York, Michael R. Bloomberg, quien es presidente de la junta directiva de C40.

Gráfico N° 3: Ciudades de C40 por país



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la organización (disponibles en www.c40.org).

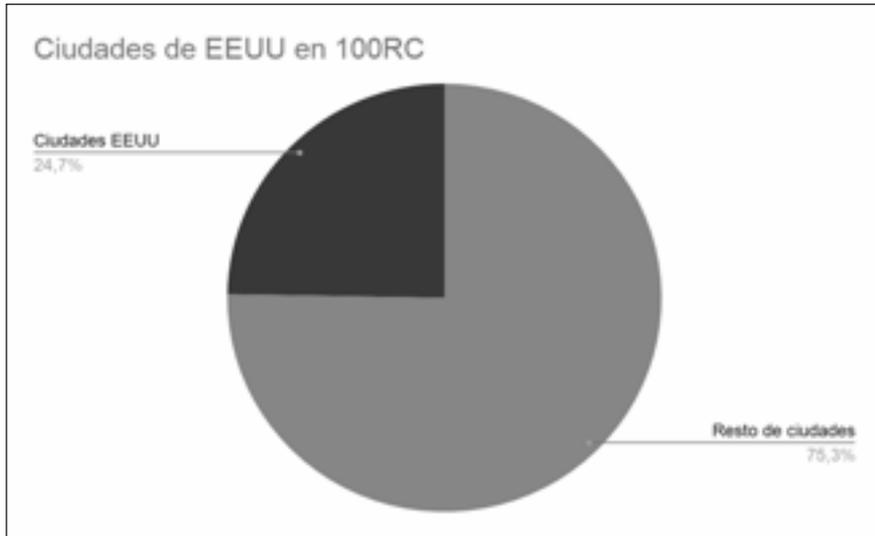
En segundo lugar se menciona la *Red 100 Ciudades Resilientes* (100RC). La misma se define como la red de resiliencia urbana líder en el mundo. Reúnen conocimientos, prácticas, asociaciones y financiación globales para empoderar a las ciudades miembro a construir ciudades seguras y equitativas³.

Según sus datos oficiales, actualmente cuenta con 97 ciudades, de las cuales 24 son ciudades de los EE. UU., entre ellas: Atlanta, Berkeley, Boston, Boulder, Chicago, Dallas, El Paso, Greater Miami & the Beaches, Honolulu, Houston, Los Ángeles, Louisville, Minneapolis, Nashville, New Orleans, New York, Norfolk, Oakland, Pittsburgh, San Francisco, Seattle, St. Louis, Tulsa, Washington, DC⁴. Otras potencias, como el Reino Unido, cuentan con 5, China con 2, Brasil con 3, etc.

Otro dato relevante para los gobiernos locales de los EE. UU. es que la red se organiza en cuatro centros regionales (Europa,

3. Ver <https://resilientcitiesnetwork.org/about/>. Consulta: 3 de febrero de 2021.

4. Ver https://resilientcitiesnetwork.org/network/?tx_regions=north-america. Consulta: 3 de febrero de 2021.

Gráfico N° 4: Ciudades de EE. UU. en 100RC

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la organización (disponibles en <https://resilientcitiesnetwork.org/about/>).

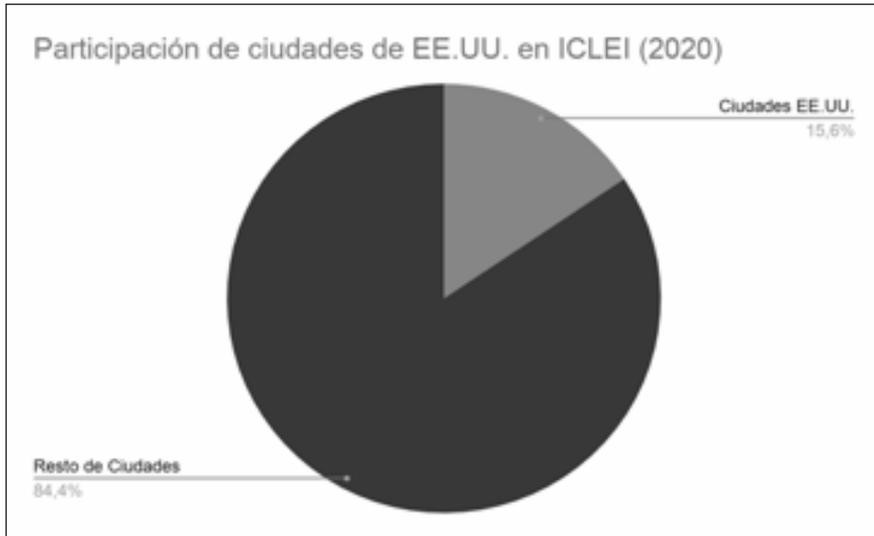
México, Singapur y EE. UU.) y EE. UU. constituye uno de ellos. A su vez, el presidente actual de la organización es Sylvester Turner, Alcalde de Houston; y en el Comité Directivo Global (GSC), que representa a las ciudades y proporciona una plataforma para la red liderada por ciudades, la región de América del Norte (cada región posee dos escaños) está representada por Houston y San Francisco.

En tercer lugar, *Gobiernos Locales para la Sustentabilidad o ICLEI*: es una red de ciudades con más de 1750 gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible. Promueve la política de sostenibilidad e impulsa la acción local para un desarrollo bajo en emisiones, basado en la naturaleza, equitativo, resiliente y circular⁵.

El actual presidente del Comité Ejecutivo Global de ICLEI es Frank Cownie, Alcalde de la ciudad de Des Moines, EE. UU. Asimismo, acorde a los datos oficiales de la Oficina de ICLEI USA, 273 gobiernos locales estadounidenses forman parte actualmente de

5. Ver https://iclei.org/en/our_network.html. Consulta: 3 de febrero de 2021.

Gráfico N° 5: Ciudades de EE. UU. en ICLEI



Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales de la organización (disponibles en <https://iclei.org/>).

ICLEI. Es decir, que el 15,6 % de las ciudades de ICLEI son estadounidenses (273 de 1750 ciudades)⁶.

Otro dato relevante a tener en consideración es que en la organización institucional de ICLEI, solamente cuatro países poseen oficinas propias y EE. UU. es uno de éstos (Japón, Canadá, EE. UU. y México), mientras que el resto se organiza a nivel regional.

Posicionamiento internacional

Los gobiernos locales cuentan también, en el ámbito de su gestión externa, con herramientas de posicionamiento internacional, que son: “[...] aquellas de carácter unilateral desarrolladas por los gobiernos municipales con el objetivo de promocionar y posicionar en el exterior a los actores subnacionales. Para el análisis de este

6. Ver <https://iclei.org/>. Consulta: 3 de febrero de 2021.

tipo de estrategia debe tenerse en cuenta que las mismas implican un mayor compromiso y sustentabilidad por parte de los gobiernos municipales, ya que, a diferencia de las políticas de relacionamiento institucional, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y el trabajo unilateral de este actor [...]” (Calvento, 2016: 318).

La acción que se suele llevar a cabo y que se analiza en este trabajo es la institucionalización de un área gubernamental, que permite posteriormente desarrollar las herramientas de comercio exterior y el marketing de las ciudades. Esto quiere decir que los gobiernos locales crean un área de gobierno dedicada a las relaciones internacionales de la ciudad.

En este caso, se seleccionaron los casos de Nueva York y Los Ángeles, a modo de ejemplo, para analizar la faceta del posicionamiento internacional. En primer lugar, Nueva York cuenta con la Oficina de Asuntos Internacionales, la cual: “[...] proporciona una plataforma global desde la cual la ciudad promueve sus metas para una sociedad más equitativa e inclusiva. La oficina cultiva asociaciones críticas con la comunidad internacional que fortalecen nuestras habilidades”⁷.

Los programas e iniciativas claves del área son cinco. En primer lugar, Embajadores Junior: “[...] NYC Junior Ambassadors es una iniciativa centrada en capacitar a los estudiantes de séptimo grado en los cinco distritos de la ciudad de Nueva York para que se involucren activamente con las Naciones Unidas y su misión de abordar los desafíos más urgentes del mundo [...]”⁸. Entre las acciones que llevan a cabo en este programa se incluyen: recorrido por la sede de Naciones Unidas, visita de un diplomático a la clase de los alumnos para explicar el rol de la ciudad de Nueva York en el mundo, eventos con otros beneficiarios del programa, etc.

En segundo lugar, “visión global-acción urbana”, a través de la cual la ciudad de Nueva York está utilizando los ODS de Naciones Unidas para: “[...] compartir las innovaciones de la ciudad de

7. Ver <https://www1.nyc.gov/site/international/index.page>. Consulta: 3 de febrero de 2021.

8. Ver <https://www1.nyc.gov/site/international/programs/nyc-junior-ambassadors.page>. Consulta: 3 de febrero de 2021.

Nueva York en sostenibilidad con ciudades y países de todo el mundo y aprender de ellos también”⁹. Es decir que se observa la aplicación de los ODS en las políticas públicas de la ciudad y su posterior reflejo en el sistema internacional como un ejemplo de gobierno local internacionalizado.

En tercer lugar, la ciudad cuenta con una plataforma para negocios internacionales, donde ofrece información y asesoramiento legal, financiero, técnico, laboral, bancario, etc., según el tipo de industria para inversores de todo el país y del mundo.

En cuarto lugar, a través de la iniciativa “Conectando lo local a lo global” (CL2G), la ciudad de Nueva York conecta a la comunidad diplomática y consular de la ciudad.

Finalmente, el programa “NY en la ONU” se constituyó debido al rol de la ciudad como sede de las Naciones Unidas, ubicada de forma permanente en Nueva York desde 1952: “[...] La presencia de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, junto con varias oficinas, agencias, fondos y programas principales de las Naciones Unidas, es un testimonio del estatus de la ciudad como centro global [...]”¹⁰.

La iniciativa tiene por objetivo crear nuevas oportunidades de aprendizaje entre los ciudadanos de Nueva York y las Naciones Unidas, y es un esfuerzo para integrar completamente a la comunidad de las Naciones Unidas en el tejido de la ciudad.

Por lo tanto, se observa cómo Nueva York se posicionó a través de estas iniciativas, principalmente en torno a las Naciones Unidas como organización internacional, la consecución e implementación de los ODS y la promoción de inversiones locales.

En el caso de la ciudad de Los Ángeles, cuenta con la Oficina de Asuntos Internacionales del Alcalde, la cual trabaja para conectar la ciudad con socios económicos y culturales en todo el mundo: “[...] El Alcalde Garcetti sabe que Los Ángeles es una ciudad verdaderamente internacional, y nuestra prosperidad, crecimiento, éxito y progreso futuros están ligados, en parte, a lo que sucede más allá

9. Ver <https://www1.nyc.gov/site/international/programs/global-vision-urban-action.page>. Consulta: 3 de febrero de 2021.

10. Ver <https://www1.nyc.gov/site/international/programs/the-new-yorkness-of-the-un.page>. Consulta: 3 de febrero de 2021.

Tabla N° 1: Líneas de acción de la Oficina de Asuntos Internacionales de Los Ángeles

Líneas de acción de la Oficina de Asuntos Internacionales de Los Ángeles	
Negocios internacionales	<ul style="list-style-type: none"> – Misiones comerciales. – Promoción de exportaciones.
Juegos Olímpicos y Paralímpicos 2028	<ul style="list-style-type: none"> – Organización del evento internacional desde 2020. – Inversiones en deportes juveniles. – Coordinación con actores internacionales.
ODS	<ul style="list-style-type: none"> – Implementación y seguimiento de los ODS a nivel local. – La primera ciudad del mundo en reportar datos de los ODS a nivel de indicador utilizando un código abierto y plataforma de informes de datos. – La sexta ciudad en presentar una Revisión Local Voluntaria en las Naciones Unidas sobre nuestro progreso hacia los ODS.
Jóvenes Embajadores de la Alcaldía (MaYA)	<ul style="list-style-type: none"> – Conectar a los jóvenes angelinos con la comunidad global. – Informar sobre trayectorias y oportunidades profesionales internacionales y alentarlos a convertirse en ciudadanos del mundo. – Programa gratuito de viajes internacionales.

Tabla N° 1: Líneas de acción de la Oficina de Asuntos Internacionales de Los Ángeles (continuación)

Líneas de acción de la Oficina de Asuntos Internacionales de Los Ángeles	
Diplomacia local	<ul style="list-style-type: none"> – Es el tercer Cuerpo Consular más grande del mundo, con representación diplomática de más de 100 países. – En asociación con el Cuerpo Consular de Los Ángeles (LACC), la Oficina del Alcalde organiza regularmente eventos de servicio comunitario y organiza sesiones informativas sobre temas clave relevantes para las comunidades internacionales. – Trabaja con socios internacionales para promover el liderazgo de las ciudades en temas de impacto global, como la crisis de COVID-19, el cambio climático y la sostenibilidad, y la migración. Ej. C40.
Sister Cities of Los Angeles, Inc. (SCOLA)	<ul style="list-style-type: none"> – Plataforma diplomática para Los Ángeles que promueve la cooperación y el compromiso directo con sus socios globales en temas de interés mutuo, particularmente en torno a negocios y comercio, turismo, educación y cultura.
MEXLA	<ul style="list-style-type: none"> – Desde 2019, una comisión conformada por líderes de Los Ángeles y México enfocada en enriquecer los lazos culturales, económicos y sociales entre México y Los Ángeles a través de un cruce impactante. – Colaboraciones fronterizas entre líderes de sectores clave.

Fuente: Elaboración propia.

de nuestras fronteras. Es por eso que ha convertido en una de sus principales prioridades llevar LA al mundo y el mundo a LA [...]”¹¹.

Las acciones que lleva a cabo esta área gubernamental son: cooperación educativa con socios extranjeros a través de intercambios; fomentar la inversión extranjera; posicionarse como líder de los ODS; ser sede de eventos internacionales como los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2028; y promocionar a la ciudad como centro de la sostenibilidad, la inclusión, la resiliencia y la innovación¹².

En las páginas 60-61, se elaboró un cuadro con las principales líneas de trabajo del área de internacionalización de la ciudad de Los Ángeles.

Conclusiones

Se observa que Estados Unidos no es solamente una potencia en términos de Estado-nacional, sino que cuenta con una participación activa de sus gobiernos locales en términos de gestión externa en el sistema internacional. Esto es posible debido al sistema federal y la descentralización de funciones, particularmente acorde a la concepción estadounidense de que los estados y los gobiernos locales deben solucionar las demandas poblacionales y aplicar políticas públicas que favorezcan el desarrollo, según la concepción del *New Federalism* (Krutz, 2019).

En términos internacionales, el Estado Federal es el encargado de la Política Exterior, pero no se les niega constitucionalmente a los gobiernos subnacionales atribuciones de gestión externa.

En términos de relaciones institucionales internacionales, en las tres redes multilaterales de gobiernos locales mencionadas, las ciudades estadounidenses no solo son preponderantes en cantidad, presencia y participación, sino que también forman parte de la estruc-

11. Ver <https://www.lamayor.org/international-affairs>. Consulta: 5 de febrero de 2021.

12. Ver <https://www.lamayor.org/international-affairs>. Consulta: 5 de febrero de 2021.

tura institucional de las organizaciones, dándoles mayor poder de decisión y de prestigio internacional.

Asimismo, en cuanto al posicionamiento internacional, las ciudades de NY y LA poseen áreas institucionalizadas en el gobierno, lo que les permite consolidar su gestión externa como política pública local. Se observa que comparten ciertas líneas de acción internacional: aplicación y seguimiento de la Agenda 2030 (ODS), promoción de inversiones y negocios locales y la relación con cuerpos diplomáticos y consulares.

Es menester recordar que, en este caso, la política exterior es una competencia federal y que los gobiernos locales llevan a cabo una gestión externa que les permite posicionarse internacionalmente y relacionarse multilateral y bilateralmente. En este sentido, se considera que el posicionamiento de las ciudades favorece algunos aspectos de la política exterior de manera indirecta. Esto quiere decir que tanto la presencia como el liderazgo de estas ciudades en el sistema internacional alimentan y consolidan el *soft-power* estadounidense, además de que facilitan la consecución de recursos, la promoción turística y empresarial, y la cooperación educativa-técnica. En definitiva, contribuyen a los objetivos de política exterior mencionados anteriormente, en particular, el acceso a recursos y mercados (al fomentar los negocios y promocionar los territorios en el exterior), preservar el balance de poder mundial (al posicionarse como el país con mayor cantidad y participación en el ámbito multilateral local) y la protección de la democracia y los Derechos Humanos (si comprendemos a los Derechos Humanos en una concepción amplia, incorporando el derecho a un medio ambiente sano y resiliente, en conjunto con los ODS).

No se pueden entender en el siglo XXI las relaciones internacionales, si no se analizan todos los actores que participan en el sistema. Los gobiernos locales cada vez ganan mayor protagonismo y generan más beneficios para el desarrollo local, siempre y cuando no interfirieran con la política exterior de la nación, es decir, respeten sus competencias constitucionales. Se está dejando en evidencia que las relaciones internacionales no son un campo de juego exclusivo de los Estado-nación como se creía hace unas décadas. Hoy en día, los Estados conviven y se relacionan con gobiernos subnacionales, organizaciones internacionales, empresas transnacionales,

etc.; lo que ofrece varias oportunidades y, a la vez, muchos desafíos debido a los múltiples intereses y a los cada vez más escasos recursos.

Bibliografía

- Bednar, J., *The Resilience of the American Federal System. Handbook of Constitutional Law*, Oxford University Press, Forthcoming, septiembre 2014.
- Calvento, M., “La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo”, *Interações*, Campo Grande, v. 15, n. 2, pp. 301-313, jul./dez. 2014, <https://www.scielo.br/pdf/inter/v15n2/08.pdf>.
- Calvento, M., “La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina”, *Desafíos*, 28(I), 2016, pp. 295-332. Doi: [dx.doi.org/10.12804/desafos28.1.2016.07](https://doi.org/10.12804/desafos28.1.2016.07).
- Colacrai, M.; Zubelzú, G., “Las Provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las Relaciones Internacionales?”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, 1994, pp. 1-47.
- Colacrai, M., “El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco”, *Revista de integración y cooperación internacional* N° 14, 2013.
- Constitución Nacional de los Estados Unidos, *La Constitución de los Estados Unidos e información fascinante al respecto*, Oak Hill Publishing Company, 2018.
- C40 (2021). Página oficial del Grupo de Liderazgo Climático C40. Disponible en: <https://www.c40.org/cities> (consulta: 5 de febrero de 2021).
- Hachigian, N., “Las ciudades determinarán el futuro de la diplomacia”, en *Foreign Policy*, 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/04/16/cities-will-determine-the-future-of-diplomacy/> (consulta: 5 de diciembre de 2020).
- ICLEI (2021). Página oficial de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. Disponible en: <https://iclei.org/> (consulta: 10 de febrero de 2021).
- Krutz, Glen, *American Government 2e*, Rice University, OpenStax, 2019.
- Lasagna, M., “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, Santiago, 111, 1995, pp. 387-409.

- Longley, R., “What Is Federalism? Definition and How It Works in the USA Government System of Shared Powers”, *ThoughtCo*, 2020. Recuperado de: <https://www.thoughtco.com/federalism-powers-national-and-state-governments-3321841>.
- Meridian, “Gobierno de los Estados Unidos de América”, Publicación para el Programa de Liderazgo para Visitantes Internacionales, 2019.
- Morata, F., *Gobernanza multinivel: entre democracia y eficiencia*, Zaragoza, Prensa Universitaria, 2013.
- Pinto, V. G., *La ciudad en la globalización*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 2013.
- Zubelzú, G., “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”, *Estudios* N° 18, UNC, otoño 2006.
- 100RC. Página oficial de la Red 100 Ciudades Resilientes. Disponible en: <http://www.100resilientcities.org/> (consulta: 1° de febrero de 2021).

LA CRISIS IDENTITARIA DEL PARTIDO DEMÓCRATA
ESTADOUNIDENSE: VOTO JOVEN, INFLUENCIA DE LOS
NUEVOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL FENÓMENO
ALEXANDRIA OCASIO-CORTEZ

*The identity crisis of the American Democratic Party:
young vote, new media influence and the
Alexandria Ocasio-Cortez phenomenon*

AGUSTINA ALONSO¹

Resumen: El Partido Demócrata estadounidense atraviesa una crisis identitaria durante los últimos años. La brecha entre sus representantes tradicionales –hombres, blancos y del *statu quo*– y sus partidarios se agranda cuando nos referimos al votante más joven. Se observa una necesidad de cubrir ese vacío de representación con nuevos cuadros que escuchen los pedidos que demanda este sector del electorado: problemáticas de género, cambio climático, minorías, justicia racial y mejora de las políticas sociales. Este trabajo advierte que esta brecha se encuentra atravesada por la masiva influencia de los nuevos medios de comunicación a la hora de conformar nuevas figuras políticas junto con el reciente ascenso de congresistas jóvenes. El proyecto analiza cualitativamente las variables intervinientes asumiendo la necesidad de un recambio generacional en el Partido Demócrata y la formación de futuros líderes. Como

1. Licenciada en Ciencia Política especializada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora de Política Exterior y Coordinadora del Observatorio de Política Internacional del Centro de Estudios de Política Internacional de la Universidad de Buenos Aires (CEPI-UBA).

estudio de caso, la presente investigación analiza a la joven congresista Alexandria Ocasio-Cortez, quien muestra una destacada aceptación entre el votante joven debido a su origen de clase media, sus propuestas progresistas y su visibilidad en las redes sociales.

Palabras clave: Estados Unidos, Partido Demócrata, Voto joven, Medios de comunicación, Alexandria Ocasio-Cortez.

Abstract: The American Democratic Party has been suffering an identity crisis for the last few years. The gap between their traditional representatives –men, white and status quo– and their supporters increases when we consider the younger voter. It is necessary to fill this gap in representation with new leaders who listen to the demands of this constituency: gender issues, climate change, minorities, racial injustice and social policies. This work warns that this gap is crossed by the massive influence of the new media in shaping new political figures along with the recent rise of young congress people. This project analyzes qualitatively the variables involved assuming the need for a generational change in the Democratic Party and the formation of future leaders. As a study case, the current research analyzes the young congresswoman Alexandria Ocasio-Cortez who shows an outstanding acceptance among young voters due to her working-class origin, her progressive legislative agenda and her visibility in social media.

Keywords: United States, Democratic Party, Young vote, Social media, Alexandria Ocasio-Cortez.

I. Introducción

El Partido Demócrata estadounidense remonta sus orígenes a la época de la independencia de la corona británica. Desde entonces, su recorrido fue diverso. Atravesó numerosos cambios, entre ellos, un vuelco identitario fundamental: su posición frente a la esclavitud. En sus comienzos, el partido se mostraba a favor de que cada estado tuviese autonomía respecto a la conservación de esclavos. Ingresando al siglo XX, se produce el cambio ideológico que le da forma al concepto de Partido Demócrata que conocemos en la actualidad.

Este partido, representante de los valores progresistas y la amplitud de derechos, continuó este camino hasta entrar en crisis en la última década luego de las dos presidencias de Barack Obama.

El presente trabajo tratará de dilucidar de manera cualitativa por qué hay dos facciones tan marcadas en este partido: la tradicional y la ascendente, cómo influye el componente etario, el voto joven y las nuevas demandas de este electorado, el impacto de los nuevos medios de comunicación y la necesidad del surgimiento de nuevos representantes. Ambas facciones se retroalimentan y se necesitan para ganar elecciones, tal como sucedió en el último noviembre. Pero ¿qué pasará a futuro? ¿Quiénes son los representantes que se asoman ante un inevitable cambio generacional de los políticos del *statu quo*?

Se destaca la figura de Alexandria Ocasio-Cortez y una nueva generación de mujeres políticas que comparten proyectos progresistas similares, denominadas “The Squad” (el escuadrón), como posibles figuras de un cambio necesario en este partido en vistas de representar al sector más joven del electorado en lugares de importancia dentro del Poder Ejecutivo.

II. Problema de investigación

La presente investigación plantea como problemática la crisis generacional que está enfrentando el Partido Demócrata estadounidense, donde los cuadros tradicionales del *establishment* y del *statu quo* se enfrentan a los ascendentes cuadros más jóvenes, como es el caso sujeto a análisis de la congresista Alexandria Ocasio-Cortez.

III. Objetivos de investigación

El objetivo general de este proyecto será analizar cualitativamente, de manera descriptiva y en carácter de investigación social, el enfrentamiento entre los cuadros tradicionales del Partido Demócrata estadounidense y los cuadros ascendentes considerando la brecha generacional como factor interviniente.

Como objetivos específicos se propone: describir las características del Partido Demócrata y sus cambios ideológicos a lo largo de los años, cuestionar la poca presencia en las urnas del electorado joven, cuáles son sus inquietudes y qué figuras los interpelan, exponer los mecanismos de los nuevos medios de comunicación y su uso político y diseccionar el perfil ascendente de Alexandria Ocasio-Cortez como ejemplo de caso para la problemática planteada.

IV. Marco teórico

La argumentación teórica de la relación que se establece entre las líneas de análisis y los ejes conceptuales sobre los que apoyar la lectura interpretativa de esta investigación se sustentan con el artículo propuesto por el sitio theSkimm', donde se sentencia que el Partido Demócrata enfrenta una crisis de identidad (theSkimm', 2020).

Este artículo nos aporta los siguientes conceptos básicos:

- El Partido Demócrata es el partido político más antiguo de los Estados Unidos.
- Nace en 1828, cuando Andrew Jackson es elegido como presidente del partido.
- Tiene su origen en las facciones antifederalistas de la época de la independencia estadounidense del dominio británico. Estas facciones fueron organizadas por Thomas Jefferson, James Madison y otros opositores al federalismo en el final del año 1700.
- En sus inicios, el Partido Demócrata consideraba correcto el sostenimiento de la esclavitud a fin de mantener la economía agraria del país. Consideraban que cada Estado debía tener soberanía respecto a esta temática.
- Luego de la Guerra Civil (1861-1865) e ingresando al siglo XX, encontramos las tres presidencias que favorecen el giro ideológico hacia las características que actualmente conocemos del Partido:
 - 1) Presidencia de Franklin D. Roosevelt (1933-1945): Posterior a la crisis mundial de 1930, el presidente

- Roosevelt introduce el New Deal a través de proyectos de infraestructura y de legislación a favor de los trabajadores.
- 2) Presidencia de Harry Truman (1945-1953): En esta presidencia se introducen los Derechos Civiles que, posteriormente, quedan sellados en el Acta a los Derechos Civiles de 1964. Este hecho hace que la población afroamericana, hasta entonces afín al Partido Republicano por su postura antiesclavista, girara su interés ideológico hacia el Partido Demócrata convirtiéndose en un componente fundamental de su electorado hasta la actualidad.
 - 3) Presidencia de John Fitzgerald Kennedy (1961-1963): En su corta gestión, planteó un ambicioso plan que prometía usar fondos federales para educación, salud e intervención estatal, a fin de retener la recesión en la que estaba inmersa el país posterior a la Segunda Guerra Mundial. También, este Presidente apoyó la integración racial y los Derechos Civiles.

Luego de las presidencias demócratas de Jimmy Carter y Bill Clinton, llegó un punto de inflexión para el Partido: los ocho años de presidencia de Barack Obama (2009-2017). El primer afroamericano en llegar al salón oval debió lidiar con la crisis mundial de 2008 y con el crecimiento del movimiento conservador “Tea Party”, que lo llevó a perder varios asientos legislativos y del Senado. Las políticas públicas llevadas adelante por Obama, como el Acuerdo Transpacífico o la reducción de los beneficios de Seguridad Social, llevaron a que en las elecciones de 2016 el partido se radicalizara y el ala más progresista optara por apoyar al senador Bernie Sanders, en lugar de a la candidata Hillary Clinton.

La crisis identitaria dividió a los demócratas moderados frente a los demócratas más radicales y, desde entonces, se observa el esfuerzo por generar alianzas entre aquellos que están dispuestos a negociar con el *establishment* político y aceptar políticas *statu-quistas* –como lo fue la fórmula recientemente ganadora, Biden-Harris– frente al ala más radical que interpela al electorado joven con políticas como: Medicare for All, cambio climático, gratuidad en educación superior, campañas mediante redes sociales, entre otros mecanismos.

Frente a lo expuesto, y en consecuencia con los objetivos de la investigación, se seleccionaron artículos periodísticos y académicos a fin de reforzar los argumentos de la hipótesis planteada.

V. Metodología

El método empleado será cualitativo, apelando al análisis y a la comprensión de textos pertinentes a fin de llegar a una conclusión frente al problema expuesto y al cumplimiento de los objetivos propuestos.

VI. Desarrollo

VI.1. Necesidad de renovación del Partido Demócrata y voto joven

En la actualidad, el Partido Demócrata ganó las elecciones presidenciales con la fórmula Joe Biden –como candidato a presidente– y Kamala Harris –como candidata a vicepresidenta– y ambos tomaron posesión del Poder Ejecutivo el 20 de enero de 2021. La figura de Biden representa el estilo clásico de un político de carrera. Con 77 años, fue seis veces senador por Delaware y vicepresidente durante la gestión de Obama. Peleó las internas partidarias para ser candidato a presidente en dos oportunidades, 1988 y 2008, y fue vencido en ambas. Su figura representa una parte de esta antítesis que plantea la presente investigación y su carrera está cimentada en el *establishment* político clásico. Su compañera de fórmula, Kamala Harris, representa un acercamiento a la necesaria renovación que enfrenta este partido. Es la primera mujer afroamericana y descendiente de inmigrantes en ser vicepresidenta electa por este país. Fue senadora de California y Fiscal General por el mismo estado. Su presentación durante la campaña exhibió todos los componentes de una candidata progresista; sin embargo, en sus años como Fiscal General sus sentencias no representaban esta ideología: “En su adopción de medidas iniciales, cuando se necesitaba una reforma audaz, adquirió medidas cautelosas y graduales en materia de justicia penal y –en la mayoría de los casos– de ceder al *statu*

quo” (Hakim, Saul & Oppel Jr., 2020). Esta sentencia explica por qué la elección de Harris –a pesar de cumplir con varios requisitos planteados implícitamente a Joe Biden para el cargo de vicepresidente– no tuvo el completo apoyo del sector más radicalizado ni de la mayoría del electorado joven. Si bien, en años recientes, la ex senadora buscó aliarse más a la fracción progresista del partido respaldando –por ejemplo– el proyecto de ley del Senador Bernie Sanders, “Medicare for All”, luego le quitó el apoyo durante la campaña presidencial. Harris –también– ha defendido con vehemencia en este último tiempo la legislación de justicia racial en respuesta a los recientes asesinatos ejercidos por el personal policial contra ciudadanos afroamericanos y se ha pronunciado numerosas veces al respecto pidiendo justicia.

Esta fórmula contó con el respaldo del ala simpatizante al senador Bernie Sanders, con el objetivo de atraer al electorado joven, pero éste se mostró reacio a apoyar fervorosamente el partido que más se adecuaba a sus ideales. De aquí, es que surgen los siguientes interrogantes:

- Si el Partido Demócrata representa las ideas progresistas estadounidenses, ¿por qué no logra interpelar por completo al electorado joven?
- ¿Por qué los jóvenes priorizaron votar “en contra de” y no “a favor de” en las elecciones 2020?
- ¿Qué representa la figura de Joe Biden para los jóvenes?
- La elección de Kamala Harris, ¿fue tomada como una respuesta a las demandas de este sector del electorado?

Las respuestas a estas preguntas fueron encontradas en una serie de vídeos subidos por la cadena de noticias BBC, donde los jóvenes encuestados comparaban esta elección con el año 2016, en la similitud de tener que elegir el candidato “menos peor” y no aquel que los representara al ciento por ciento. Al ser consultados sobre la figura de Joe Biden, lo describieron como un “hombre blanco, viejo y alejado de la modernidad que esperan del Partido Demócrata” (Casas, 2020). En Estados Unidos, los ciudadanos menores de 35 años significan un tercio del electorado, sin embargo, sólo la mitad de ellos se acerca a votar alegando que quisieran candidatos que

propongan cambios más progresistas (*BBC News*, 2020). Se advierte que este grupo etario encuentra en el senador Bernie Sanders las propuestas que los identifican más que un líder partidario a quién seguir. Los jóvenes norteamericanos se sienten interpelados por propuestas vinculadas al género, a la diversidad, a la justicia social y racial, al cambio climático y a la amplitud de derechos, pero atraviesan una crisis de representación a la hora de acercarse a las urnas no solo a nivel nacional sino a nivel distrital. En la elección de Kamala Harris se expone un intento de cambio que buscó ampliar –o reforzar– el espectro representativo que este partido posee y, aun así, la primera opción del 50 % de los votantes demócratas entre 18 y 38 años fue el senador Bernie Sanders y la segunda opción fue no acercarse a votar (*Morning Consult*, 2020).

Se advierten otras barreras que desincentivan a los jóvenes votantes: el proceso electoral suele ser complicado para aquellos que votan por primera vez, muchos no reciben información sobre las fechas para inscribirse ya que este proceso sigue siendo de manera postal –metodología que los jóvenes no usan–, las elecciones son un día laboral –martes– y las campañas hacen poco énfasis en este sector del electorado (Cheung, 2020).

VI.2. “*The Squad*” como símbolo del cambio generacional

Hasta ahora, la cooptación del voto joven lo atraen personas de edad avanzada y del *establishment* político como Bernie Sanders o la senadora por Massachusetts, Elizabeth Warren, que a pesar de replicar los pedidos de la juventud no los reflejan en el factor diverso, minoritario ni etario.

Como respuesta a estos pedidos, entran en escena cuatro mujeres que reúnen las condiciones que interpelan a la juventud: son mujeres jóvenes, pertenecientes a minorías, de clase trabajadora y con propuestas progresistas que el sector moderado del Partido Demócrata prefiere obviar.

El comienzo de su accionar en solitario llevó a que el mismísimo Donald Trump se dirigiera hacia ellas de manera despectiva y así, en consecuencia, se conformen como grupo. En una conferencia de prensa repudiaron en conjunto los dichos del actual ex presidente

Trump, quien utilizó la red social Twitter para referirse a ellas de la siguiente manera: “¿Por qué estas legisladoras no vuelven a sus países y ayudan a arreglar los lugares completamente rotos e infestados de crimen de donde vienen?”; seguido de “Si odian este país, pueden irse” (Trump, 2019). Este hecho hizo que Alexandria Ocasio-Cortez, Rashida Tlaib, Ilhan Omar y Ayanna Pressley comenzaran a actuar en conjunto, buscando ese vacío de representación y de crisis identitaria que presenta el ala más radical del Partido Demócrata.

¿Quiénes son?

- Rashida Tlaib, de Michigan, es la primera mujer de origen palestino en servir en el Congreso. Es hija de padres palestinos inmigrantes. Su abuela todavía vive en Cisjordania. Prestó juramento al cargo vistiendo un traje palestino tradicional que fue cosido por su madre. Fue la primera persona de su familia en graduarse de la secundaria y luego de la universidad. Desde que tomó posesión de su cargo fue muy crítica de Donald Trump y propuso llevar adelante un juicio político en su contra.
- Ilhan Omar ganó el escaño en representación de Minnesota en la Cámara de Representantes y fue reelecta al mismo en noviembre de 2020, así, se convirtió en la primera legisladora de Estados Unidos de origen somalí. Comparte con Tlaib el hecho de ser las únicas mujeres musulmanas en ser electas para ocupar un cargo en el Congreso. Su familia llegó al país como refugiada de Somalia, y se asentaron en Minneapolis en 1997, luego de la guerra civil en el país africano. En 2000 recibió la ciudadanía estadounidense y levantó polémica al mantener su hijab durante su juramento.
- Ayanna Pressley es la primera mujer afroestadounidense en ser electa al Congreso en representación del estado de Massachusetts. Su elección fue una gran sorpresa política al desbancar en la primaria del partido a un veterano congresista que llevaba diez períodos en el cargo. Además, es una ferviente defensora de los derechos de las mujeres.

Durante el año 2020, y a pesar de ser reelectas, “The Squad” traspasó las barreras de estas cuatro personalidades y se transformó

en un concepto que abarca ideales, políticas públicas, voluntarios, activismo de base y nuevos candidatos. En estas últimas elecciones, Ilhan Omar le dio la bienvenida al escuadrón a los nuevos miembros del Congreso, dejando en claro que este grupo no es algo selecto sino algo expansivo. Estas flamantes incorporaciones son: Cori Bush de Missouri, Jamaal Bowman y Mondaire Jones –ambos de New York– (Wissgott, 2020). Los tres cumplen con requisitos claves en esta nueva renovación: son de clase trabajadora, pertenecen a minorías y son activistas en sus distritos en pos de la amplitud de derechos.

VI.3. El fenómeno Alexandria Ocasio-Cortez

Dentro de esta nueva generación de mujeres jóvenes que toman notoriedad en la política estadounidense, hay una figura que se destaca: la congresista Alexandria Ocasio-Cortez (AOC, por las siglas de su nombre).

AOC es la congresista más joven de la historia de Estados Unidos. Logró ganar la interna de su partido en New York con sólo 29 años tras derrotar al veterano político y favorito institucional Joe Crowley. Luego le ganó el escaño en la Cámara de Representantes al candidato republicano Anthony Pappas.

Nació en el Bronx, tiene ascendencia puertorriqueña, es Licenciada en Economía y Relaciones Internacionales por la Universidad de Boston y trabajó como camarera antes de lanzar su carrera política.

Se autodefine como demócrata socialista y, debido a su creciente influencia –especialmente en redes sociales y en el electorado joven–, se ha convertido en blanco de ataques por parte de la derecha norteamericana.

Las temáticas que más la involucran son: la inmigración y las problemáticas de la población latina, la discriminación racial, la pobreza, el acceso a la salud y a la educación y la política ambiental. De este último tópico viene uno de sus más ambiciosos y renombrados proyectos: el “Green New Deal”, haciendo referencia al New Deal de Roosevelt, que fue nombrado anteriormente en este trabajo, pero agregándole el factor del cambio climático con

propuestas como cero emisiones de gases invernadero, entre otras. Sus proposiciones interpelan a ese electorado joven huérfano de representación al estar puestas en boca de una mujer joven, de un barrio de clase media baja y perteneciente a una minoría, en oposición a las figuras políticas clásicas a las que ven muy lejanas de su realidad.

La fragmentación social y la caída de las lealtades colectivas ha dado paso al crecimiento de la era de la política personalizada, en la que las expresiones individuales desplazan los marcos de acción colectivos, mientras abraza unos *issues* políticos o causas (Cardenas Sifre, 2019). El deterioro de la clásica política de partidos tradicionales abre un nuevo mercado para actores individualizados. Los cuales, a través de las nuevas formas de comunicación, “son fáciles de localizar, segmentar y persuadir al votante” (Cardenas Sifre, 2019). La personalización política que tomó la figura de AOC postula un incipiente liderazgo individual por sobre el partido. Su visibilidad en los medios de comunicación y redes sociales no solo incrementa la personalización política de su figura individual, sino que direcciona los ataques de sus oponentes de manera personal y no colectiva.

Los votantes son capaces de sentir identificación, cercanía e incluso aspirar a una carrera como la de Ocasio-Cortez. Resulta remarcable el entredicho que sufrió con el congresista de Florida Ted Yoho, quien la llamó “disgusting” (desagradable) y “fucking bitch” (maldita perra), para visibilizar el trato y el lenguaje normalizado al que deben enfrentarse las mujeres no solo en el ámbito político sino en la vida en general. A esta falta de respeto, AOC apeló –una vez más– a personalizar el suceso y recordar cuántos hombres la habían llamado de esa manera mientras trabajaba como camarera. Con una remarcable pieza de oratoria como respuesta donde enfatizó en el carácter estructural del hecho, Alexandria activó un disparador de experiencias por parte de miles de mujeres que en redes sociales volcaron su enojo ante estas expresiones patriarcales.

Durante la pasada campaña electoral, AOC hizo sentir su influencia. El hecho de que el sector más joven y progresista haya apoyado la candidatura de Joe Biden tuvo mucho que ver con sus declaraciones y sus pedidos. El emerger de su figura sirvió como

punto ideológico entre la brecha que separa el *establishment* del partido y el ala radical del mismo (Budryk & Lillis, 2020).

En consecuencia, se trae a colación dos declaraciones que dejan en claro la influencia de la congresista objeto de estudio. Acerca de sus condiciones para darle apoyo a la candidatura de Joe Biden señaló: “No vamos a olvidarnos de ese acuerdo (refiriéndose al Green New Deal), por el bien de una elección, ¿verdad? Lo que vamos a hacer es organizarnos y exigir que esta administración –que creo que es decente, amable y honorable– cumpla su promesa. [...] Sabemos que no hacemos esta demanda y nos vamos. Tenemos que organizarnos para ello. [...] Porque hay mucha gente que trató de empujar mucho dinero antes de esta elección para tratar de comprar su banca, pero nosotros nos organizamos para ganar la nuestra [...] Ellos tienen el dinero, nosotros tenemos la gente” (Parkinson, 2020). Estas declaraciones evidencian que la fracción del Partido Demócrata que, hasta ahora, estaba por fuera del *status quo*, consiguió un espacio de presión de poder que antes no tenía.

VI.4. La influencia de los nuevos medios de comunicación y su uso político

Las variables analizadas poseen un factor fundamental que las atraviesa determinando cuantiosas consecuencias: los nuevos medios de comunicación, su uso y su alcance.

Desde el acceso masivo a internet vimos nacer diferentes redes de comunicación que resultaron de suma utilidad en las campañas políticas, no solo para la masificación de mensajes sino para la ampliación del público objetivo. Estos nuevos medios modificaron radicalmente la forma en que funcionan las instituciones gubernamentales, obligaron a cambiar el rumbo de tácticas a la hora de transmitir mensajes y posicionamientos y han facilitado –al mismo tiempo– la diseminación de lo que conocemos como *fake news* (noticias falsas). El impacto de estas noticias evidencia dos facciones contradictorias de los nuevos medios de comunicación: la democratización de la información y la imprevisibilidad de la misma debido a la falta de intervenciones editoriales de confianza y falta de principios rectores que le otorguen fiabilidad a lo difundido.

Los políticos acudieron a los nuevos medios de comunicación para generar un canal directo con su público objetivo y para sortear el control que los medios tradicionales se adjudicaban sobre la agenda informativa. De esta manera, los líderes y candidatos encontraron un entorno más amigable para presentarse ante el electorado y, al mismo tiempo, esta fusión de política con entretenimiento atrajo nuevas audiencias que previamente presentaban desinterés por lo político.

Un punto de inflexión en el involucramiento de los nuevos medios de comunicación con la política se observa en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2008 y la revolucionaria estrategia de campaña digital de Barack Obama. Esta campaña utilizó características de avanzada respecto a sacar el mayor rendimiento posible de la interconexión y el potencial de las redes sociales para generar un movimiento político. El sitio web de la campaña presidencial de Barack Obama le permitía al simpatizante acceder a información básica, pero principalmente, mirar y compartir videos, anuncios, publicar comentarios e interactuar con otros usuarios, realizar donaciones, proponerse como voluntarios e interconectarse con las principales redes sociales como YouTube, Twitter y Facebook. Lo pionero de esta campaña fue la recopilación de datos respecto a los perfiles de los votantes con el fin de generar propuestas a medida (Owen, 2019).

Esta nueva forma de hacer política acompañó el proceso de crear candidatos consiguiendo un, casi, inmediato conocimiento de nuevas figuras gracias a la mediatización democrática de estos medios de comunicación. Las redes sociales abrieron vías de debate y discurso político instantáneo, sin embargo, el público debe esforzarse por distinguir la información verídica y por no caer en la polarización radicalizada.

Acerca de lo expuesto, encontramos un ejemplo en el ex presidente Donald Trump y el uso de su perfil de Twitter atribuido como uno de los factores contribuyentes en su ascenso y victoria política en 2016. Trump confió como primer canal de comunicación con el electorado a sus redes sociales, advirtiendo que no merecía la pena malgastar dinero en publicidad tradicional (Rodríguez-Andrés, 2018). El impacto de su estrategia *online* acabó protagonizando los medios tradicionales y haciendo que una campaña electoral

de mucho menor costo que las producidas hasta entonces tuviera mayor alcance.

El caso de Alexandria Ocasio-Cortez también es motivo de análisis respecto a la variable mencionada. La congresista es la persona con más seguidores en Twitter de toda la Cámara de Representantes, está presente en Facebook, Instagram, Twitch (donde se la vio incursionando en el juego Among Us), posee un perfil en el famoso juego para Nintendo Switch, Animal Crossing, y cuenta con un documental sobre su campaña en Netflix.

Sus números en redes sociales son impresionantes respecto a cualquiera de sus colegas, incluso aquellos con puestos políticos de mayor jerarquía. Lo sorprendente de su fenómeno es la rapidez de su ascenso gracias a estos nuevos medios de comunicación y la claridad del público objetivo al que apunta: los jóvenes.

En el caso específico de Twitter, como puede evidenciarse, resulta erróneo subestimar su poder e influencia en el mundo real. Tanto el ejemplo de Donald Trump como el de AOC nos demuestra de manera tangible la facilidad en la creación de un candidato, el desarrollo de una campaña y la difusión de una plataforma solo con un tweet.

VII. Conclusiones

Se evidencia la necesidad de cambio en el actual Partido Demócrata, especialmente en lo que respecta a la captación del voto joven, al que lo atraviesan nuevas necesidades e inquietudes que los viejos cuadros políticos del *establishment* ya no representan. La inclusión de Kamala Harris en las últimas elecciones presidenciales marca el inicio de un camino de cambios signado por la influencia de la nueva militancia progresista estadounidense emplazada en las redes sociales. El ascenso de nuevos cuadros –mencionados en este trabajo– parecieran disputarse el lugar de líderes y referentes de estas demandas que, hasta el momento, tiene el senador Bernie Sanders. El apoyo que le otorgaron a Joe Biden durante su campaña a presidente significó un objetivo común, la derrota de Donald Trump, más que una alianza por intereses similares.

La avanzada edad de los cuadros tradicionales de este partido nos ubica frente a un inevitable cambio generacional a sucederse en los próximos años y del cual estamos viendo su nacimiento. Los discursos antipolítica de la derecha republicana durante los últimos años provocaron dos reacciones: el crecimiento de un incipiente movimiento conservador, por un lado, y el fortalecimiento de nuevos líderes progresistas con ideas más radicales, por el otro.

Siguiendo el tenor de estas reflexiones, cabe dialogar sobre las nuevas formas de comunicación política y el poder de las redes sociales. Objetivamente, las redes sociales consolidaron su poder en los últimos años facilitando la difusión de mensajes, dándole masividad a nuevas figuras políticas y, al mismo tiempo, moldeando la opinión pública mediante la sobrevaloración de los personalismos.

Sobre el ejemplo que fue objeto de estudio en este recorrido, Alexandria Ocasio-Cortez, se afirma que su trascendencia sobrepasa lo partidario y apunta a un sector mucho más grande y huérfano de representación: los millennials. Aunque resulta notorio el interés hacia ella como individuo, la congresista busca conformar un movimiento y referirse a sus adherentes utilizando la primera persona del plural. Este nuevo movimiento, referido como “The Squad”, aboga por estos principios colectivos donde el elector se ubique a la par del representante y se cree una fuerza conjunta, al menos desde lo discursivo. Ayanna Pressley, miembro del Squad, se refirió a este colectivo de la siguiente manera: “Nuestro Squad incluye a cualquier persona comprometida con la construcción de un mundo más equitativo y más junto. Y ese es el trabajo al que queremos volver. Dado el tamaño de este equipo y de esta gran nación, no podemos ni seremos silenciados” (Pressley, 2019. Twitter Account). Estas figuras ascendentes simbolizan un nuevo modelo de hacer política. Representan cómo una nueva generación de candidatos conseguirá primero el apoyo y luego usarán ese apoyo para lograr sus propósitos.

Bibliografía

Bayoumi, M., “This is what today’s America looks like. The Squad is us”, *The Guardian*, 2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/>

- commentisfree/2019/jul/16/squad-america-trump-diversity (consulta: 10 de septiembre de 2020).
- BBC News Mundo, “‘El escuadrón’: quiénes son las 4 jóvenes congresistas de EE.UU. a las que Trump atacó con ‘mensajes racistas’”, *BBC*, 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49000956> (consulta: 26 de agosto de 2020).
- BBC News Mundo, “Alexandria Ocasio-Cortez: la nueva congresista millennial de EE.UU. que no tiene dinero para pagar el alquiler en Washington D.C.”, *BBC*, 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46159270> (consulta: 15 de noviembre de 2020).
- BBC News Mundo, “Congresistas responden al ‘ataque racista’ de Trump: ‘No piquemos el anzuelo, es una distracción’”, *BBC*, 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-4899906> (consulta: 26 de agosto de 2020).
- Budryk, Z.; Lillis, M., “Eyes turn to Ocasio-Cortez as she seeks to boost Biden”, *The Hill*, 2020. Disponible en: <https://thehill.com/homenews/house/511844-eyes-turn-to-ocasio-cortez-as-she-seeks-to-boost-biden> (consulta: 27 de noviembre de 2020).
- Cardenas Sifre, E., “La personalización de la política y el caso de Alexandria Ocasio-Cortez”, Institut de Ciències Polítiques i Socials Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona, 2019. Disponible en: https://www.academia.edu/39978205/La_personalizaci%C3%B3n_de_la_pol%C3%ADtica_y_el_caso_de_Alexandria_Ocasio_Cortez (consulta: 19 de noviembre de 2020).
- Carney, J.; Lillis, M., “Biden unites Democrats - for now”, *The Hill*, 2020. Disponible en: <https://thehill.com/homenews/house/513174-biden-unites-democrats-for-now> (consulta: 2 de diciembre de 2020).
- Casas, A., “US election 2020: What young Democrats think of Joe Biden”, *BBC News*, 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-53774680> (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Caygle, H.; Ferris, S; Luthi, S., “AOC, Rice face off for powerful committee post”, *Político*, 2020. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2020/12/08/ocasio-cortez-kathleen-rice-house-energy-commerce-443743> (consulta: 3 de noviembre de 2020).
- Cheung, H., “Super Tuesday: Why didn’t more young people vote?”, *BBC News*, 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-51763333> (consulta: el 7 de diciembre de 2020).
- Cillizza, C., “El absolutamente extraordinario poder de Alexandria Ocasio-Cortez en las redes sociales”, *CNN*, 2020. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/07/24/analisis-el-absolutamente->

- extraordinario-poder-de-alexandria-ocasio-cortez-en-las-redes-sociales/ (consulta: 20 de agosto de 2020).
- Cruz Lera, E., “Las mujeres del Establishment vs. el Squad: estilos de representación política femenina en el Congreso de Estados Unidos”, *Revista Académica Norteamérica, CISAN*, Año 15, número 1, enero-junio de 2020, Universidad Nacional de México. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.1.389> (consulta: 19 de noviembre de 2020).
- Daley, B., “El partidismo está profundamente arraigado en Estados Unidos, incluso entre los votantes ‘independientes’”, *The Conversation*, 2018. Disponible en: <https://theconversation.com/el-partidismo-esta-profundamente-arraigado-en-eeuu-incluso-entre-los-votantes-independientes-105259> (consulta: 20 de agosto de 2020).
- Flechas, C., “Rock the house: AOC sacude el Capitolio”, *Plotuist Wordpress*, 2019. Disponible en: <https://plotuist.wordpress.com/2020/07/30/alexandriaocasiocortez/> (consulta: 15 de agosto de 2020).
- Fordham, E., “How Sanders, AOC and ‘The Squad’ plan to make Biden the most liberal president ever”, *Fox News*, 2020. Disponible en: <https://www.foxnews.com/politics/biden-lobby-progressive-bernie-sanders-squad-aoc> (consulta: 2 de diciembre de 2020).
- Hakim, D.; Saul, S.; Oppel Jr., R., “‘Top Cop’ Kamala Harris’s Record of Policing the Police”, *The New York Times*, 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/08/09/us/politics/kamala-harris-policing.html> (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Jones, J., “Americans’ Identification as Independents Back Up in 2017”, *Gallup*, 2018. Disponible en: <https://news.gallup.com/poll/225056/americans-identification-independents-back-2017.aspx> (consulta: 20 de agosto de 2020).
- Jones, S., “The Squad Is Bigger Than Ever”, *Intelligencer by New York Magazine*, 2020. Disponible en: <https://nymag.com/intelligencer/2020/11/squad-progressive-democrats-are-bigger-than-ever.html> (consulta: 2 de diciembre de 2020).
- Jurkowitz, M.; Mitchell, A.; Shearer, E.; Walker, M., “U.S. Media Polarization and the 2020 Election: A Nation Divided”, *PEW Research Center*, 2020. Disponible en: <https://www.journalism.org/2020/01/24/u-s-media-polarization-and-the-2020-election-a-nation-divided/> (consulta: 27 de noviembre de 2020).
- Kristof, N., “Now Is a Time to Learn from Hispanic Americans”, Opinion Column, *The New York Times*, 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/06/27/opinion/sunday/hispanic-americans.html> (consulta: 30 de septiembre de 2020).

- Lampen, C., “AOC Made Her Minute Count”, *The Cut*, 2020. Disponible en: <https://www.thecut.com/2020/08/aoc-dnc-speech-ocasio-cortez-nominates-bernie-sanders.html> (consulta: 20 de septiembre de 2020).
- Lifezette, “Democrat Struggles Continue as Sanders’ Supporters Demand Socialized Medicine to be a part of Biden’s Platform”, *The Political Insider*, 2020. Disponible en: <https://thepoliticalinsider.com/democrat-struggles-continue-as-sanders-supporters-demand-socialized-medicine-to-be-a-part-of-bidens-platform/> (consulta: 3 de septiembre de 2020).
- Monreal, C., “The Squad, nueva generación de políticas”, *Excelsior*, México, 2020. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-nacional/squad-nueva-generacion-de-politicas/1418428> (consulta: 6 de noviembre de 2020).
- Morning Consult, “2020 U.S. Election Tracker: Morning Consult’s Final Results Before Election Day”, *Political Intelligence*, 2020. Disponible en: <https://morningconsult.com/form/2020-u-s-election-tracker/> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Murillo, C., “Alexandria Ocasio-Cortez: ¿de Instagram al Congreso?”, *La Izquierda Diario*, 2019. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Alexandria-Ocasio-Cortez-de-Instagram-al-Congreso> (consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Newman, N.; Fletcher, R.; Schulz, A.; Andi, S.; Kleis Nielsen, R., “Digital News Report 2020”, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2020. Disponible en: <https://www.digitalnewsreport.org/publications/> (consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Owen, D., “The new media’s role in politics”, *MIT Technology Review*, 2019. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/2019/03/11/136690/the-new-medias-role-in-politics/> (consulta: 1º de diciembre de 2020).
- Parkinson, J., “Rep. Alexandria Ocasio-Cortez, expanded ‘Squad’ demand Biden deliver on Green New Deal”, *ABC News*, 2020. Disponible en: <https://abcnews.go.com/Politics/rep-alexandria-ocasio-cortez-expanded-squad-demand-biden/story?id=74297506> (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Pew Research Center, “The Generation Gap in American Politics”, U.S. Politics & Policy of *PEW Research Center*, 2018. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/politics/2018/03/01/the-generation-gap-in-american-politics/> (consulta: 1º de diciembre de 2020).
- Repucci, S., “Freedom and the Media 2019. Media freedom: A downward spiral”, *Freedom House*, 2019. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-and-media/2019/media-freedom-downward-spiral> (consulta: 12 de noviembre de 2020).

- Rodríguez-Andrés, R., “Trump 2016: ¿presidente gracias a las redes sociales?”, *Palabra Clave*, 21(3) 831-859, 2018. DOI: 10.5294/pacla.2018.21.3.8. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/pacla/v21n3/0122-8285-pacla-21-03-00831.pdf> (consulta: 20 de enero de 2021).
- The Skimm’, “The History of the Democratic Party: How It Changed”, 2020. Disponible en: <https://www.theskimm.com/world/history-of-dem-party-47ml0wc5flhCphCecIkLwF> (consulta: 20 de agosto de 2020).
- Thompson, A.; Oprysko, C., “Left outraged by AOC’s bit role at Democratic convention”, *Político*, 2020. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2020/08/18/alexandria-ocasio-cortez-dnc-speech-398304> (consulta: 4 de diciembre de 2020).
- Traister, R., “The Poison of Male Incivility. When a woman dares respond to it, she’s seen a ‘disruptive’”, *The Cut*, 2020. Disponible en: <https://www.thecut.com/2020/07/aoc-speech-ted-yoho-new-york-times.html> (consulta: 21 de agosto de 2020).
- Wissgott, S. S., “In the spotlight: The Squad is back, bigger than before”, *CGTN News*, 2020. Disponible en: <https://news.cgtn.com/news/2020-11-11/In-the-Spotlight-The-Squad-is-back-bigger-than-before-VkSHknZ7FK/index.html> (consulta: 11 de noviembre de 2020).

FEDERALISMO Y PANDEMIA

Federalism and pandemic

CECILIA FILAS¹

Resumen: Este trabajo pretende abordar cómo funcionó el federalismo norteamericano en una coyuntura particularmente compleja de los Estados Unidos, atravesado por la pandemia y la que sería una de las elecciones presidenciales más escandalosas en la historia de ese país.

A diferencia de la mayoría de los países, donde las decisiones son impuestas por los niveles más altos del gobierno nacional sobre los estatales, en los EE. UU. la mayoría de las políticas sobre la pandemia surgieron como un ejercicio de negociación –no exenta, muchas veces, de fuertes negociaciones– con los gobiernos locales, haciendo resurgir un sistema que algunos consideraban obsoleto.

Palabras clave: Federalismo, Pandemia, Congreso de los Estados Unidos.

Abstract: This paper seeks to address how American federalism functioned at a particularly complex moment of the United States, when the pandemic and what was to be one of the most scandal-

1. Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social, con Orientación en Periodismo por la UBA, y Magíster en Periodismo por la Universidad Torcuato Di Tella / Diario La Nación. Se desempeña como Periodista multiplataforma en El Cronista Comercial, y ha trabajado en el Diario La Nación y Radio Continental.

ous presidential elections in the history of that country were taking place.

Unlike in most countries, where decisions were imposed by the highest levels of national government on state governments, in the United States most pandemic policies emerged as an exercise in negotiation –often not without a hard bargain– with local governments, bringing back to life a system that for some was considered obsolete.

Keywords: Federalism, Pandemic, Congress of the United States, Subnational governments.

Introducción

Es imposible entender el manejo de la pandemia en los Estados Unidos (EE. UU.) –especialmente cuando se lo compara con la coordinación centralizada que ejercieron la mayoría de los gobiernos nacionales– sin entender el rol clave que jugó el sistema federal norteamericano, entendido no sólo como la forma en que la autoridad se distribuye entre el gobierno federal y los subnacionales, sino como una forma de organizar el proceso de elaboración de políticas públicas.

Décadas atrás, politólogos como William Riker afirmaron que el federalismo era obsoleto –un pensamiento consistente con el escenario de la posguerra–, porque el sistema estaba centralizado y las políticas importantes se tomaban a nivel de los representantes nacionales, no estatales. Más tarde, Morton Grodzins introdujo su metáfora de la “torta marmolada” para explicar cómo, a diferencia de lo que entendía el federalismo dual, no había una separación clara entre los distintos niveles de gobierno, sino que las funciones se mezclaban y se interconectaban a través del sistema, como los colores en la torta marmolada.

La emergencia de la pandemia de coronavirus en los EE. UU., especialmente durante la gestión del expresidente Donald Trump, puso de relevancia la discusión centralización *vs.* descentralización. A diferencia de la mayoría de los países, donde las decisiones (las cuarentenas masivas, el desconfinamiento, la vuelta a clases, la rea-

pertura de comercios, entre otras) fueron tomadas en los niveles más altos del gobierno nacional, en los EE. UU. las políticas surgieron como el resultado de una negociación, no sólo entre las diferentes ramas del gobierno federal, sino también con los gobiernos estatales y municipales.

Este trabajo pretende analizar cómo la emergencia sanitaria reflató un sistema político que décadas atrás se creía terminado. Así, la pandemia fue abordada en conjunto por el gobierno federal y los estados, en un movimiento casi de pinzas, que –sin estar exento de tensiones, de avances y retiradas o superposiciones– tradujo un proceso de negociación (particularmente de poderes y recursos) que sigue alimentando la naturaleza de la política estadounidense.

Vale aclarar que este trabajo se concentrará especialmente en el manejo de la pandemia durante la gestión del expresidente Trump.

PPE, DPA y FEMA

Uno de los principales focos de conflicto entre los estados y el gobierno federal durante la gestión del expresidente Trump ha sido la disponibilidad de elementos sanitarios. Aunque el gobierno federal fue eficiente para incrementar la cantidad de respiradores –entre marzo y diciembre de 2020 se produjeron alrededor de 200.000, la mayoría almacenados en la Strategic National Stockpile (SNS), la mayor reserva de medicamentos y suministros médicos en caso de una emergencia de salud pública–, a nueve meses de la pandemia todavía se registraban faltantes de material para testeos y Equipo Protección Personal (EPP), fundamentales tanto para la atención médica como para la campaña de vacunación que planeó el gobierno norteamericano.

Aunque según un sondeo realizado en octubre pasado por la U.S. Government Accountability Office (GAO), la mayoría de los estados había logrado satisfacer la demanda de EPP en sus territorios, varios meses después de que el expresidente Trump declarara la emergencia nacional por coronavirus, todavía se registraban faltantes de algunos elementos, especialmente aquellos que están sujetos a la demanda global, como guantes de nitrilo (que no se fabrican en los EE. UU.), y otros productos de menor valor agregado para los

cuales el país depende de su importación, en algunos casos hasta el 90 %. De hecho, por la creciente escasez de algunos productos, el presidente Joe Biden se comprometió a hacer un uso más contundente de la Defense Production Act (DPA), en tres áreas claves: equipos y suministro para la producción de la vacuna de Pfizer, aumento de los test y equipo de protección personal.

Desde finales de marzo, cuando el expresidente Trump declaró la emergencia nacional bajo la Stafford Act, el principal organismo encargado de coordinar la respuesta federal al COVID-19 fue la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA). Una de sus primeras acciones fue la creación de una Supply Chain Task Force (integrada por miembros de FEMA, el Departamento de Salud y Servicios Humanos y el de Defensa) con el objetivo de preservar, transportar, distribuir en áreas críticas y expandir la producción de EPP (ya sea a través de la DPA o mediante acuerdos voluntarios con proveedores). Aunque la GAO informó que entre marzo y septiembre se repartieron barbijos N95 (92,4 millones), otros barbijos (228,4 millones), guantes (79,7 millones) y trajes no quirúrgicos (28,2 millones), la constante escasez mostró que no era suficiente.

Con la gestión de Trump, el gobierno federal tuvo una respuesta ambigua: por una parte, trabajó para revertir el desabastecimiento de algunos recursos médicos (especialmente respiradores) y para fortalecer la cadena de suministro, cuyo principal problema proviene fundamentalmente de la dependencia de las importaciones de algunos productos básicos de EEP y material para tests. Por otra parte, varios gobernadores criticaron a la Administración Trump por no aportar una respuesta coordinada a la crisis de COVID-19, especialmente en el inicio de la pandemia, cuando el exceso de demanda de materiales sanitarios llevó a los estados a competir entre sí, como describió el gobernador de Nueva York, Andrew Cuomo: “Todos terminamos ofertando y compitiendo entre nosotros, literalmente una compañía te llamará y te dirá, ‘Bueno, California acaba de superar tu oferta’. Es como estar en eBay con otros 50 estados, compitiendo por un respirador [...] ¡Qué ineficiente! Y entonces FEMA se involucra y empieza a ofertar. Y ahora es FEMA más los 50, y hace subir el precio. ¿Qué sentido tiene esto? El gobierno federal, FEMA, debería haber sido el agen-

te de compras: comprar todo y luego asignar por necesidad a los estados”².

En una línea similar, el gobernador de Illinois, J.B. Pritzker, cuestionó el Proyecto Airbridge: un acuerdo de FEMA con seis proveedores privados (Cardinal Health, Concordance, Owens & Minor, McKesson, Medline y Henry Schein) para llevar sus productos –varados en el exterior debido a los confinamientos a nivel global– de vuelta a los EE. UU. a cambio de que la mitad de los EPP transportados fueran destinados a pacientes con COVID-19, mientras la otra parte volvería a las empresas. No obstante, por la decisión de FEMA de cambiar el método de distribución –redirigir los equipos hacia los puntos calientes de contagios, en lugar de repartirlos en base a la población del estado, como hacía al principio–, provocó que varios estados, aunque en una situación sanitaria más favorable, quedaran desprotegidos frente a una eventual escalada de casos. Un par de días más tarde, el expresidente Trump le respondió al gobernador Cuomo, cargando la responsabilidad sobre los estados y describiendo el rol del gobierno federal como una figura de “apoyo”: “El Gobierno Federal está entregando cantidades enormes de suministros médicos, incluso hospitales y centros médicos, directamente a los estados y hospitales. Algunos tienen apetitos insaciables y nunca están satisfechos (¿política?). Recuerden, somos un apoyo para ellos. Los quejosos deberían haber estado abastecidos y listos mucho antes de que esta crisis llegara. Otros estados están encantados con el trabajo que hemos hecho. Enviando muchos ventiladores hoy, con miles siendo construidos. 51 grandes aviones de carga vienen con suministros médicos. Prefiero enviarlos directamente a los hospitales”³.

Pero FEMA no fue el único nexo entre el gobierno federal y los estatales: en el marco de la emergencia el Congreso aprobó tres

2. Smith, D. (31-3-2020), “New York’s Andrew Cuomo decries ‘eBay’ style bidding war for ventilators”. Disponible en <https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/31/new-york-andrew-cuomo-coronavirus-ventilators> (consulta: 9 de diciembre de 2020).

3. Trump, D. (2020). Cuenta oficial de Twitter (censurada). Disponible en <https://www.thetrumparchive.com/?dates=%5B%222020-03-29%22%2C%222020-04-29%22%22> (consulta: 10 de diciembre de 2020).

paquetes de estímulos fiscales (u\$s 8300 millones, u\$s 2.2 billones y u\$s 484 mil millones), una parte de los cuales fueron usados para financiar programas federales (entre ellos, estabilizadores automáticos, como el Medicaid, y el seguro de desempleo) a través de los estados. Sólo la CARES Act destinó u\$s 150 mil millones a la creación de un Fondo de Asistencia para el Coronavirus que se maneja a través del Departamento del Tesoro y estuvo orientado directamente a los estados.

Días después de declarar la emergencia nacional, el expresidente Trump también invocó por primera vez a la DPA para aumentar la producción de respiradores. Para aquel momento ya se registraban casos de coronavirus en los 50 estados.

La DPA –promulgada durante el gobierno de Harry Truman al inicio de la guerra con Corea– le confiere al Presidente una amplia gama de herramientas para influir sobre la industria estadounidense en beneficio de la defensa nacional.

Entre otras cosas, la DPA le permite al Presidente requerir a una persona (también incluye empresas y sociedades) que priorice y acepte contratos del gobierno para la adquisición de materiales o servicios; así como “asignar materiales, servicios e instalaciones de la manera, en las condiciones y en la medida que considere necesario o apropiado para promover la defensa nacional”⁴.

Pese a la amplificación de autoridades que le ofrece la DPA –un informe de la Casa Blanca durante la gestión Trump cita 78 acciones tomadas en el marco de esta ley, entre ellas cuatro órdenes ejecutivas presidenciales y seis memorandos presidenciales–, varios gobernadores y legisladores criticaron al expresidente por el tiempo que tardó en invocarla, dado el contexto de la emergencia nacional. En este sentido, cabe destacar que tanto Trump como el exasesor en comercio de la Casa Blanca, Peter Navarro, se han referido a la DPA como una “ventaja” a la hora de negociar con las empresas para llegar a acuerdos voluntarios, en lugar de aplicarla con toda su fuerza: “Las empresas privadas están atendiendo nuestro llamado para producir equipos y suministros médicos porque saben que no dudaremos en invocar a la DPA para que hagan lo que tienen

4. US Code; Title 50 War and National Defense; Chapter 55 Defense Production; Subchapter III, General Provisions; Section 4552 Definitions.

que hacer. Se llama apalancamiento. No tienes que usarlo desde el punto de vista de [...] En realidad, ha sido activado, pero no tienes que usarlo. Pero la amenaza de que esté ahí es una gran ventaja. Y las compañías están haciendo lo que les pedimos, y las compañías son en realidad [...] Esta mañana, Ford, 3M y General Electric Healthcare están haciendo grandes cantidades –ya han comenzado– de respiradores, ventiladores y protectores faciales. Están trabajando juntos. No tuvimos que ejercitar o utilizar a la DPA de ninguna manera. El hecho de que lo tengamos ayuda, pero no teníamos que hacerlo. Y en su mayor parte, no tendremos que hacerlo”⁵.

No obstante, la aplicación de la DPA por parte de la Administración Trump fue “relativamente limitada y parece haber priorizado las inversiones en la base industrial de la defensa por encima de las acciones de la base industrial de la salud o de EPP”⁶, según concluye un informe del Congressional Research Service (CRS). La mayoría de las acciones que tomó la Administración Trump, según la información a la que accedió el CRS, parecen haber estado orientadas hacia contratos para la compra de respiradores (se asignaron alrededor de u\$s 2,5 mil millones) más que a barbijos N95 y otro EPP.

Por otra parte, el estudio destaca que el financiamiento para la expansión de la capacidad productiva y el suministro (Título III) habría sido utilizado mayormente destinado a incrementar la base industrial de Defensa que a la de Salud. Por ejemplo, de los u\$s 1000 millones iniciales que el Departamento de Defensa (DOD) recibió a través de la CARES Act con el Título III, en mayo, unos u\$s 688 millones fueron redirigidos para asistir a diferentes sectores afectados por la crisis del COVID-19 (aviación, fabricantes de barcos y submarinos o microelectrónica, entre otros) en lugar de a

5. Trump, D. (2020), “Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of Coronavirus Task Force in Press Briefing”. Disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-10> (consulta: 10 de diciembre de 2020).

6. “COVID-19 and domestic PPE production and distribution: issues and policy options” (2020). Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46628> (consulta: 10 de diciembre de 2020).

la producción de equipamiento médico y EPP, como originalmente estaba planeado.

Entonces, ¿qué tan efectivo es el sistema federal en términos de una “forma de organización de la elaboración de políticas”? Según Rocco, Béland y Waddan, poco: “El sistema federal americano fractura tanto la autoridad como la capacidad en la que deben basarse los responsables de las políticas públicas para responder a las pandemias. Sólo los funcionarios estatales y locales tenían la autoridad para imponer (y levantar) las órdenes de emergencia de ‘quedarse en casa’. Sin embargo, no sólo han disminuido los recursos de los departamentos de salud pública en los últimos años, sino que la administración Trump no respondió rápidamente para coordinar una respuesta nacional a la pandemia. Los estados, a su vez, persiguieron un mosaico de medidas de salud pública, a menudo coloreadas por motivaciones partidistas”⁷.

Por lo pronto, en lo que refiere a la problemática de los EPP y productos sanitarios, el gobierno federal durante la Administración Trump tuvo un comportamiento dispar: mientras demostró que fue efectivo al abordar la falta de respiradores (incluso aunque optó por limitar la aplicación de la DPA y utilizarla más bien como una herramienta de negociación); la falta de coordinación con los estados – especialmente al inicio de la pandemia– empujó a los gobiernos estatales a una suerte de “darwinismo federal” donde los estados tenían que competir entre ellos en un mercado con exceso de demanda, como lo ejemplifican los casos de FEMA y el Proyecto Airbridge.

Pero como veremos a continuación, la emergencia no sólo “sintomatizó” un problema clave de la relación entre los gobiernos estatales y el poder central, sino que también abriría el debate sobre la autoridad que tiene cada uno a la hora de elaborar políticas públicas.

Stay at home orders

Conforme avanzaba el coronavirus en los EE. UU., el discurso del expresidente Trump fue mutando progresivamente desde una

7. Rocco, P.; Béland, D. y Waddan, A., “Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States”, *Policy and Society* 39 (3), 2020, pp. 458-477.

retórica cuasi negacionista a afirmar que él sintió que era una pandemia mucho antes de que la llamaran así.

A medida que escalaban los casos, el 13 de marzo el gobierno federal declaró la emergencia nacional bajo la National Emergencies Act (NEA) y la Stafford Act, y tres días más tarde lanzó las Directrices sobre el Coronavirus para los EE. UU. (Coronavirus Guidelines for America), que se extendieron durante un mes y medio. Se trataba de una serie de lineamientos básicos diseñados en base a los consejos de los Centros para el Control y Prevención de las Enfermedades (CDC), aunque la prerrogativa de establecer restricciones y medidas de distanciamiento social pertenecía a los estados. De hecho, una de las primeras sugerencias era “seguir las instrucciones de las autoridades estatales y locales”⁸.

Entre mediados de marzo y comienzos de abril de 2020, la mayoría de los gobiernos estatales comenzaron a establecer *stay at home orders* con mayor o menor grado de amplitud —en algunos estados las órdenes tenían carácter de consejo mientras en otros eran obligatorias; ciertos estados las limitaban específicamente a grupos de riesgo mientras otros las extendieron a la población en general; algunos discriminaban entre condados mientras otros las aplicaron en todo el territorio—, dependiendo la gravedad de la situación epidemiológica.

A partir de abril, la Administración Trump comenzó a insistir en la necesidad de reabrir la economía dado el impacto que las órdenes estaban generando en varios indicadores, especialmente el empleo. El 13 de abril, los gobernadores de ambas costas (en su amplia mayoría de extracción demócrata) anunciaron la formación de grupos interestatales para definir el proceso de levantamiento de las restricciones, entendiendo la lucha contra el COVID-19 como un fenómeno regional. En la Costa Este, los gobernadores de New York (Andrew Cuomo), New Jersey (Phil Murphy), Delaware (John Carney), Pennsylvania (Tom Wolfe), Massachusetts, Connecticut (Ned Lamont) y Rhode Island (Gina Raimondo) crearon el “consejo multiestatal para recuperar la economía y que la gente vuelva a los

8. Directrices del Presidente sobre el coronavirus para los Estados Unidos (2020). Disponible en https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prepare/pdfs/Coronavirus-guidelines_SPANISH.pdf (consulta: 7 de diciembre de 2020).

trabajos”; en la Costa Oeste, California (Gavin Newsom), Oregon (Kate Brown) y Washington (Jay Inslee) armaron el “pacto de los estados del oeste”.

Muchos podrían haber advertido un “momento brandesiano” en esta estrategia, así como en las otras iniciativas desarrolladas por los estados para controlar la pandemia. En 1932, el juez de la Corte Suprema de los EE. UU., Louis Brandeis, sentenció: “Es uno de los incidentes felices del sistema federal que un solo estado valiente puede, si sus ciudadanos lo deciden, servir de laboratorio; y probar nuevos experimentos sociales y económicos sin riesgo para el resto del país”⁹.

Sin embargo, la respuesta de Trump fue rápida y contundente: “Cuando alguien es el Presidente de los Estados Unidos, la autoridad es total. Así tiene que ser”¹⁰. El mandatario redujo las iniciativas a los intentos de “un par de bandas de gobernadores demócratas”¹¹ y se arrogó la completa autoridad para definir cómo sería el proceso de reapertura del país. Del otro lado, el gobernador Cuomo apeló a la historia estadounidense –“Este fue el primer debate: ¿Queremos un rey o queremos un Presidente?”¹²–, y le contestó citando a Alexander Hamilton: “Los gobiernos de los estados poseen ventajas inherentes, que les darán siempre una influencia y ascendencia sobre el gobierno nacional, y excluirán para siempre la posibilidad de invasiones federales”¹³. Por su parte, Trump tuiteó: “Díganle a los gobernadores demócratas que ‘Motín a bordo’ fue una de mis películas favoritas de todos los tiempos. Un buen motín

9. *New State Ice Co. vs. Liebmann* (1932) 285 U.S. 262, 52 S. Ct. 37. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/285/262> (consulta: 8 de octubre de 2020).

10. Calfas, J.; Restuccia, A. y De Avila, J. (13-4-2020), “States Move to Coordinate on Reopening Plans”. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/u-s-coronavirus-cases-rise-as-officials-weigh-when-to-restart-the-economy-11586774781> (consulta: 6 de diciembre de 2020).

11. Ob. cit.

12. Berthelsen, C.; Clukey, K. y Sink, J. (14-4-2020), “Cuomo says he ‘Won’t engage’ Trump, then offers a history lesson”. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-14/trump-and-cuomo-trade-barbs-over-president-s-total-authority> (consulta: 6 de diciembre de 2020).

13. Ob. cit.

a la vieja usanza de vez en cuando es algo emocionante y vigorizante para ver, especialmente cuando los amotinados necesitan tanto del Capitán. ¡Demasiado fácil!”¹⁴, apelando implícitamente a la asistencia que el gobierno federal le brindaba a los estados en el contexto de pandemia.

Dejando de lado el aspecto político, que sin dudas jugó un rol importante en la escalada de tensión, el cruce entre Trump y Cuomo apuntaba al corazón del debate del federalismo: ¿puede el gobierno federal anular las medidas establecidas por los estados?

La Décima Enmienda establece: “Los poderes que la Constitución no delega en los EE. UU., ni prohíbe a los estados, se reservan respectivamente a los estados o al pueblo”¹⁵. Esa definición dio origen a lo que se denomina como *police powers* de los estados: a través de una serie de fallos, la Corte Suprema de los EE. UU. –que suele considerarse como el principal árbitro de las disputas por la distribución de poder– les otorgó a los estados el poder de establecer y hacer cumplir leyes que protejan, entre otras cosas, el bienestar, la seguridad y salud de sus habitantes.

Halberstam define al sistema federal como la “coexistencia dentro de una organización compuesta de múltiples niveles de gobierno, cada uno de ellos con reivindicaciones constitucionalmente fundamentadas de cierto grado de autonomía organizativa y autoridad jurisdiccional”¹⁶. No obstante, el campo práctico donde se dirimen los límites entre los gobiernos nacionales y subnacionales suele ser menos categórico que las definiciones teóricas. En este sentido, Bednar señala: “La asignación de autoridad entre los gobiernos nacionales y estatales afecta a la política que se genera y a la salud general de la federación. Estos límites se dibujan de forma densa, con mucha disputa. La mayoría de las autoridades son muy codicia-

14. Trump, D. (2020). Cuenta oficial de Twitter (censurada). Disponible en <https://www.thetrumparchive.com/?dates=%5B%222020-03-29%22%2C%222020-04-29%22%22> (consulta: 7 de diciembre de 2020).

15. Constitución de los Estados Unidos (1791), X Enmienda. Disponible en https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth_amendment (Consulta: 6 de diciembre de 2020).

16. Halberstam, D., “Federalism: History, Policy, Law”, en Rosenfeld, M. y Sajo, A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2012.

das, pero algunas se lanzan entre los gobiernos locales, estatales y federales como una papa caliente” (Bednar, 2014).

Para abril, la mayoría de los estados –excepto Nebraska, North Dakota, South Dakota, Iowa y Arkansas– tenían algún tipo de restricción, ya fuera general para el territorio o particular para determinadas ciudades o condados. La mayoría de la población de los EE. UU. estaba bajo *stay at home orders* desde hacía semanas y el impacto en la economía comenzaba a sentirse: en poco más de dos semanas 17 millones de personas habían solicitado el beneficio por desempleo, y los datos semanales se actualizaban a un ritmo sin precedentes. Muchos comenzaban a pronosticar que las consecuencias económicas de la pandemia serían incluso peores que las de la Gran Recesión. En este contexto, Trump comenzó a ser cada vez más explícito sobre la necesidad de reabrir la economía norteamericana. Pero si habían sido los gobernadores los que habían decidido (o no) establecer las medidas de distanciamiento social, entonces ¿por qué sería el Presidente –que sí había ordenado restricciones al ingreso a EE. UU. de personas provenientes de China, Europa, el Reino Unido, Irlanda e Irán– el encargado de levantarlas?

Las nuevas Directrices para la Reapertura de los EE. UU. establecían una serie de criterios (trayectoria descendente de casos y cuadros compatibles con COVID-19 por un período de 14 días, hospitales con capacidad para atender a todos los pacientes sin derivar en una crisis sanitaria) y responsabilidades de preparación estatal principales (establecer sitios seguros para realizar testeos, hacer exámenes a personas sintomáticas y asintomáticas y rastreo de contactos, suministrar rápidamente y en forma independiente EPP y suministros médicos, aumentar rápidamente la capacidad de las unidades de cuidados intensivos, etc.). Una vez que esas condiciones estaban dadas, entonces los estados podían avanzar en un plan de tres fases de reapertura progresiva. A diferencia de las primeras directrices, esta guía no estipulaba fechas ni plazos y su implementación quedaba a discreción de cada gobernador. Finalmente, el expresidente mutó su postura desde la retórica de la “autoridad total” a delegar la responsabilidad de la reapertura en los estados. Aunque la mayoría apreciaron el cambio de tono, varios gobernadores –Cuomo a la cabeza– plantearon que los esta-

dos no estaban en condiciones sanitarias ni financieras para encarar la reapertura.

De hecho, el proceso de flexibilización de las *stay at home orders* comenzó entre dos semanas y un mes después del anuncio de Trump. Un grupo de estados (aproximadamente 13) comenzó a levantar las restricciones durante la última quincena de abril, mientras la mayoría (unos 33) prefirió extenderlas durante las dos primeras semanas de mayo. Aunque se puede establecer que el primer grupo estuvo compuesto en su amplia mayoría por estados republicanos y el segundo por demócratas, es difícil atribuir una injerencia partidaria dado el contexto sanitario.

Un estudio elaborado por profesores de la Universidad de Washington concluyó que la instrucción obligatoria o no de usar barbijos –un tema políticamente divisorio en la sociedad norteamericana, especialmente porque fueron pocas las apariciones públicas del expresidente Trump usando uno– podría haber estado influida por el partido al que pertenecían los gobernadores: según el estudio, 16 de los 17 estados que se demoraron en ordenar (o directamente no lo hicieron) el uso obligatorio de barbijos estaban dirigidos por republicanos, mientras que los estados demócratas estuvieron dispuestos a adoptar más tempranamente la medida. “El indicador más importante [para determinar cuándo se estableció el uso de barbijos] es si un estado está dirigido por un gobernador republicano. Estos estados fueron mucho más lentos en adoptar mandatos, si es que lo hicieron. Los indicadores de COVID-19, como los casos confirmados o las muertes por millón, son mucho menos importantes para predecir los mandatos de las máscaras a nivel estatal”¹⁷.

Pese a la controversia desatada por el expresidente Trump al atribuirse la total autoridad en el proceso de reapertura del país, fueron los estados los que definieron en qué condiciones se instalaron y levantaron las restricciones de circulación por la pandemia. En el

17. Adolph, C.; Amano, K.; Bang-Jensen, B.; Fullman, N.; Magistro, B.; Reinke, G. y Wilkerson, J., “Governor partisanship explains the adoption of statewide mask mandates in response to COVID-19”, próximamente en *State Politics & Policy Quarterly*, 2021. Disponible en <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.31.20185371v1.full.pdf+html> (consulta: 8 de diciembre de 2020).

marco de una iniciativa del Fiscal General de los EE. UU., William Barr, el Departamento de los EE. UU. presentó diferentes *statements of interest*, desafiando las restricciones adoptadas por los gobernadores de Maine, New Mexico, Hawaii, Illinois, Michigan, Colorado, California, entre otros, la mayoría sobre la base de restricciones a las libertades religiosas, de expresión, económicas o algún tipo de discriminación. Sin embargo, no lograron dar marcha atrás con ninguna de las medidas. Aunque altamente improbable, el Congreso también podría haber utilizado sus *spending powers*, por ejemplo, para incluir algún tipo de condición en la asistencia financiera a los estados; sin embargo, la CARES Act (promulgada el 27 de marzo) creó un Fondo de Asistencia para el Coronavirus de u\$s 150 mil millones destinado directamente para los gobiernos estatales, locales y tribales.

Y es que mientras Trump y Cuomo chocaban en casi todas las cuestiones vinculadas al manejo de la pandemia –desde los recursos financieros, las restricciones, la falta de tests y respiradores, etc.–, el USNS Comfort estaba anclado en el Río Hudson por instrucciones de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) para aportar camas adicionales al sistema sanitario de Nueva York, que estaba lidiando con el peor brote de coronavirus a nivel nacional. Como describió Morton Grodzins a través de su célebre metáfora, como los colores están mezclados en una torta marmolada, así se interrelacionan las funciones en el sistema federal norteamericano.

Conclusión

Debido a la autoridad que le atribuye el sistema federal norteamericano, durante los primeros meses de la pandemia los gobiernos estatales y locales gozaron de un amplio margen de maniobra para definir y ejecutar las políticas de salud públicas –restricciones de circulación, distanciamiento social, uso de barbijos, entre otras– que creyeron más convenientes en su estrategia de frenar el avance del coronavirus. Muchas veces, incluso, a contramano (especialmente en el caso de los gobernadores demócratas) de los lineamientos del expresidente Trump, que en los primeros meses buscó restarle importancia al virus supuestamente para no crear pánico en la

población, según se desprende de una conversación que Trump tuvo con el periodista Bob Woodward.

Pero aunque gran parte del manejo de la pandemia fue canalizada a través de los gobernadores, la crisis dejó a la mayoría de los estados en una compleja situación fiscal, en la que debieron lidiar simultáneamente con un abrupto aumento del gasto público y una caída de la recaudación (como resultado de las medidas de distanciamiento social), mientras la mayoría estaban acorralados por *Balanced Budget Requirements* (BBR). En este contexto, el poder económico del gobierno federal es vital para que los estados puedan seguir desarrollando sus políticas. Si bien el Congreso de los EE. UU. aprobó casi u\$s 3 billones en paquetes de estímulo fiscal, la forma en que esos fondos fueron utilizados tuvo un desempeño dispar. En todo caso, cabe destacar que siempre fueron producto de negociaciones entre el gobierno central y los estatales, del *lobby* de los estados en el Congreso, incluso de consenso bipartidario en el contexto de una intensa polarización producto de las elecciones.

En todo caso, la emergencia puso de manifiesto cómo los diferentes gobiernos lograron interrelacionarse –a veces de manera más amigable, otras dominadas por la tensión– sin perder la autonomía y la autoridad que se les están reservadas. En este sentido, antes de apelar a figuras dicotómicas donde los gobiernos estatales son prácticamente independientes del gobierno central o, al contrario, están irremediabilmente subsumidos en él, vale la pena destacar el concepto de “federalismo no cooperativo” elaborado por Jessica Bulman-Pozen y Heather K. Gerken (2009), que explican cómo desde el interior del sistema, incluso cuando los gobiernos estatales más necesitan del gobierno federal, en la integración también puede haber resistencia.

Bibliografía

Adolph, C.; Amano, K.; Bang-Jensen, B.; Fullman, N.; Magistro, B.; Reinke, G. y Wilkerson, J., “Governor partisanship explains the adoption of statewide mask mandates in response to COVID-19”, próximamente en *State Politics & Policy Quarterly*, 2021. Disponible en <https://>

- www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.31.20185371v1.full.pdf+html (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Bednar, J., “The Resilience of the American Federal System”, en Tushnet, M. V.; Levinson S. y Graber, M. A. (Eds.), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2015.
- Bulman-Pozen, J. y Gerken, H., “Uncooperative Federalism”, *Yale Law Journal* (118): 7 1256-310, 2009.
- Diretrizes del Presidente sobre el coronavirus para los Estados Unidos, 2020. Disponible en https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prepare/pdfs/Coronavirus-guidelines_SPANISH.pdf (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Grodzins, M., *The American System: A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand McNally & Company, 1996.
- Halberstam, D., “Federalism: History, Policy, Law”, en Rosenfeld, M. y Sajo, A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2012.
- New State Ice Co. vs. Liebmann (1932) 285 U.S. 262, 52 S. Ct. 371. Disponible en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/285/262> (consulta: 8 de octubre de 2020).
- Riker, W., *Origin, Operation and Significance*, Boston, Little, Brown, and Company, 1964.
- Rocco, P.; Béland, D. y Waddan, A., “Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States”, *Policy and Society* 39 (3), 2020, pp. 458-477.
- US Code, Title 50 War and National Defense; Chapter 55 Defense Production; Subchapter III, General Provisions; Section 4552 Definitions, 1926. Disponible en <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter55&edition=prelim> (consulta: 10 de diciembre de 2020).
- US Constitution, X Amendment, 1791. Disponible en https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth_amendment (consulta: 6 de diciembre de 2020).

EL SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

*The presidential electoral system in the United States
and the voter turnout*

FANNY MAIDANA¹

Resumen: Desde la ratificación de la Constitución de Filadelfia, en 1788, los Estados Unidos se han convertido en una referencia en los estudios sobre elecciones y partidos políticos dada la relativa estabilidad en su sistema electoral y en sus mecanismos de coordinación entre el gobierno federal, estadual y local.

Se trata de un sistema articulado que –aunque suele ser complejo– vincula diversos niveles y cada uno de ellos se reserva la posibilidad de legislar y organizar sus procesos electorales. En consecuencia, hay un orden central y otro subnacional que regula, entre otras cuestiones, sobre materias electorales que no han sido reservadas al gobierno federal.

El propósito de este ensayo es revisar la naturaleza del proceso electoral estadounidense para la elección presidencial. En este sentido, se dará especial atención al funcionamiento del proceso de selección y nominación de candidatos como así también de elección indirecta del presidente, a través del Colegio Electoral. Finalmente,

1. Nació y vive en Crespo, Entre Ríos. Licenciada en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales (UCA). Doctoranda en Ciencia Política (UNR). Becaria Doctoral por Conicet (2014-2019). Realiza tareas de docencia e investigación en la Universidad Nacional del Litoral y también se desempeña como Directora de Desarrollo Local y Producción de la Municipalidad de Crespo.

se analizará el comportamiento del electorado en la elección general presidencial, considerando la variable participación electoral, según el género.

Palabras clave: Elección presidencial, Sistema electoral, Participación electoral.

Abstract: After the constitutional ratification of 1788 in Philadelphia, the United States of America has become a reference on elections and political parties due to the stability of the American electoral system and its coordination mechanisms between the federal, state, and local governments.

This articulated and complex system connects different levels of the government that have to organize their own electoral system. Consequently, state governments are responsible for legislating on electoral issues that have not been reserved to the Federal power.

The purpose of this essay is to review the presidential American electoral system, focusing not only on candidates' selection and nomination, but also on the indirect presidential election through the Electoral College. Finally, the essay analyses the behavior of the electorate in the presidential general election, considering voter turnout, by gender.

Keywords: Presidential election, Electoral system, Voter turnout.

1. La configuración político-electoral de los Estados Unidos. De fuerte autonomía y bipartidismo férreo

Para comprender el funcionamiento del proceso electoral estadounidense en la carrera por llegar a la Casa Blanca, se vuelve necesario mencionar algunas de las características distintivas de su sistema político-electoral.

La primera de ellas refiere a la autonomía. Esta es fruto del federalismo consagrado en la Constitución de Filadelfia de 1787 y por el cual "ciertos poderes se otorgan exclusivamente al gobierno

nacional o a los gobiernos estatales, mientras que otros poderes son compartidos por ambos”² (Longley, 2020).

Los “federalistas” argumentaron en favor de la adopción de esta forma de organización del poder considerando que “[...] lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano” (*El Federalista*, N° 9). En virtud de esto, el sistema posee dos niveles: el del gobierno federal y el de los estados, siendo ambos “diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas” (*El Federalista*, N° 46).

En consecuencia, los gobiernos estatales en los Estados Unidos tienen competencia para definir sobre diversas materias, incluidas las electorales, lo cual da lugar a un entramado de normativas sobre su geografía, que complejiza la comprensión del sistema electoral.

El segundo aspecto distintivo es su bipartidismo. El establecimiento de una fórmula mayoritaria de distrito único ha favorecido la consolidación de un sistema dominado por solo dos partidos con posibilidad de triunfar de manera alternada. Tal como lo planteó el politólogo francés Maurice Duverger, en su muy conocida (e igualmente cuestionada) Primera Ley, se espera que la regla de la mayoría relativa para distritos uninominales tienda a producir un sistema bipartidista, mientras que la representación proporcional favorezca un sistema pluripartidista (Duverger, 2012 [1957]).

Esta dinámica, ¿impide la participación de terceros partidos? Definitivamente, no. Lo que sí es un hecho es que este esquema desincentiva a competir a nivel federal, dadas las bajas posibilidades de obtener representación, como así también por los costos que la campaña electoral representa y la tendencia de los votantes a orientar sus preferencias hacia aquél o aquéllos candidatos que evalúan más competitivos³.

2. Traducción propia.

3. Un ejemplo de esta dinámica mayoritaria se presentó con la candidatura independiente del empresario Ross Perot. En 1992, enfrentó a Bill Clinton (Demócrata) y George Bush (Republicano), quienes se ubicaron en primer y

Otra característica sobresaliente se relaciona con el carácter indirecto y a una sola vuelta de la elección presidencial. Es decir, los ciudadanos no votan a un candidato a presidente sino a los electores que representan al competidor de su preferencia y que serán los encargados de integrar el Colegio Electoral. Cualquier aspirante a llegar a la Casa Blanca debe obtener al menos 270 electores de un total de los 538 miembros que integran el Colegio. En caso de que ninguno de los candidatos en competencia alcance los 270 votos, es la Cámara de Representantes la que define la elección, tal como ocurrió en 1800, con la disputa entre John Adams y Thomas Jefferson, que llevó al reñido triunfo de este último, tras treinta y seis elecciones de contingencia de la Cámara. Esta situación derivó en la aprobación de la Duodécima Enmienda, que separó la ratificación presidencial de la vicepresidencial en el Colegio Electoral.

En 1824, volvió a intervenir la Cámara de Representantes cuando John Quincy Adams, a pesar de haber obtenido el segundo lugar luego de Andrew Jackson, se convirtió en el sexto presidente estadounidense. En esta ocasión, la Cámara debió elegir entre los tres candidatos que habían obtenido mayor cantidad de votos (Jackson, Adams y Clay), dado que ninguno consiguió los electores necesarios.

Salvo Nebraska y Maine, donde existe un sistema proporcional, en el resto de los estados el mecanismo es mayoritario, es decir, quien gana se lleva todos los compromisarios para el Colegio Electoral.

Esto da lugar a un doble debate. El primero de ellos, respecto a que el sistema tiende a favorecer el bipartidismo, ya que solo dos

segundo lugar, con 44.909.806 (43,01 %) y 39.104.500 (37,45 %) votos, respectivamente. En esta oportunidad, Perot consiguió 19.743.821 sufragios (18,91 %). No obstante, aunque truncó la reelección de Bush, dadas las similitudes de sus plataformas electorales, el resultado no fue suficiente para conseguir compromisarios, ya que no logró ganar en ningún estado y los delegados del Colegio se repartieron entre las dos fuerzas mayoritarias (370 delegados para el Partido Demócrata y 159 para el Partido Republicano). Algo similar ocurrió en las elecciones presidenciales de 1996, cuando Perot volvió a competir por la presidencia, enfrentándose a Bill Clinton, quien competía por su reelección, y al candidato republicano, Bob Dole. En esta oportunidad, Perot apenas obtuvo un 8,40 % de los votos –unos 8.085.402 en total– sin conseguir nuevamente delegados.

organizaciones tienen posibilidad de imponerse en la competencia, con independencia de que existan terceros partidos.

La otra discusión refiere a la distorsión de la voluntad popular como consecuencia del carácter mayoritario del sistema. Puede ocurrir que, como en 2016, el candidato con más votos no necesariamente sea quien obtenga mayor cantidad de electores. De hecho, Hillary Clinton obtuvo 65.853.514 votos, casi tres millones más de apoyos que Donald Trump. No obstante, este cosechó 306 delegados al Colegio Electoral –sobre los 270 necesarios para ganar la nominación presidencial– debido a que se impuso en los estados con mayor representación.

En el año 2000, se produjo una situación similar en la competencia presidencial entre el republicano George W. Bush y el demócrata Al Gore, que triunfó por poco más de 500 mil votos. Sin embargo, Bush logró ganar en Florida con una mínima diferencia de 537 votos, consiguió 271 electores para imponerse en el Colegio Electoral y se convirtió en el 43° Presidente de los Estados Unidos.

En las elecciones presidenciales de 1876 y 1888 –que llevaron a la presidencia a Rutherford Hayes y Benjamin Harrison, respectivamente– se repitió el triunfo en el Colegio Electoral del candidato que obtuvo menor cantidad de apoyos, pero también de electores. Tal como se expone en la Tabla N° 1, las circunstancias en ambos casos tienen tintes distintos a los presentados en los procesos de 2000 y 2016⁴.

4. En la elección de 1876, el demócrata Samuel Tilden ganó la elección frente al republicano Rutherford Hayes, con 184 electores –uno menos de los necesarios para ganar el Colegio Electoral– frente a los 165 que consiguió Hayes. Sin embargo, el Partido Republicano impugnó los resultados de Florida, Oregon, Carolina del Sur y Luisiana, que conjuntamente sumaban los 20 delegados que requería Hayes para revertir el resultado. El Congreso conformó una comisión especial de 15 miembros (5 de la Cámara de Representantes, 5 Senadores y 5 Jueces) para resolver la elección, la cual definió a favor de los Republicanos, y convirtió a Rutherford B. Hayes en el 19° Presidente de los Estados Unidos.

El otro resultado excepcional refiere a la elección de 1888, donde compitieron Benjamin Harrison (Republicano) y Grover Cleveland (Demócrata). Este último obtuvo poco menos de cien mil votos de ventaja pero no ganó la presidencia debido a que los 36 delegados demócratas del estado de Nueva York –enfrentados con el ganador– votaron a favor del candidato republicano en el Colegio Electoral.

Tabla N° 1: Casos excepcionales de triunfos en elecciones generales presidenciales

	Menos votos	Más votos
Menos electores	Adams (1824) Hayes (1876) Harrison (1888)	
Más electores	Bush (2000) Trump (2016)	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, vale mencionar que, en los Estados Unidos, el sufragio no es considerado una carga pública. Por el contrario, el voto es definido como un derecho y cualquier ciudadano que quiera emitirlo debe previamente registrarse para hacerlo. El proceso y la fecha de registro varía en cada estado y, además, debe cumplirse con las condiciones mínimas establecidas para poder participar en una elección: ser mayor de edad, residir en el estado donde va a registrarse y cumplimentar los requisitos adicionales que el mismo establezca. Este carácter no obligatorio del sufragio hace que la estadounidense sea una de las democracias con mayor abstencionismo –cuestión que será abordada en el último apartado.

2. Elecciones presidenciales en los Estados Unidos: un complejo entramado de etapas

El proceso electoral norteamericano comprende diversos momentos, necesariamente vinculados unos a otros.

El primero de ellos refiere a la selección de candidatos, que se realiza a través de dos mecanismos: las elecciones primarias y los *caucus* o asambleas partidarias. La mayoría de los estados reali-

zan primarias. No obstante, hay algunos en los que se sostiene el sistema de asambleas, como, por ejemplo: Iowa, Maine, Nebraska, Kansas, Wyoming y Dakota del Norte.

La etapa siguiente es la nominación, es decir, la oficialización de las candidaturas por parte de la Convención Partidaria, la cual ratifica los resultados delineados durante la etapa previa.

A continuación, se inicia la instancia de elecciones generales, es decir, la etapa en la cual los ciudadanos votan la fórmula presidencial, compuesta por un presidente y un vicepresidente. Como bien se dijo en el primer apartado, no lo hacen de forma directa sino a través de un grupo de electores que, representando a su estado, integrarán el Colegio Electoral.

La elección general es organizada por cada estado y sus resultados permiten conformar este cuerpo y distribuir los compromisarios entre los partidos que se impusieron en los distintos estados, a través del Certificado de Verificación que se confecciona una vez que se ha finalizado el recuento.

Los integrantes del Colegio –que debe reunirse el primer lunes después del segundo miércoles de diciembre– son los encargados de votar la fórmula presidencial ganadora y confeccionar el Certificado de Votos que, finalmente, y como última etapa de este proceso, debe ser ratificada por el Congreso de los Estados Unidos, previo a su asunción presidencial del día 20 de enero –fecha que se mantiene invariable desde 1933.

2.1. Caucus y primarias para la selección de candidaturas presidenciales

Si bien tanto primarias como *caucus* funcionan con lógicas distintas, ambos procesos electorales tienen la misma finalidad: seleccionar a los candidatos partidarios que van a participar en la elección general a realizarse el primer martes después del primer lunes de noviembre.

Las primarias norteamericanas son un caso de referencia en todo estudio sobre mecanismos de selección de candidatos debido a su continuidad en el tiempo. Se trata de procesos electorales que guar-

dan el carácter secreto del voto ciudadano y que se encuentran reguladas, organizadas y financiadas por cada estado.

Su adopción se vincula a transformaciones de índole social y política ocurridas en el marco de la denominada “Era Progresista” en los Estados Unidos –que comprende la última década del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX–, que reflejó el proceso de urbanización e industrialización del país y las transformaciones económico-sociales que este trajo.

Las Enmiendas Decimosexta, Decimoséptima, Decimoctava y Decimonovena son el reflejo de este movimiento progresista y de los cambios que el mismo reclamaba, que se tradujeron en la creación del impuesto a la renta, la elección directa de los Senadores, la Ley Seca y el reconocimiento del sufragio femenino, respectivamente.

La incorporación de elecciones primarias pretendió romper con el esquema de corrupción e influencias a escala local y estadual, poniendo a los ciudadanos en el rol activo de seleccionar candidaturas y quitándole esta función a los partidos, particularmente, a quienes los lideraban (Hofstadter, 1956; Burnham, 1970).

Florida desde 1904 y Wisconsin en 1905 estuvieron entre los primeros estados que otorgaron carácter obligatorio a la realización de primarias estatales y locales financiadas con fondos públicos. Hacia 1916, ya eran 24 los estados que las habían adoptado.

En el año 1941, en el caso *United States v. Classic* (313 U.S. 299), la Corte Suprema de los Estados Unidos reconoció a las primarias como un mecanismo del pueblo para la selección de sus representantes en el Congreso, posición que fue refrendada en el caso *Smith v. Allwright* (321 U.S. 649) del año 1944, cuando consideró que los partidos debían seguir las directivas legislativas en cuanto que ellas determinaban los participantes de los comicios primarios (Haro, 1992).

Sin embargo, hasta 1968, su uso fue limitado por dos motivos. En primer lugar, porque solo servían para designar un porcentaje de convencionales sobre el total. En segundo lugar, porque a pesar de la realización de elecciones primarias, la nominación de candidatos presidenciales era una tarea monopolizada por líderes partidarios que negociaban antes y durante las convenciones del partido para seleccionar al candidato que tuviera mayores posi-

bilidades de ganar la elección presidencial (Polsby y Wildavsky, 1964).

Las primarias se generalizaron luego de la Convención Demócrata de Chicago de 1968, que desató la Batalla de la Avenida Michigan. La misma estuvo marcada por las manifestaciones contra la guerra de Vietnam, la renuncia a la reelección del presidente Lyndon Johnson y asesinato del senador Robert Kennedy. En este contexto, la disputa por la candidatura estuvo dividida entre el vicepresidente Hubert Humphrey –identificado como la continuidad de las políticas de Johnson–, y el senador Eugene McCarthy, que se oponía a las acciones bélicas en Vietnam y proponía reducirlas. Se trató de la disputa entre un candidato que contaba con el apoyo popular de los movimientos pacifistas y el postulante del partido, que tuvo el sostén de los delegados y, en consecuencia, ganó la nominación presidencial.

Nelson Polsby (1983) indica que, si bien los demócratas tomaron la iniciativa en la utilización de las primarias para seleccionar a sus candidatos presidenciales, a partir de la década del setenta, las mismas se generalizaron entre los dos partidos mayoritarios. El resultado fue su consolidación en el tiempo, hecho que transformó el sistema de nominaciones presidenciales en los Estados Unidos (Norrande, 1996).

Los estados que celebran elecciones primarias concentran la función de organizarlas y financiarlas, pero también de definir su modalidad. Por ello, existen diversos tipos de primarias. Pueden ser de carácter cerrado (*closed primary*), es decir, donde solo participen quienes demuestran ser afiliados al partido político⁵, en consecuencia, solo reciben la papeleta con candidatos del partido al cual pertenecen.

Existen también primarias semicerradas (*semi-closed primary*), es decir, aquéllas en las que pueden participar no afiliados a ningún

5. Se realizan en Connecticut, Delaware, Florida, Maine, Maryland, Nevada, New Mexico, New York, Oregon, Pennsylvania, Kentucky, Washington DC, Utah (Partido Republicano), South Dakota (Partido Republicano, Partido Libertario y Partido de la Constitución), Oklahoma (Partido Republicano y Partido Libertario).

partido, pero que han manifestado su intención de emitir su voto en la interna de alguno de ellos⁶.

Otra modalidad son las primarias abiertas (*opened primary*)⁷. En ellas, como bien lo indica su nombre, pueden participar todos los ciudadanos que lo deseen. En algunos estados se exige una declaración previa, pero en otros no, habilitando a que cualquier ciudadano emita su voto en la primaria de cualquiera de los partidos, incluso si anteriormente estaba afiliado a otro partido. En este caso, si bien los ciudadanos reciben la papeleta electoral de todos los partidos en competencia, solo pueden emitir su sufragio para uno de ellos.

El otro mecanismo de selección de candidatos para las elecciones generales es por medio de *caucus*. Estos se definen como reuniones o asambleas de activistas partidarios que se realizan a nivel local, de condado y estatal, en lugares públicos, con la finalidad de discutir las propuestas de los diversos candidatos, brindar su apoyo a ellos –a partir de la identificación de los participantes del *caucus* con alguno de los postulantes y la defensa de sus propuestas– y, finalmente, designar delegados a partir de votaciones a mano alzada. Hay registros de su realización desde mediados del siglo XVIII, en el denominado *Caucus Club* de Boston. Actualmente, se realizan en Iowa, Nevada, Kansas, Maine, Nebraska, Wyoming y Dakota del Norte, en algunos estados en ambos partidos mayoritarios o solo en uno de ellos.

Por su carácter partidista, su organización y financiamiento corre por cuenta de cada partido. En general, los Demócratas utilizan un mecanismo proporcional en función de la cantidad de apoyos obtenidos para repartir los delegados una vez realizada la elección dentro del *caucus*, de manera tal que garantice la representación

6. Se celebran en Idaho, Kansas, Colorado, Arizona, Massachusetts, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, North Carolina, Rhode Island, West Virginia, Alaska (Partido Republicano), New York (Partido de la Reforma), Oklahoma (Partido Demócrata), South Dakota (Partido Demócrata) y Utah (Partido Demócrata).

7. Se llevan a cabo en Alabama, Arkansas, Georgia, Hawaii, Illinois, Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, North Dakota, Ohio, South Carolina, Tennessee, Texas, Vermont, Virginia, Wisconsin, Wyoming y Alaska (Partido Demócrata, Partido Libertario y partidos estatales).

de minorías, mientras que el Partido Republicano posee un sistema regido por el principio *winner-take-all*, es decir, quien obtiene mayor cantidad de votos gana la totalidad de delegados.

Tanto *caucus* como primarias se desarrollan en el marco de lo que se denomina *Primary Season*, que comienza en Iowa y New Hampshire, respectivamente. Si bien estos estados no tienen gran relevancia en cuanto a la cantidad de votantes y delegados que aportan, al inaugurar el calendario electoral, sus resultados tienen gran atención mediática por considerar que marcan las tendencias de la temporada de nominaciones. Puede ocurrir que en varios estados coincidan en una misma fecha, en lo que se suele llamar *Super Tuesday* (supermartes), por la importancia en términos electorales que la jornada puede significar. La temporada de nominación comienza entre mediados de enero y mediados de febrero y finaliza en el mes de junio de cada año electoral.

En los sucesivos comicios, se ha ido consolidando una conducta denominada *front loading*, que se vincula al adelantamiento del calendario electoral, es decir, cada vez es más común que los estados realicen sus primarias o asambleas al principio de la *Primary Season*. Esta estrategia busca, en primer lugar, concitar mayor atención mediática nacional del proceso estatal de selección, pero también, dar a los electores un rol más preponderante en la selección de los candidatos y, al mismo tiempo, forzarlos a realizar más rápidamente sus movimientos y a activar estrategias de comunicación con la finalidad de obtener victorias tempranas que puedan tener un “efecto psicológico” en el electorado y hacia el interior del partido, en vistas a la nominación.

Como bien se indicó al inicio de este apartado, *caucus* y primarias son procedimientos de selección de candidatos. Ambos culminan en la Convención Nacional partidaria, que se realiza entre los meses de julio y agosto y cuya función no es otra que realizar la nominación oficial de aquél candidato que ha obtenido la mayoría de los delegados durante el proceso de primarias o de asambleas.

No obstante, desde la Convención Nacional Demócrata de 1968 –referida al inicio de esta sección– hasta la actualidad, las mismas han ido perdiendo su centralidad. Desde su instauración en el siglo XIX y parte del siglo XX, tenían un carácter relativamente com-

petitivo, dado que proponían nominar a un candidato presidencial entre dos o más dentro de la Convención, con una fuerte influencia de las élites partidarias en todo el proceso. Sin embargo, a partir de las reformas aplicadas para las Convenciones de 1972, son los ciudadanos quienes en la etapa previa perfilan a los ganadores y la Convención Nacional se limita a confirmar los resultados previos y a proclamar los triunfadores.

En la Convención partidaria participan quienes resultaron elegidos durante las primarias y los *caucus*. Se denominan delegados comprometidos porque deben votar a aquél candidato o candidata por el que fueron electos durante la etapa previa. También tienen su lugar los *superdelegates* o delegados no comprometidos⁸, que no suelen participar en la primera ronda de votaciones de la Convención, excepto si algún competidor o competidora ya obtuvo suficiente cantidad de delegados para ganar en la primera votación, sino que lo hacen solamente en los casos en los que tras la primera ronda no se nomine a ningún candidato presidencial. En este caso, se inicia una convención abierta donde los delegados comprometidos pueden escoger a cualquiera de los que se encuentran compitiendo por ganar la nominación y los *superdelegates* también emiten su voto. Estas rondas se repiten hasta que alguien logre obtener la mayoría y, por lo tanto, ser nominado.

Se trata entonces de una puesta en escena del poder del partido y, particularmente, del candidato y su base partidista. En consecuencia, el rol de la Convención Nacional como mecanismo de selección ha ido diluyéndose y, en cambio, se consolidó más bien como el modo de nominación oficial de candidatos por parte del partido.

8. Son actores que por su peso político –suelen tener funciones partidarias, ser representantes, senadores o gobernadores, expresidentes o exvicepresidentes– ingresan automáticamente a integrar la Convención, sin necesidad de tener que atravesar procesos electorales previos como las primarias o los *caucus* y que, por no ser electos, son independientes de apoyar a cualquiera de los candidatos que lleguen a la Convención Nacional partidaria.

3. Elecciones presidenciales y participación electoral

Tal como se analizó en el primer apartado, la emisión del voto en los Estados Unidos no es obligatoria, sino que cada ciudadano puede elegir libremente si desea participar en las elecciones o no, debiendo cumplir con el registro como votante. A pesar de esto, los márgenes de participación electoral se han mantenido estables en las últimas décadas, oscilando entre el 50 y el 60 %.

Por la extensión del proceso electoral surgen diversas críticas en relación a sus efectos sobre los niveles de participación de los electores (*voter turnout*), sobre todo, al llegar la elección general. Sin embargo, el sostenimiento entre los parámetros mencionados demuestra que esta influencia es indirecta y, en algunas ocasiones, limitada.

De hecho, si se analizan los niveles de participación electoral en los Estados Unidos en el período comprendido entre 1972 y 2020, es decir, desde la primera elección con primarias generalizadas hasta la última, la proporción de votantes que participó se mantuvo siempre entre los parámetros habituales, como se expone en el Gráfico N° 1. Las únicas excepciones son las elecciones de 2008, con el triunfo de Barack Obama como primer afroamericano electo presidente, y la de 2020, con la fuerte polarización entre Donald Trump y Joe Biden, donde se consiguieron niveles relativos de concurrencia a las urnas similares a los de principios de siglo XX, cuando en 1900 alcanzó los 73,7 puntos.

No obstante, la composición de esta participación electoral sí indica interesantes transformaciones al poner en juego variables sociodemográficas, como, por ejemplo, la de género.

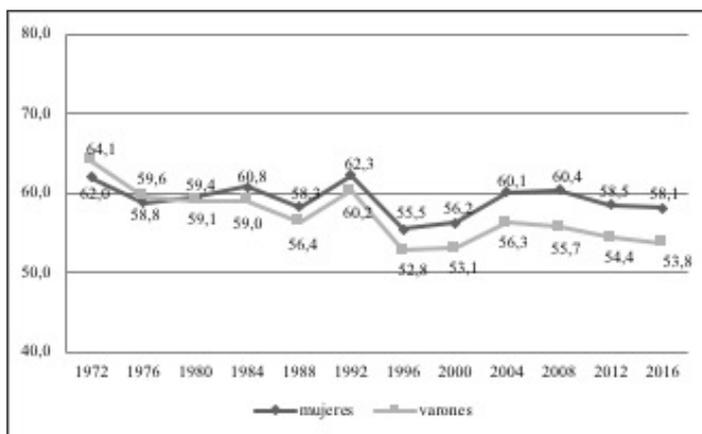
Si se analiza la composición del voto teniendo en cuenta la variable dicotómica varones/mujeres, se observa que, si bien los parámetros de participación permanecieron estables en el lapso entre 1972 a 2016, lo que ocurrió es un cambio en la composición de ese voto. Tal como se observa en el Gráfico N° 2, a partir de 1984 la proporción de mujeres participando electoralmente aumentó ligera pero constantemente, frente al retroceso del porcentaje de participación masculina, que antes de 1984 siempre había sido superior.

Gráfico N° 1: Participación electoral en las elecciones generales presidenciales en Estados Unidos, 1972-2020⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de *The US Elections Project* (www.electproject.org) y *The Washington Post* (<https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/elections/voter-turnout/>)

Gráfico N° 2: Participación electoral de mujeres y varones¹⁰ en elecciones presidenciales en Estados Unidos, 1972-2016¹¹



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de <https://www.statista.com/statistics/1096291/voter-turnout-presidential-elections-by-gender-historical/>

9. El gráfico considera el porcentaje de *voting eligible people* (VEP), es decir, electores de 18 o más años que están registrados para votar.

10. El gráfico considera el porcentaje de VEP (*voting eligible people*), es decir, electores y electoras de 18 o más años que estén registrados para votar.

11. No se incorporó el año 2020 por no encontrarse estadísticas definitivas sobre participación electoral por género.

De acuerdo a los datos aportados por la gráfica anterior, no solo se ha incrementado la participación relativa de mujeres en las elecciones presidenciales, sino que también se ha producido una ampliación de la brecha en los niveles de participación por género. Al iniciar el período analizado, la cantidad de varones que votaban en los comicios nacionales superaba en un 2,1 % a la de mujeres. En cambio, al finalizar el recorte temporal no solo ocurre que hay mayor participación femenina, sino que esta supera a la masculina en 4,3 puntos porcentuales.

Estas diferencias en los niveles de participación se profundizan cuando el género se combina con otras variables de tipo sociodemográficas, como puede ser la étnica o el nivel educativo. De esta manera, conforme a lo expuesto por Ruth Igielnik (2020), para Pew Research, uno de los datos más contundentes es la duplicación de la participación de las mujeres afroamericanas respecto de los varones en el período comprendido entre 1980 –donde la diferencia porcentual era de 5 puntos– y 2016 –cuando alcanzó el 10 %. Del mismo modo, la autora presenta datos que exponen cómo a menor nivel educativo la brecha de participación entre hombres y mujeres se reduce hasta ser casi insignificante, pero se incrementa a medida que se avanza en el nivel de educación alcanzado.

4. Consideraciones finales

El sistema electoral de los Estados Unidos, tal como se ha intentado exponer, posee singularidades que se fundamentan en la misma configuración histórica del país, reflejada en la intencionalidad de sus Padres Fundadores plasmada en la Constitución de 1787 y sus posteriores Enmiendas.

Sin lugar a dudas, expone un complejo andamiaje que expresa su federalismo y que para su funcionamiento requiere de la coordinación de los diversos niveles de gobierno.

La estabilidad de las reglas electorales le ha permitido sostenerse a pesar de las esporádicas críticas, como el carácter indirecto del voto para la elección presidencial y la desvirtuación de la voluntad popular; su extensión en el tiempo y la posibilidad de especulaciones y manipulaciones; la adopción de un sistema mayoritario que

desincentiva el accionar de terceras fuerzas políticas, como así también su acceso al poder; o los fluctuantes niveles de participación, inferiores al 60 %.

Las elecciones primarias y los *caucus* se presentan como el espacio de participación de los activistas y afiliados partidarios para poder intervenir en la definición de sus candidatos para la elección general y como un mecanismo de transparencia en su selección. Mientras que la posibilidad de abstenerse de participar en las elecciones expone el fuerte componente liberal de la sociedad norteamericana que captó la atención de Alexis de Tocqueville, y que se materializa en la concepción del sufragio como un derecho –más que como un derecho-deber, como es concebido en algunas sociedades latinoamericanas.

El federalismo recorre cada uno de los momentos o instancias del sistema electoral, donde los estados preservan su autonomía para definir sus propias reglas, reflejando así los principios liberales que inspiraron a la Unión y que favorecieron la construcción de un poder de abajo hacia arriba, que ha logrado consolidarse durante dos siglos y medio.

Bibliografía

- Burnham, W., *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York, W. W. Norton, 1970.
- Duverger, M., *Los partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2012 (1957).
- Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J., *El Federalista*, N° IX y N° XLVI, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Haro, R., “Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 78, 1992, pp. 273-288.
- Hofstadter, R., *The Age of Reform*, New York, Vintage Books, 1956.
- Igielnik, R., “Men and women in the U.S. continue to differ in voter turnout rate, party identification”, 2020. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/18/men-and-women-in-the-u-s-continue-to-differ-in-voter-turnout-rate-party-identification/> (consulta: 8 de marzo de 2021).

- Longley, R., "Federalism: A Government System of Shared Powers Exclusive and Shared Powers Granted by the Constitution", 2020. Disponible en: <https://www.thoughtco.com/federalism-powers-national-and-state-governments-3321841#:~:text=In%20general%2C%20the%20Constitution%20grants,affecting%20the%20particular%20state%20only> (consulta: 21 de febrero de 2021).
- Norrander, B., "Presidential Nomination Politics in the Post-Reform Era", *Political Research Quarterly*, Vol. 49, 1996, pp. 875-915.
- Polsby, N., *Consequences of Party Reform*, Nueva York, Oxford University Press, 1983.
- Polsby, N. y Wildavsky, A., *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*, New York, Scribner, 1964.

EL ALCANCE DE LA CORTE SUPREMA EN LA
TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y SU IMPACTO EN LA
POLÍTICA ESTADOUNIDENSE

*The Supreme Court's extent on social
transformation and its impact on U.S. politics*

FELIPE COMOTTI¹

Resumen: En EE. UU., la cuestión del papel de la Corte Suprema de Justicia en la esfera social ha suscitado, desde principios de la década del cincuenta, un debate que continúa hasta el día de hoy. Mientras que un grupo de académicos percibe a la Corte como una institución activa en la implementación de transformaciones sociales, otros sugieren que su influencia es limitada y que las decisiones judiciales por sí solas no producen cambios significativos. A su vez, una explicación alternativa propone que el máximo tribunal, más que actuar de forma individual, en muchas ocasiones asume el rol de colaborador respecto a las políticas públicas impulsadas por las otras ramas del gobierno federal.

Independientemente del debate anterior, existe cierto consenso en la clase dirigente estadounidense respecto a que la Corte Suprema es un actor institucional relevante y que cuenta con capa-

1. Asesor en la Coordinación de Relaciones Internacionales del Ministerio de Transporte de la Nación, dando seguimiento al vínculo con los Estados Unidos, Canadá y México. Previamente se desempeñó como pasante en Naciones Unidas Argentina y en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Se encuentra finalizando sus estudios en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica Argentina (UCA).

ciudad para ejercer, a través de sus fallos, una influencia más allá del ámbito estrictamente judicial. Como consecuencia, la aprobación de jueces en el Senado se ha convertido, en los últimos veinte años, en un escenario de fuerte disputa entre Demócratas y Republicanos, lo que pudo observarse con claridad en 2020 durante el proceso de confirmación de la jueza Barret.

Palabras clave: Corte Suprema, Cambio social, Fallos históricos, Confirmación de jueces, Política estadounidense.

Abstract: In the United States, the question concerning the role of the Supreme Court in the social sphere has, since the early 1950s, prompted a debate that continues today. While one group of scholars perceives the Court as an active institution in the implementation of social transformations, others suggest that its influence is limited and that judicial decisions by themselves do not produce significant changes. Another alternative explanation proposes that the highest court, rather than acting individually, on many occasions operates as a collaborator with respect to public policies promoted by the other branches of the federal government.

Regardless of the above debate, there is a certain consensus in the U.S. ruling class that the Supreme Court is a relevant institutional actor and that it has the capacity to wield, through its rulings, an influence beyond the strictly judicial arena. As a consequence, the approval of judges in the Senate has become, in the last twenty years, a scenario of strong dispute between Democrats and Republicans, which could be clearly observed in 2020 during the confirmation process of Judge Barrett.

Keywords: Supreme Court, Social change, Landmark Decisions, Confirmation of judges, U.S. politics.

Introducción

La Corte Suprema de los Estados Unidos (SCOTUS) es el único tribunal establecido por la Constitución y representa la instancia judicial más alta dentro del sistema federal de justicia. Está com-

puesta, actualmente, por nueve jueces: uno que actúa como presidente –el *Chief Justice*– y ocho jueces asociados (Federal Judicial Center, 2014). Este número fue establecido por ley en 1869 y, si bien es posible modificarlo, durante más de 150 años no hubo cambios. Todos los jueces de la Corte son nominados por el Presidente de los Estados Unidos y requieren aprobación por parte del Senado. Una vez que acceden al cargo, se mantienen en el mismo mientras observen buena conducta.

Podría afirmarse que entre las funciones de la SCOTUS se encuentran el dirimir las controversias que surjan como consecuencia de la Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad (U.S. Constitution. Art. III. Sec., 2).

Dentro del marco de sus atribuciones, principalmente la que respecta a la interpretación constitucional, es que la Corte desde principios de los años cincuenta ha sido considerada por una parte de los académicos como el instrumento más accesible, y a menudo más eficaz, del gobierno y de los movimientos sociales para lograr cambios en las políticas públicas (L. A. Powe Jr., 1992). El punto final a la segregación racial en escuelas públicas, el derecho de las mujeres a la interrupción voluntaria del embarazo y la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo son ejemplos concretos y distanciados en el tiempo de cómo la SCOTUS tendría, para algunos, suma relevancia en la transformación de la sociedad. No obstante, no todos concuerdan con esta concepción de la Corte; es hasta el día de la fecha que aún existe un debate en los Estados Unidos respecto a cuál es el alcance del máximo tribunal en la promoción e implementación de los cambios sociales. En la primera parte de este escrito se abordará, de manera superficial, cuáles son las posiciones que forman parte de ese debate.

Independientemente de las discusiones académicas, existe un consenso en que la Corte Suprema es indefectiblemente, en mayor o menor medida, un actor institucional importante. Dicha relevancia genera un impacto directo en la política de los Estados Unidos que se traduce en la disputa entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano a la hora de nominar y aprobar jueces a la Corte Suprema. Ilustraremos esta cuestión a través de un caso reciente, que pudo observarse en 2020, cuando el expresidente Donald

Trump, en un año electoral, postuló a Amy Coney Barrett para el máximo tribunal, tras el fallecimiento de la jueza Ruth Bader Ginsburg, a mediados de septiembre 2020.

Algunas decisiones históricas de la Corte Suprema y el debate sobre su rol en el cambio social

En los primeros años de la década de 1950, la visión mayoritaria respecto a la capacidad de la Corte Suprema para influir en política estaba vinculada con lo que habían sido las controversias entre el Tribunal Supremo y el presidente Franklin D. Roosevelt, en torno a lo que fue conocido como el *New Deal*, un conjunto de medidas económicas que buscaba combatir los efectos negativos que había dejado la Gran Depresión, a través de la reforma de los mercados financieros, la distribución de subsidios y el control de la producción (L. A. Powe Jr., 1992). Si bien la Corte se había opuesto al plan reformista de Roosevelt y había declarado inconstitucional algunas de sus leyes, para algunos esta actitud era temporal: los miembros del máximo tribunal, al no tener completa independencia del poder político ya que sus nombramientos son dispuestos por el presidente y confirmados por el Senado, rara vez estaban fuera de sintonía con una posición política predominante. Por lo tanto, en esta perspectiva, la Corte estaba limitada en su capacidad para promover por sí sola el cambio social. A su vez, había una noción compartida de que la SCOTUS casi siempre favorecía a los intereses de los grupos sociales más privilegiados (Baum, 2003).

Sin embargo, esa visión comenzó a cambiar a partir de la designación de Earl Warren en 1953 como juez de la Corte Suprema, un republicano liberal y ex gobernador de California. Desde ese momento, la SCOTUS comenzó a tomar una serie de decisiones que modificaron la vida de los estadounidenses (Pani, 2016). Así, una visión alternativa empezó a ver a la Corte en un rol mucho más activo, especialmente en aquellos casos en los cuales las otras ramas de gobierno se mostraban reacias a abordar determinados asuntos sociales. Por primera vez en su historia, era percibida como una aliada de los sectores de menor poder económico y político, es decir, de grupos con nulas posibilidades de obtener

medidas favorables por parte del Congreso o del Poder Ejecutivo (Baum, 2003).

En 1952, cinco demandas por separado fueron presentadas ante la Corte Suprema, en las cuales se desafiaba la segregación entre blancos y afroamericanos que para ese entonces regía en las escuelas públicas. La decisión de la Corte se hizo conocida por una de esas cuatro demandas: *Brown v. Board of Education* (Mauro, 2016). En *Brown* (347 U.S. 483), Oliver Brown demandó al sistema en Topeka, Kansas, argumentando que su hija, pese a tener un establecimiento educativo cerca de su residencia, debía realizar un trayecto más largo para asistir a clases dado que era obligatorio que concurriese a uno que fuese sólo para personas de color. Las otras demandas fueron llevadas al tribunal en base a las experiencias similares que ocurrían en Carolina del Sur, Virginia, Delaware y el Distrito de Columbia (Mauro, 2016). En todos los casos, los demandantes pedían a la Corte que dejase sin efecto el principio “separados pero iguales” con la premisa de que las escuelas para ciudadanos afroamericanos no tenían los mismos estándares que las escuelas para blancos. En 1954, la SCOTUS afirmó por unanimidad que las escuelas segregadas eran “inherentemente desiguales” y determinó, además, en una segunda decisión que los tribunales federales inferiores debían ordenar la desegregación educativa (Mauro, 2016).

Veinte años después, la Corte se vio envuelta en otro tema controversial: el derecho de las mujeres a la interrupción voluntaria del embarazo. En *Roe v. Wade* (410 U.S. 113), los jueces de la SCOTUS tuvieron que decidir sobre la constitucionalidad de una ley de Texas que penalizaba el aborto, excepto en aquellos casos en que la vida de la gestante corría peligro. La demandante, con el seudónimo legal de “Jane Roe”, era una mujer soltera que quería dar fin a su embarazo de manera legal y segura. En su fallo de 1973, la Corte Suprema determinó que el derecho constitucional a la privacidad era lo suficientemente amplio como para incluir la decisión de una mujer de interrumpir o no su gestación (Planned Parenthood Federation of America, 2010), y con ello legalizó el aborto en todo el país.

Un tercer caso, más reciente que los anteriores, fue *Obergefell v. Hodges* (576 U.S. 644). En *Obergefell*, se debía dar respuesta a dos cuestiones: 1) ¿requiere la Decimocuarta Enmienda que un estado

autorice el matrimonio entre dos personas del mismo sexo?, y 2) ¿requiere la Decimocuarta Enmienda que un estado reconozca el matrimonio entre dos personas del mismo sexo cuando su matrimonio fue legalmente autorizado y realizado fuera de ese estado? En 2015, si bien la Corte centró la mayor parte de su opinión en la primera cuestión, en su fallo respondió de manera afirmativa a los dos planteos. Por mayoría simple (5-4) determinó que la Decimocuarta Enmienda obligaba a los estados a realizar y reconocer matrimonios entre individuos del mismo sexo (Yoshino, 2015).

Resulta oportuno resaltar una lógica que imperó en los miembros de la Corte Suprema, tanto en *Roe* como en *Obergefell*. A lo largo de su historia, particularmente en el último siglo, la Corte ha tratado de determinar el alcance de sus facultades discrecionales para establecer cuáles son los “derechos no enumerados” protegidos por la Constitución (Yoshino, 2016). Y si bien hubo etapas en donde el tribunal estuvo compuesto por jueces que en su mayoría compartían un enfoque “cerrado” (es decir, más renuentes a expandir el reconocimiento de nuevos derechos), hubo otras en las cuales sí se expandió la lista. Tales fueron los ejemplos de *Roe* y de *Obergefell*.

A partir de los casos citados anteriormente, uno podría asegurar que la Corte Suprema de los Estados Unidos, a través de sus decisiones, constituye un actor relevante en la promoción del cambio social. Al no estar sujeta a las “limitaciones electorales”, la Corte puede educar a las elites en ciertos aspectos, inspirando a los grupos que no forman parte de ella a tomar acción y así forzar al resto de las ramas de gobierno a lidiar con los reclamos (L. A. Powe Jr., 1992). Este enfoque, denominado “amplio” o “dinámico”, percibe a la SCOTUS como una institución poderosa y enérgica en la implementación de transformaciones en la sociedad. En general, los partidarios de esta posición pertenecen a una generación de juristas que a partir de los años sesenta fueron influenciados por las decisiones que la Corte fue tomando durante el tiempo en que fue presidida por Earl Warren, para ellos un período de transformaciones legales sin precedentes, en donde la ley comenzó a ser vista como un gran motor para redefinir a la sociedad (L. A. Powe, Jr., 1992).

No obstante, un enfoque alternativo argumenta que la Corte Suprema tiene un rol limitado en el cambio social por su falta de independencia de los otros poderes de gobierno, que podrían tomar

represalias, y por distintas dificultades asociadas a la implementación de las decisiones judiciales (Rosenberg, 1991). Esta corriente, representada en autores como Gerald N. Rosenberg, sostiene que durante la primera década después de *Brown* no se produjeron grandes cambios respecto a la segregación en las escuelas públicas. Acorde a esta perspectiva, sólo a partir de la implementación de la Ley de Derechos Civiles de 1964 y las Leyes de Derecho de Voto y de Educación Primaria y Secundaria de 1965 la situación comenzó a cambiar y el ritmo de la integración en las escuelas se aceleró considerablemente. En otras palabras, requirió del compromiso y el involucramiento de las otras ramas del gobierno federal. Para Rosenberg, la historia prueba que las decisiones judiciales por sí mismas no producen transformaciones significativas. Toma relevancia, por lo tanto, la existencia de apoyo político en respaldo de las decisiones de la Corte (L. A. Powe Jr., 1992). Respecto a *Roe*, Rosenberg toma como evidencia el total de abortos legales por año y encuentra que el fallo de 1973 no tuvo una repercusión importante sobre ese número. A su vez, el apoyo a la legalización del aborto ya contaba con altos niveles de aprobación previo a la decisión de la Corte, tanto en la fila de los republicanos (68 %) como en la de los demócratas (59 %) (Greenhouse & Siegel, 2011). Por otra parte, es común que un sector de la opinión pública atribuya a *Roe* la fuerte polarización en torno al aborto que surgió en los años posteriores a la decisión, con la idea de que la Corte Suprema, con su intervención, suprimió el proceso democrático de toma de decisiones, negándole al Congreso la posibilidad de ejercer sus funciones (Greenhouse & Siegel, 2011). Sin embargo, hay evidencia interesante como para poner en duda lo anterior, lo que permite restarle cierto peso al rol de la Corte y a los efectos de su fallo. Parte de esa evidencia se enfoca en el papel que desempeñaron, por ejemplo, los estrategas del Partido Republicano durante la campaña de 1972 y en los años subsiguientes que para ganar votos de católicos que tradicionalmente apoyaban al Partido Demócrata y votos de socialdemócratas fomentaron la escalada y la nacionalización del conflicto sobre la interrupción del embarazo (Greenhouse & Siegel, 2011).

Si bien hasta ahora aludimos a dos enfoques —el amplio y el limitado— que buscan interpretar al rol del máximo Tribunal en la promoción del cambio social, se podría mencionar un tercero y último,

que afirma que los enfoques anteriores no tienen en cuenta la posibilidad de que, a veces, la Corte Suprema, en lugar de estar restringida en su accionar por el Congreso y el Presidente, asume el papel de “colaborador” respecto a la construcción de un orden político - constitucional promovido por las otras ramas del gobierno (Tushnet, 2004). Tal fue el caso de Franklin Roosevelt, que durante sus mandatos buscó nombrar jueces liberales que dieran apoyo al avance del *New Deal*. Una analogía similar podría hacerse con el presidente Ronald Reagan, el cual contó con el respaldo de la Corte Suprema en la articulación de los principios que animaban el orden constitucional conservador que impulsó en sus años de gobierno (Tushnet, 2004). En estos casos, el Tribunal, más que promotor del cambio social, pasa a ser un colaborador estrecho con la posición política dominante.

En base a todo lo expuesto, es correcto concluir que existen trabajos académicos que cuestionan la eficacia de la Corte Suprema como agente del cambio social y, por ende, desafían al enfoque que la concibe como una institución enérgica y central en la transformación de la sociedad. Este debate, lejos de haberse saldado, continúa hasta el día de la fecha. No obstante, hay cierto consenso en que la SCOTUS no es un actor institucional irrelevante y que cuenta con un rol social mucho más destacado en comparación a otros países. En Argentina, por ejemplo, sería poco probable que temas como el aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo adquiriesen legalidad por fuera de otra institución que no fuese el Congreso.

Ese consenso al que hice referencia en el párrafo anterior tiene impacto en la política de los Estados Unidos, principalmente en torno a la nominación y aprobación de jueces a la Corte Suprema, lo que analizaremos en la sección siguiente.

“Guerras de confirmación”: riñas partidarias en el proceso de aprobación de jueces a la Corte Suprema. El caso reciente de Amy Coney Barrett

Como se hizo referencia en la introducción de este trabajo, los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos son nominados por el presidente y requieren aprobación por parte del Senado.

Como consecuencia, cuando se produce una vacante en la Corte, los presidentes ven una ocasión para usar sus atribuciones de manera estratégica mediante la nominación de un candidato que se encuentre en sintonía con sus propias preferencias políticas (Moraski, Shipan 1999). Más importante aún, suelen concebir a la nominación como una oportunidad para dejar una huella duradera en la política (Madonna, Monogan III, Vining Jr. 2016).

El pasado 18 de septiembre de 2020 se produjo el fallecimiento de una jueza reconocida en los EE. UU., Ruth Bader Ginsburg. RBG, como comúnmente era apodada, había sido nominada por el presidente Clinton en 1993 y aprobada por el Senado por una mayoría abrumadora (96-3), constituyéndose en la segunda mujer de la historia en ocupar un asiento en la Corte Suprema. Ginsburg representaba un ícono cultural para las generaciones jóvenes por su férrea trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres y de las minorías, y era vista como la integrante más liberal de la Corte, con votos afirmativos en temas controversiales como el aborto, el matrimonio entre personas del mismo sexo y la inmigración.

La muerte de la jueza tuvo lugar tan solo siete semanas antes del día de la elección presidencial, lo que dio inicio a una polémica entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano en torno a su sucesor. Sin demoras, los demócratas dejaron en claro su posición de que el ganador de la contienda electoral de noviembre era quien debía decidir el reemplazo de Bader Ginsburg. Esto último, en parte, respondía a un acuerdo “tácito” que parecía haber entre ambos partidos respecto a las nominaciones a la Corte Suprema en un año electoral, ya que no hay ninguna norma en vigencia que regule la cuestión. En marzo de 2016, el presidente Barack Obama nominó al juez federal Merrick Garland para cubrir la vacante en la Corte Suprema creada un mes antes por la muerte del juez Antonin Scalia. Sin embargo, el líder de la mayoría del Senado, el republicano Mitch McConnell, declaró que la Cámara Alta no consideraría la nominación de Garland con el argumento de que la decisión de elegir al próximo miembro de la Corte debía recaer en el candidato que fuese electo presidente en las elecciones de noviembre 2016. Y así sucedió: la confirmación de Garland nunca se llevó adelante y la vacante en la Corte Suprema fue cubierta por el expresidente Donald Trump, cuyo nominado en enero de 2017, Neil Gorsuch,

recibió la confirmación senatorial dos meses después. En base a este antecedente, uno podría haber estimado que el reemplazo de Bader Ginsburg sería resuelto luego de las elecciones de noviembre de 2020. No obstante, no fue el caso. Trump, tan sólo una semana después de la muerte de RBG, anunció la nominación de Amy Coney Barrett como candidata a la Corte. El Senador McConnell, a su vez, anunció que el Senado le daría tratamiento ya que, a diferencia de 2016, la Cámara Alta, por voluntad popular, tenía mayoría republicana, es decir, del mismo partido que el presidente.

En tiempo récord (tan sólo 15 días después del anuncio presidencial), el 12 de octubre la nominación de Barrett llegó al Comité Judicial del Senado y durante cuatro días se llevaron adelante las audiencias en donde los senadores del Comité interrogan al juez nominado sobre diferentes aspectos, como cuestiones vinculadas a la ética, la formación académica y trayectoria profesional y la filosofía judicial - ideología. El 26 de octubre, el plenario del Senado confirmó a Barrett por mayoría simple de 52-48.

Sería oportuno preguntarse ¿por qué la confirmación de Amy Coney Barrett se dio con un margen tan ajustado? Para empezar, es preciso señalar que es un fenómeno frecuente desde la década del noventa, cuando el actual miembro de la SCOTUS, Clarence Thomas, propuesto por el presidente George H. W. Bush, fue ratificado en la Cámara Alta por el mismo margen ajustado que la jueza Barrett (52-48). Si nos abocamos a las nominaciones de los últimos cuatro años, veremos que el patrón se repite.

El proceso moderno de confirmación de jueces a la Corte Suprema se ha vuelto, metafóricamente, una guerra, y, por tanto, se configura como un campo de batalla importante para los presidentes (Davis, 1994).

George R. Stone, un jurista destacado de la Universidad de Chicago, desarrolló un modelo explicativo en 2011 con cinco causas que explicarían por qué las confirmaciones a la Corte Suprema son tan reñidas. Aplicaremos el caso de Amy Coney Barrett a cada una de ellas.

En primer lugar, Stone opina que una posible alteración en la ideología de la Corte aumenta las disputas entre los senadores frente a los cambios en la composición del máximo tribunal. Si hacemos retrospectiva, con la incorporación de Neil Gorsuch a la

Tabla N° 1

Juez nominado	Votación	Resultado* y fecha	
Barrett, Amy Coney	52 - 48	C	26 de octubre de 2020
Kavanaugh, Brett	50 - 48	C	6 de octubre de 2018
Gorsuch, Neil M.	54 - 45	C	7 de abril de 2017

Fuente: U.S. Senate Website.

* Resultado: C - Confirmado.

SCOTUS en 2017 la Corte aún mantenía un equilibrio entre los jueces liberales (4) y los jueces conservadores (4). El juez restante, Anthony Kennedy, era considerado como un “swing justice”, ubicado en el centro ideológico; su voto podía alinearse con sus colegas más conservadores o más liberales según el caso y, por tanto, cobraba suma relevancia en las cuestiones donde la decisión se encontraba muy dividida. Con la salida de Kennedy en 2018 y la incorporación de Brett Kavanaugh, el perfil ideológico del máximo tribunal empezó a cambiar. La llegada de Barrett terminó de consolidar una mayoría conservadora de 6-3. Barrett es una jueza católica que, entre otras posiciones, defiende la idea de que la vida comienza desde la concepción, está a favor de políticas de dureza frente a la inmigración y apoya el derecho de los estadounidenses a portar armas. Como era de esperarse, durante las audiencias públicas en el Senado, los representantes demócratas le preguntaron repetitivamente a la jueza si dejaría de lado sus creencias religiosas y políticas a la hora de decidir respecto a un caso, ante lo cual la entonces candidata respondió afirmativamente: remarcó que los jueces no son legisladores y que, por tanto, no deberían tomar decisiones que correspondan a la esfera del poder político, haciendo de esta forma una alusión implícita a fallos como *Roe* u *Obergefell*. La insistencia de los senadores en indagar sobre la ideología de Barrett respondió de cierta manera a la creencia generalizada de que los jueces, al fallar en un caso, lo hacen siguiendo sus ideas personales. Esta creencia, lejos de ser meramente una creencia popular, cuenta con

trabajos académicos que la respaldan: el modelo actitudinal –*attitudinal model*– que analiza el comportamiento de los jueces a la hora de tomar posición en un caso judicial sostiene que los jueces deciden a la luz de sus valores ideológicos y no sólo con los estímulos fácticos presentados por el caso (Segal & Spaeth, 2002). Por lo tanto, no hay dudas de que las posiciones ideológicas de Amy Coney Barrett explican, en parte, el porqué de su confirmación tan estrecha.

En segundo lugar, Bush v. Gore (531 U.S. 98, 2000) fue un fallo sin precedentes que dejó al descubierto, ante la opinión pública y la dirigencia política, la importancia que tienen las inclinaciones ideológicas de los jueces.

La elección presidencial del año 2000 tuvo como protagonistas al entonces gobernador republicano de Texas, George W. Bush, y al vicepresidente demócrata Al Gore. Fue una contienda electoral histórica que tuvo un desenlace inédito: la elección se terminó por resolver a través de un fallo de la Corte Suprema, un mes después del día de la votación. La disputa se encontraba focalizada en el estado de Florida, un bastión clave, ya que esos votos determinarían al ganador, y en donde la diferencia entre los candidatos era ínfima. Gore solicitó un recuento manual de las boletas, lo cual fue avalado por la Corte Suprema de Florida. Bush llevó el caso ante la Corte Suprema de los EE. UU. solicitando que se detuviese dicho recuento. En una decisión controversial, el 12 de diciembre de 2000 la Corte determinó que un recuento justo no podía realizarse a tiempo para cumplir el plazo del 18 de diciembre, que era el día en que Florida asignaría quién había ganado los votos de ese estado, y ordenó detener el recuento, otorgando de esa manera la presidencia a Bush. Para Stone, el rol de la ideología –con una Corte con mayoría conservadora– no pudo haber sido más claro y eso no pasó inadvertido ni por el público ni por la clase política. Tal fue la importancia de esa decisión, que *Bush v. Gore* volvió a resonar en el debate público durante el proceso de confirmación de Amy Coney Barrett. Mucho se especuló respecto a que la nominación de Trump en un año electoral estaba relacionada con su intención de asegurarse una mayoría conservadora en la Corte en caso de que se cumpliesen los pronósticos electorales que vaticinaban un resultado muy ajustado entre él y Joe Biden, algo que finalmente no sucedió,

dado que Biden logró imponerse en la elección con un margen suficiente. Más allá de ello, en el resultado 52-48 de la confirmación de Barrett, la memoria de *Bush v. Gore* estuvo presente.

En tercer lugar, el proceso de confirmación de jueces a la Corte Suprema recibe en la actualidad cobertura mediática casi al mismo nivel que una elección presidencial.

A diferencia de lo que sucedía hasta la década de los ochenta, hoy en día las audiencias de confirmación cuentan con amplia cobertura en los medios, siendo transmitidas en las principales cadenas de televisión y en redes sociales. En consecuencia, las audiencias de confirmación son vistas por los propios senadores como un escenario para darse a conocer ante sus electorados, interrogando al nominado y adoptando posiciones de la manera que mejor impacte en sus votantes. En el caso de Barrett, a lo largo de los cuatro días de audiencias que se celebraron en el Senado del 12 al 15 de octubre de 2020, CNN, Fox News, las principales *broadcast networks* como ABC, CBS y NBC, y los periódicos más importantes del país, siguieron minuto a minuto las preguntas y respuestas entre los senadores y la jueza, replicando contenido en *social media* de manera constante. Los senadores demócratas aprovecharon el nivel de exposición no sólo para cuestionar a la nominada sino también para obtener cierto rédito electoral mediante las críticas al propio expresidente Trump y a los republicanos por haber iniciado el proceso en el medio de los comicios presidenciales (es válido recordar que la mayoría de los estados habilitaron el sufragio adelantado a principios de octubre, es decir, antes de que iniciaran las audiencias).

Cuarto, las confirmaciones son más disputadas dado el aumento del involucramiento de los grupos de interés.

Los grupos de interés organizan campañas públicas para influenciar los votos de los senadores. A su vez, es algo muy frecuente que los representantes de estas organizaciones testifiquen en las audiencias de confirmación a favor o en contra de los jueces nominados. La NRA y los movimientos a favor de la vida dieron su apoyo respecto a la designación de Barrett. En efecto contrario, su nominación causó el rechazo de otros grupos, como aquellos que defienden el derecho de las mujeres a la interrupción voluntaria del embarazo y los movimientos LGBT.

Quinto y último, para George Stone, la polarización política tuvo como consecuencia la polarización de los procesos de confirmación.

Históricamente, los Partidos Republicano y Demócrata no estaban definidos por ideología. Había muchos demócratas conservadores, vinculados al sur del país, y muchos republicanos liberales. Eso cambió en el período 1960 – 1980, cuando se empezó a dar un realineamiento ideológico, quedando los liberales asociados al Partido Demócrata y los conservadores al Partido Republicano (en la sección anterior mencionamos el ejemplo de cómo los responsables de campaña de Richard Nixon desarrollaron una estrategia nacional para cooptar a los votantes demócratas conservadores que se oponían al aborto). Antes de esta cristalización por ideología, era común que en las confirmaciones de jueces a la Corte Suprema senadores de un partido y de otro formasen coaliciones con la intención de aprobar o rechazar una nominación. En 1968, por ejemplo, un acuerdo entre conservadores republicanos y demócratas sureños bloqueó la confirmación de Abe Fortas como *Chief Justice*, luego de que el presidente Lyndon Johnson lo nominase para ese cargo. En el caso reciente de Barrett, la línea de polarización argumentada por Stone resultaría ser válida: de los 53 senadores republicanos, sólo 1, la senadora por Maine, Susan Collins, votó negativo para su confirmación. En cuanto a los demócratas, la totalidad del bloque se pronunció en contra.

Como hemos visto, hay cinco causales que explican en cierta parte por qué las confirmaciones de jueces a la Corte Suprema se han vuelto tan disputadas. Una de ellas, como se mencionó, es la posible alteración de ideología de la SCOTUS. Sin embargo, no hicimos ninguna referencia a cuáles podrían llegar a ser concretamente las consecuencias de ese cambio y es lo que analizaremos a continuación para finalizar.

El sistema judicial de los Estados Unidos –el *Common Law*– se rige por una doctrina denominada *stare decisis*, por medio de la cual la Corte Suprema se encuentra obligada a respetar sus propios precedentes, es decir, las decisiones que haya tomado previamente respecto a un tema. No obstante, el tribunal tiene el poder, en ciertas circunstancias, de dejar esos precedentes sin efecto mediante lo que se conoce como *overruling* (Legarre & Rivera, 2006). En la histo-

ria de EE. UU., son varios los casos en los que la Corte Suprema se apartó de sus decisiones precedentes por considerar necesario readecuarlas. Uno de ellos fue *Planned Parenthood v. Casey* (505 U.S. 833, 1992), en el cual la SCOTUS, por un lado, reafirmó el principio básico de *Roe*, de que las mujeres tienen derecho a obtener un aborto antes de la viabilidad fetal, pero por el otro, reconoció la potestad de los estados para restringir las interrupciones después de ese momento, siempre que la ley contenga excepciones para los embarazos que hacen peligrar la vida o la salud de la mujer. En líneas generales, la Corte Suprema aplicó un criterio más restrictivo respecto al fallo original. Esta decisión se puede explicar a partir de los cambios en la composición de la Corte que se produjeron entre 1968 y 1992. Durante ese período se dieron 12 nominaciones republicanas consecutivas que alteraron la ideología de la Corte (Stone, 2011). Una transformación así de radical –pensemos que en 1968 el perfil liberal de la Corte era totalmente opuesto al perfil conservador que alcanzó para 1992– puede derivar en decisiones contrarias a los intereses de ciertos sectores sociales que se habían visto beneficiados anteriormente. Esas especulaciones son las que se generaron con el cambio del perfil ideológico a partir de la incorporación de la jueza Barrett al máximo tribunal. Con una mayoría conservadora de 6-3, algunos sostienen que la Corte podría revisar fallos como el de *Roe*, *Obergefell*, y decisiones vinculadas a los inmigrantes no documentados y el acceso a la salud. De hecho, durante las audiencias, se hizo alusión en reiteradas veces a la coincidencia entre la nominación de Barrett y al inicio, en noviembre de 2020, de un nuevo proceso judicial en la Corte Suprema contra la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio (*Obamacare*), una normativa a la que se opone la vasta mayoría de los legisladores del Partido Republicano, y que fue objeto de duras críticas por parte del expresidente Trump durante su mandato.

De todas maneras, no todos están de acuerdo en Estados Unidos respecto a que una Corte con mayoría conservadora implique un giro a la derecha en sus fallos. Sólo el tiempo podrá confirmar si esos presagios son correctos o si fueron simplemente una serie de pronósticos errados.

Bibliografía

- Administrative Office of the United States Courts, *The Federal Court System in the United States: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries*, Administrative Office of the United States Courts, 2016. Disponible en: <https://www.uscourts.gov/sites/default/files/federalcourtsystemintheus.pdf> (consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Balkin, J., “Brown v. Board of Education. A Critical Introduction”, en J. Balkin (Ed.), *What Brown v. Board of Education Should Have Said*, New York University Press, 2001, pp. 01-74.
- Baum, L., “The Supreme Court in American Politics” *Annual Review of Political Science*, Vol. 6, 2003, pp. 161-180.
- Bollinger, L., *Images of a Free Press*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).
- Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000).
- Calabresi, S. y Lawson, G., “The Rule of Law as a Law of Law”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 90, Iss. 2, 2014, pp. 483-504.
- Dahl, R., “Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policymaker” *Journal of Public Law*, Vol. 6, 1957, pp. 279-295.
- Davis, “Supreme Court Nominations and the News Media” *Albany Law Review*, Vol. 57 (4), 1994, pp. 1061-1079.
- Epstein, L. y Knight, J., *The Choices Justices Make*, Washington DC, CQ Press, 1998.
- Federal Judicial Center, *The U.S. Legal System: A Short Description*, Federal Judicial Center, 2014. Disponible en: <https://www.fjc.gov/sites/default/files/2015/US-Legal-System-A-Short-Description-2014-08-04.pdf> (consulta: 4 de octubre de 2020).
- Greenhouse, L. y Siegel, R., “Before (and After) Roe v. Wade: New Questions About Backlash” *The Yale Law Journal*, Vol. 120 (8), 2011, pp. 2028-2087.
- Legarre, S. y Rivera, J., “Naturaleza y dimensiones del ‘stare decisis’”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 33 (1), 2006, pp. 109-124.
- Madonna, A.; Monogan, J. y Vining Jr., R., “Confirmation Wars, Legislative Time, and Collateral Damage: The Impact of Supreme Court Nominations on Presidential Success in the U.S. Senate”, *Political Research Quarterly*, Vol. 69 (4), 2016, pp. 746-759.
- Mauro, A., *The Supreme Court. 20 Cases That Changed America. Landmark Decisions*, New York, Fall River Press, 2016.

- Moraski, B. y Shipan, C., “The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices”, *American Journal of Political Science*, Vol. 43 (4), 1999, pp. 1069-1095.
- Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. 644 (2015).
- Pani, E., *Historia mínima de Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 2016.
- Pichler, S., *Roe contra Wade: antecedentes e impacto*, Biblioteca Katharine Dexter McCormick, 2010. Disponible en: https://www.plannedparenthood.org/uploads/filer_public/bb/64/bb64e3b0-3a02-4705-b126-de799980d8db/roecontrawadeantecedenteseiimpacto_2010-05.pdf (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992).
- Powe, Jr., L. A., “The Supreme Court, Social Change, and Legal Scholarship”, *Stanford Law Review*, Vol. 44 (6), 1992, pp. 1615-1641.
- Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973).
- Rosenberg, G. N., *The Hollow Hope: Can courts bring about social change?*, 2nd ed., Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Segal, J. y Spaeth, H., *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*, New York, Cambridge University Press, 2002.
- Stone, G. R., “Understanding Supreme Court Confirmations”, *The Supreme Court Review*, Vol. 2010 (1), 2010, pp. 381-467.
- The Constitution of the United States, Philadelphia, United States, National Constitution Center, 1787.
- Tushnet, M., “Some Legacies of Brown v. Board of Education”, *Virginia Law Review*, Vol. 90 (6), 2004, pp. 1693-1720.
- Yoshino, K., “A new birth of freedom: Obergefell v. Hodges”, *Harvard Law Review*, Vol. 129 (1), 2015, pp. 147-179.

ESTADOS UNIDOS: UN PODER DIFUSO

United States: a diffuse power

SANTIAGO ARDISSON¹

Resumen: Estados Unidos es un país que desde sus orígenes ha sido concebido como una nación basada en la idea de libertad. Esto se traduce en una concepción de Estado con “pesos y contrapesos”, donde ningún actor tiene el poder absoluto. Este ensayo abordará los diferentes actores de la vida pública de Estados Unidos, demostrando que el poder se encuentra distribuido en una variedad de sujetos, que, incluso, van más allá del Estado.

Palabras clave: Poder difuso, Libertad, Actores públicos, Constitución.

Abstract: From their roots, the United States has been conceived as a nation based on the idea of freedom. This translates into a conception of a State with “checks and balances”, where no actor has absolute power. This essay will address the different actors in the

1. Candidato a Doctor en Derecho. Dentro del mismo, fue becario DAAD como Investigador Visitante del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Compliance Analyst del G20 Research Group. A nivel de grado estudió Abogacía y Bsc in International Development (University of London). Realizó posgrados en relaciones internacionales y derecho internacional. TEDx organizer, impulsó proyectos en política pública, y vinculado al Centro de Estudios de Gobierno (UCA).

public life of the United States, demonstrating that power is distributed among a variety of subjects, even beyond the State.

Keywords: Diffuse power, Freedom, Public actors, Constitution.

Los Estados Unidos: un poder difuso

Desde sus orígenes, en Estados Unidos, la noción de libertad ha sido uno de los pilares fundacionales. La Revolución que culminó con la Declaración de Independencia el 4 de julio de 1776 se asienta en la búsqueda de autonomía e independencia del Reino Unido, en un anhelo de ser libres.

Ese principio vital lleva a establecer un nuevo país, que, para evitar perder su libertad en favor del Estado, construye una estructura, donde no existe un poder absoluto. Se buscó evitar su concentración en una sola persona, por lo cual, se crearon pesos y contrapesos, y un sistema federal, donde el poder es compartido.

El objetivo de este ensayo consiste en demostrar que el poder en Estados Unidos es difuso, y que tal desconcentración va más allá del Estado. Se analizará cómo la libertad y la noción del individuo ha influenciado a toda la sociedad estadounidense y, en particular, a la forma de organización del poder.

En pos de tal objetivo, realizaré un recorrido por los diferentes actores de la vida pública estadounidense, introduciéndolos y haciendo un análisis del poder que estos tienen dentro de la sociedad.

Un gobierno limitado

Los redactores de la Constitución tuvieron una difícil tarea. Estaban determinados a crear un gobierno lo suficientemente poderoso como para satisfacer las necesidades de la nación, pero a su vez, no querían un gobierno que pudiera poner en riesgo las libertades individuales. El primer intento fue la creación de los Artículos de la Confederación, que fracasó al constituir un gobierno nacional demasiado débil para unir al país. Con la elaboración de la

Constitución, se reforzó el gobierno nacional, pero se incluyeron “pesos y contrapesos” y se adoptó una forma de gobierno federal (*Federalism*, 2020).

La motivación principal era buscar un equilibrio, que permitiera proteger la libertad. Habiéndose independizado del Reino Unido, querían ser independientes, y no depender de ningún otro Estado (*Federalism*, 2020).

Alexander Hamilton, considerado el “Padre de la Constitución”, en sus ensayos *The Federalist Papers*, estableció los lineamientos principales de Estados Unidos. Allí, sentó los fundamentos y la importancia de proteger la libertad. En el N° 51, explicó y defendió los pesos y contrapesos del Sistema Constitucional. Expresó: “Si el fin es sentar las bases para el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes del gobierno, esencial para la preservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener una voluntad propia; y en consecuencia debe estar constituido de tal manera que los miembros de cada uno de ellos tengan el menor protagonismo posible en la designación de los miembros de los demás. Si este principio se cumpliera rigurosamente, exigiría que todos los nombramientos para las supremas magistraturas ejecutiva, legislativa y judicial se hicieran a partir de la misma fuente de autoridad, el pueblo, a través de canales que no tuvieran comunicación alguna entre sí. Con el objetivo de asegurar que no se lleve a cabo una concentración gradual de los diversos poderes en un mismo departamento consiste en dar a quienes administran cada departamento los medios constitucionales necesarios y los motivos personales para resistir a las invasiones de los demás. El poder entregado por el pueblo se divide primero entre dos gobiernos distintos, y luego la parte asignada a cada uno se subdivide entre departamentos distintos y separados. De ahí que surja una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se controlarán entre sí, al mismo tiempo que cada uno será controlado por sí mismo. En segundo lugar. Es de gran importancia en una república no sólo proteger a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra la injusticia de la otra parte. Diferentes intereses existen necesariamente en diferentes clases de ciudadanos. Si una mayoría está unida por un interés común, los derechos de la minoría serán inseguros” (Hamilton, 1788)”.

En la cita anterior, es posible ver cómo desde los orígenes de Estados Unidos, se buscó proteger la libertad, y para ello se creó un orden constitucional, donde cada “departamento” fuera independiente del otro. Se estableció que debía protegerse incluso no solo al individuo del Estado, sino de la posible opresión de la mayoría.

Sistema federal

En el ensayo citado anteriormente se encuentra la base que inspira la forma de estado federal. Es un sistema de gobierno jerárquico en el cual dos niveles de gobierno ejercitan un control sobre la misma área geográfica. Este sistema de poder compartido y exclusivo es lo opuesto a una forma de gobierno concentrada, como la que existe en Reino Unido y Francia, en la cual el gobierno nacional mantiene un poder exclusivo sobre toda área geográfica (Longley, 2020).

En la cúspide está el gobierno nacional, que ejerce un poder supremo. Pero ese poder nacional también tiene un alcance limitado. En la base de la pirámide están los estados. Su poder puede ser sustituido por el poder nacional cuando hay un choque, pero los poderes de los estados tienen un alcance mucho más amplio, lo que significa que en muchas áreas de la vida sólo los estados tienen poder para actuar.

Este principio está consagrado en la Constitución, en el artículo 10, Décima enmienda². Los fundamentos constitucionales del federalismo son los siguientes: “En el marco constitucional original, se pretendía que los estados tuvieran la sartén por el mango. La Constitución creó un gobierno nacional de poderes limitados y definidos. Los estados conservaron todos los poderes gubernamentales legítimos restantes. Para subrayar este punto, los redactores de la Constitución incluyeron la Décima Enmienda, que establece que ‘los poderes que la Constitución no delega en los Estados Unidos,

2. Article [X] (10th Amendment – Reserved Powers). The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

ni prohíbe a los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo” (Bolick, 2020).

Gobierno federal de los Estados Unidos

A nivel nacional, siguiendo el principio de proteger la libertad y evitar la concentración de poderes, se ha creado una arquitectura constitucional con “pesos y contrapesos”. Allí, los tres poderes ejercen un balance entre ellos.

Poder Legislativo

En primer lugar, se encuentra el Congreso de los Estados Unidos. Fue establecido como la primera rama del gobierno, siendo una institución que representa al pueblo. Allí, este ejerce su influencia en los miembros del Congreso, quienes deben representar al distrito que los ha elegido. A pesar de ello, en la praxis, no siempre sucede eso. La influencia de la pertenencia partidaria suele ser una cuestión de peso que determina el comportamiento de los votos de los miembros del Congreso (Clinton, 2006).

Poder Ejecutivo

A la cabeza de la rama ejecutiva se ubica el Presidente de los Estados Unidos. Su marco de actuación está dentro de un sistema de poder dividido. Aunque rutinariamente proponen iniciativas legislativas, es el Congreso el órgano encargado de la producción legislativa. Como resultado, la posibilidad de implementar sus políticas depende de la voluntad del Congreso y de su habilidad de negociación. Suele requerirse llevar a cabo concesiones y compromisos con el partido opositor para que cierta política sea aprobada. Como excepción, puede llevar a cabo órdenes ejecutivas, que dependen del presidente y su autoridad ejecutiva (Ornstein, 2013).

A diferencia de lo que sucede en la política doméstica, tal situación no se repite en la política exterior. Allí el presidente tiene

un margen de maniobra mucho mayor. La Constitución le otorga la potestad de negociar tratados, recibir embajadores y lo designa Comandante Jefe. Esta dicotomía da lugar a la teoría de las dos presidencias (Ornstein, 2013).

Dentro de la rama ejecutiva, también se encuentra la burocracia federal. A diferencia de la Presidencia, no tiene un poder en sí mismo, sino que deriva de los demás poderes. Sus funcionarios no son electos, sino que son designados por el Poder Ejecutivo. En general, tienen su propio presupuesto, y analizan la política según sus intereses como agencia.

Poder Judicial y Corte Suprema

El Poder Judicial se encuentra establecido en el artículo III de la Constitución, que define su autoridad y funciones. En la cabeza de todo el sistema federal se encuentra la Corte Suprema de los Estados Unidos.

El sistema de cortes federales tiene tres niveles: corte de distrito, cortes de circuito (“tribunal de apelaciones”), y la Corte Suprema de los Estados Unidos. Esta es la responsable de decidir en última instancia, y lleva a cabo el control de constitucionalidad (“United States Department of Justice”, s.f.).

Por el poder que tiene el Sistema Judicial, y en especial la Corte Suprema, suele estar en la agenda pública la elección de sus integrantes. La nominación de los miembros de la Suprema Corte debe ser aprobada por una mayoría del Senado (“United States Department of Justice”, s.f.). Cuando el Partido que gobierna no tiene la mayoría necesaria, requiere que se lleven a cabo negociaciones entre la Casa Blanca y el Partido opositor que lidera el Senado.

Poder más allá del estado

Una de las particularidades de Estados Unidos consiste en que el poder no solo se encuentra en el estado, sino que diferentes actores de la sociedad también poseen una cuota de este. Las empresas, los

medios de comunicación y la “sociedad civil” son sujetos que tienen una activa participación social, y en muchos casos, poseen la influencia suficiente para llevar a cabo ciertas políticas públicas.

La sociedad civil es un concepto que abarca aquellas organizaciones que se ubican en el ámbito de mediación entre el individuo y el Estado, cuyo actor más destacado es el de las organizaciones sin fines de lucro. Todas las organizaciones tienen en común el objetivo de unirse con la misión de buscar el bien común (Sievers, s.f.).

Dentro de estas organizaciones, las de mayor influencia, y que ejercen un impacto directo en la política de Estados Unidos, son los centros de pensamiento sobre política pública (“think tank”). Estos persiguen el objetivo de influir y mejorar las políticas de acuerdo con los postulados de su propia visión del mundo. Las posibilidades de influir en los responsables políticos son especialmente buenas durante las campañas electorales presidenciales y durante el período de transición hasta que el nuevo presidente elegido y su equipo asumen el cargo. Si el candidato favorecido, es decir, el candidato al que se ha asesorado e influenciado, gana, el “think tank” que lo respalda puede contar a menudo con una posición influyente para sí mismo. Sin embargo, la influencia ejercida por los “think tanks” varía según el lugar. Los análisis muestran que los principales son los de la región metropolitana de Washington DC, quienes tienen una mayor presencia en la prensa diaria nacional que los situados en otras partes del país (Wagner y Carpenter, 2009).

Por otro lado, dentro de la sociedad civil, pero sin una estructura organizativa, se encuentran los movimientos políticos. Estos son la forma que tienen los ciudadanos de manifestar su opinión sobre ciertas políticas o acciones de los diferentes poderes del estado. Suelen adoptar la forma de manifestación pública.

La definición de un movimiento social puede ser difícil. No es un partido político o un grupo de interés, que son entidades políticas estables que tienen acceso regular al poder político y a las élites políticas; tampoco es una moda o tendencia de masas, que son desorganizadas, fugaces y sin objetivos. Por el contrario, se encuentran en un punto intermedio (Freeman y Johnson, 1999). Algunas de las características de los movimientos sociales son que “están involucrados en relaciones conflictivas con oponentes claramente identificados; están vinculados por densas redes informales; y compar-

ten una identidad colectiva distinta” (Della Porta & Diani, 2006, p. 20). Entonces, los movimientos sociales pueden considerarse entidades sociales organizadas, aunque informales, que participan en conflictos extrainstitucionales orientados hacia un objetivo. Estos fines pueden estar orientados a una política específica y limitada, o estar orientados más ampliamente al cambio cultural (Christiansen, 2009).

A lo largo de la historia de Estados Unidos ha habido una serie de movimientos sociales importantes y notables. Estos han variado ampliamente en sus ideologías; algunos han sido revolucionarios en sus objetivos, otros han defendido reformas del sistema existente y otros han sido conservadores en su orientación y han trabajado para oponerse a los cambios en la sociedad. Los movimientos sociales también han variado en su alcance (Christiansen, 2009).

Los primeros movimientos sociales, también conocidos como grupos de interés público, surgieron a raíz de los movimientos por los derechos civiles, los derechos de la mujer y el medio ambiente de la década de 1960. Los partidarios de estas causas a menudo experimentaron una evolución a lo largo del tiempo que trasladó la expresión de sus opiniones de la protesta callejera a la acción organizada dentro del sistema político. Más tarde, los grupos de interés público se movilaron en torno a nuevas cuestiones, como los derechos de los discapacitados, la prevención del maltrato infantil o la violencia doméstica, y los derechos de los homosexuales. Estos grupos también han sido importantes defensores de programas que benefician a los pobres. Algunos de los principales grupos de este tipo son la “National Low Income Housing Coalition”, el “Children’s Defense Fund” y el “Public Citizen” (Hays, s.f.).

Una de las desventajas es que carecen generalmente de los recursos financieros de los grupos empresariales, que veremos más adelante. Aunque los temas que defienden suelen gozar de un considerable apoyo público según los sondeos de opinión, son pocos los que cuentan con un número masivo de miembros. Una de las razones es que la naturaleza intangible de sus objetivos contribuye al problema del “free rider”, es decir, un individuo puede beneficiarse de los esfuerzos de un grupo de interés sin ser miembro, o al menos sin estar muy involucrado. No obstante, utilizan su experiencia y sus esfuerzos de recopilación de información para plantear cues-

tiones que ningún otro grupo aborda. Al principio, la mayoría de los grupos de interés público se situaban a la izquierda del espectro político. Sin embargo, en los últimos años los conservadores han organizado sus propios grupos, en gran parte como respuesta a la percepción del giro progresista de las políticas públicas en las décadas de 1960 y 1970. Entre los principales grupos de interés público de esta categoría están la “Unión Nacional de Contribuyentes” y “Concerned Women for America”. Los grupos de pensamiento conservadores, como la “Heritage Foundation”, también pueden funcionar como grupos de interés, ya que sus investigaciones tienden a apoyar la visión conservadora del mundo. Lo mismo podría decirse, quizás, del “Urban Institute” en el lado progresista (Hays, s.f.).

Dentro de los grupos de interés, tal como se mencionó, en su origen se encuentra uno de los emblemas de los movimientos sociales, que ha sido el de los derechos civiles, impulsado por Martin Luther King. Comenzó con un boicot contra el transporte público en la ciudad de Montgomery, donde cualquier persona, negra o blanca, que estuviera en contra de la segregación racial no usaba el transporte. Después de 380 días de este movimiento, la Suprema Corte declaró que la ley de segregación de Alabama era inconstitucional.

Posteriormente, el 23 de agosto de 1963 se reunió una aglomeración de más de 250.000 personas en Washington DC, que marchó rumbo al Capitolio para apoyar la aprobación de leyes que garantizaran a cada americano derechos civiles iguales. El Dr. Martin Luther King iba al frente de la “Marcha en Washington”. En los escalones del monumento a Lincoln, el Dr. King expresó uno de los lemas básicos del movimiento por la igualdad en su discurso “I have a dream”. Esta marcha fue una de las aglomeraciones más grandes de gente negra y blanca que se hubiera visto en la capital, y no se registró violencia alguna. Cada vez que él repetía el estribillo “I have a dream”, la multitud gritaba de júbilo.

Un año después se aprobó la Ley de Derechos Civiles de 1964. Aunque no fue la primera ley de derechos civiles para americanos, sí fue la más efectiva y profunda. Esta ley garantizaba derechos iguales para vivienda, servicios y escuelas públicas y el derecho a voto. Todos tendrían comparecencias y juicios imparciales y una comisión de derechos civiles se aseguraría de que estas leyes fueran ejecutadas correctamente. Ese mismo año le fue concedido el

premio Nobel de la Paz por su liderazgo en las demostraciones no violentas.

En ese caso, es posible ver de forma clara el poder que tiene la ciudadanía en Estados Unidos. Allí su influencia se ha manifestado mediante cambios legislativos que han tenido una trascendencia social e histórica. Recientemente, se han generado los movimientos “#MeToo” (igualdad de género) y “Black Lives Matter” (contra la discriminación racial), que han acaparado una gran atención mediática, y convocado multitudinarias manifestaciones en varias ciudades del país.

Poder de los medios de comunicación

Los medios de comunicación son el otro tema por tratar. Para la mayoría de los ciudadanos, durante mucho tiempo la política estuvo ligada a los medios periodísticos, ya que no era posible tener un acceso directo a los hechos políticos. Muchas de las imágenes que la gente tenía de la política se derivaban de lo que veían a través de la prensa. Con la incursión de las redes sociales, tal situación cambió. No es necesario leer un periódico para saber lo que ocurre. A pesar de ello, los medios tradicionales siguen teniendo influencia política.

El gobierno de Estados Unidos, desde sus primeros días, fomentó una prensa fuerte tanto garantizando su libertad (la Primera Enmienda) como proporcionando apoyo económico (a través de las bajas tarifas postales) para la amplia difusión de las noticias. Una vez alcanzada la independencia, el gobierno tomó dos medidas fundamentales para su protección y promoción. A través de la Primera Enmienda, se abstuvo de limitar la libertad de prensa. Y a través de la Ley de Correos de 1792, que proporcionaba a los periódicos descuentos y privilegios especiales, impulsó activamente la amplia difusión de las noticias. Esta ley no sólo estableció tarifas postales bajas para los periódicos, sino que también dispuso que los editores de periódicos pudieran intercambiar ejemplares entre sí de forma gratuita. La política estadounidense de protección y fomento de la libertad de prensa la enfrentó a gran parte del resto del mundo. Mientras Estados Unidos apoya-

ba la difusión de noticias, una parte de Europa gravaba y restringía las publicaciones (Knight Commission on Trust, Media and Democracy, 2009).

Desde los primeros tiempos de la República, la prensa fue esencialmente y a menudo ferozmente partidista, un papel que ha evolucionado con el tiempo pero que nunca ha desaparecido. Los lectores no esperaban que sus periódicos informaran objetivamente sobre los acontecimientos del día, sino que representaran las opiniones de los partidos que los subvencionan (Knight Commission on Trust, Media and Democracy, 2009).

El sistema de noticias de Estados Unidos estaba dominado por las cadenas de televisión y los periódicos locales. Hoy en día, tienen que competir con los medios de comunicación por cable e internet, muchos de los cuales se rigen por una norma diferente.

Idealmente, los medios de comunicación cumplen varias funciones esenciales en una sociedad democrática. Su objetivo principal es informar al público, proporcionando a los ciudadanos la información necesaria para tomar decisiones meditadas sobre el liderazgo y la política. Los medios actúan como guardianes que controlan las acciones del gobierno. Establecen la agenda para el debate público de los temas y proporcionan un foro para la expresión política. También facilitan la construcción de la comunidad ayudando a la gente a encontrar causas comunes, identificar grupos cívicos y trabajar para encontrar soluciones a los problemas de la sociedad (Owen, 2019).

Los nuevos medios de comunicación han ampliado y socavado las funciones tradicionales de la prensa en una sociedad democrática. En el lado positivo, han aumentado enormemente las posibilidades de que la información política llegue incluso a los ciudadanos más desinteresados y permiten la creación de plazas públicas digitales en las que se pueden compartir abiertamente las opiniones. En el lado negativo, las redes sociales son un canal donde pueden diseminarse de forma muy simple “fake news”. Esto ha sido un elemento que ha estado presente durante la Administración del presidente Donald Trump, y en gran medida afectó la sanidad del debate público y la convivencia democrática.

Empresas

Otro factor de poder es el ejercido por el sector empresarial. En Estados Unidos, se encuentran ubicadas las principales empresas del mundo. El *ranking* de Fortune 500 a nivel global está encabezado por una empresa de este país, Walmart, seguido de cerca por Amazon. Además, las principales empresas de tecnología y redes sociales son de Estados Unidos.

El poder de tales empresas genera reacciones encontradas. Por un lado, puede entenderse como el reflejo de la libertad individual y el logro del “sueño americano”. Todo aquel sujeto que en base a su esfuerzo e innovación logra emprender y crear una empresa lo suficientemente exitosa como para tener influencia en la agenda pública, es una de las características positivas de la sociedad estadounidense.

Por otro lado, hay posturas que consideran que el poder económico de las corporaciones se ha traducido en poder político con efectos negativos para la vida democrática. El senador Sheldon Whitehouse (D-RI) advierte que “las corporaciones de gran riqueza y poder de permanencia implacable se han trasladado a nuestra política para apoderarse de las ventajas que sólo pueden obtenerse mediante el control del gobierno” (Whitehouse, 2017).

Grupos de interés

El poder corporativo tiende a manifestar su influencia dentro del país, en especial, en cuestiones de regulaciones y temas impositivos. Para ello, suele recurrir a los grupos de interés o “lobby” con el objeto de promover leyes que le sean afines a sus intereses. Aunque las empresas suelen acudir a estos mecanismos, no es exclusivo de este sector. Vimos, anteriormente, que también existen grupos de interés público.

Un grupo de interés –también llamado facción, grupo de presión, interés especial o grupo de presión– es una organización que busca activamente influir en la política pública. En este sentido, los grupos de interés se asemejan a los partidos políticos, pero hay una distinción clave entre ambos. Los partidos se dedican sobre todo a

intentar influir en las elecciones. Los grupos, en cambio, se concentran en ganar influencia sobre las políticas que afectan directamente a sus intereses (Gilens y Page, 2014).

Está fuera de discusión que las empresas desempeñan un papel fundamental en la política estadounidense. Las grandes empresas tienen el prestigio de ser actores importantes en la economía estadounidense. Sin embargo, las empresas también utilizan palancas directas de influencia. Las grandes corporaciones multinacionales aportan vastos recursos a sus objetivos políticos. Suelen ser miembros de múltiples asociaciones comerciales, que representan las opiniones de todo un sector en el proceso político. Las empresas también apoyan a grupos “paraguas”, como la Asociación Nacional de Fabricantes y la Cámara de Comercio de Estados Unidos, que hablan en nombre de toda la comunidad empresarial. Por último, las empresas individuales presionan directamente a los legisladores y canalizan millones de dólares en contribuciones de campaña a los candidatos que favorecen (Hays, 2001).

Conclusión

La estructura constitucional y el pensamiento fundacional de los Estados Unidos con respecto al poder ha logrado crear un país en donde ningún sujeto individual o entidad puede acumular el suficiente poder para avasallar los derechos de otro. Esto da lugar a que sea necesario mantener un diálogo, y llevar a cabo relaciones sociales, si se quiere realizar una acción política. Ni siquiera el propio Presidente tiene el poder necesario para dictar una medida, sin previo acuerdo con otros poderes.

La teoría de los “pesos y contrapesos” es efectiva, y ha permitido que el estado del derecho sea el elemento imperante en la sociedad estadounidense. Si uno de los poderes quiere extralimitarse en sus funciones, existen mecanismos institucionales que evitarían tal acontecimiento.

Más allá de tal difusión del poder a nivel del estado, ya sea federal o estadual, el poder se encuentra también por fuera de los entes estatales. De esta manera, se crea un balance, donde los diferentes

actores que conforman la sociedad tienen un rol protagónico, que les obliga a una actuación responsable.

La fortaleza del mecanismo institucional es tal, que todo conflicto entre actores encuentra su cauce dentro del propio sistema institucional. Por ejemplo, si una decisión del Poder Ejecutivo planea establecer restricciones comerciales, las empresas afectadas pueden utilizar su poder de “lobby” para que tal propuesta no sea aprobada en el Congreso, o acudir al Poder Judicial para resolver el conflicto.

Incluso, la noción de individuo y difusión del poder es tan marcada, que es posible que un sujeto con un sueño, sin ningún tipo de soporte institucional, pueda iniciar una acción que genere un cambio a nivel nacional. La historia del Dr. King es el ejemplo más evidente de cómo la desconcentración del poder permite a un individuo cumplir sus sueños.

Referencias bibliográficas

- Christiansen, J., “Four Stages of Social Movements”, *EBSCO Publishing INC*, 2009. Disponible en <https://www.ebscohost.com/uploads/imported/thisTopic-dbTopic-1248.pdf> (consulta: 27 de febrero de 2021).
- Clinton, J. D., “Representation in Congress: Constituents and Roll Calls in the 106th House”, *The Journal of Politics*, 68(2), 2006, pp. 397-409. Disponible en https://my.vanderbilt.edu/joshclinton/files/2011/10/C_JOP2006.pdf (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Constitution of the United States of America (1789). Disponible en: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Della Porta, D. y Diani, M., *Social Movements*, Malden, Blackweell Publishing, 2006.
- Embajada de los Estados Unidos en Argentina (s.f), “Día de Martin Luther King Jr.”. Disponible en <https://ar.usembassy.gov/es/dia-de-martin-luther-king-jr/#:~:text=Se%20determin%C3%B3%20celebrar%20ese%20d%C3%ADa,de%20Navidad%20y%20A%C3%B1o%20Nuevo.&text=Nace%20en%20Atlanta%2C%20Georgia> (consulta: 1° de diciembre de 2020).
- Federalism* (28 de abril 2020). Recuperado de <https://www.policyed.org/policy-insights/federalism> (consulta: 8 de diciembre de 2020).

- Fortune Global 500* (2020). Recuperado de <https://fortune.com/global500/> (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Freeman, J. y Johnson, V., *Waves of protest: social movements since the sixties*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- Gilens, M. y Page, B., “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens”, *Perspective on Politics*, 2014, pp. 564-581, doi:10.1017/S1537592714001595. Disponible en: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens_and_page_2014_-testing_theories_of_american_politics.doc.pdf (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J., *The Federalist Papers*, 1788. Recuperado de <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text> (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Hays, R. A., *The role of interest groups*, 2007. Recuperado de <https://web.archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/DOCS/Demopaper/dmpaper9.html> (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Knight Commission on Trust, Media and Democracy, “Media and Democracy: Our American History”, en *Crisis in Democracy: Renewing Trust in America*, Washington, DC, The Aspen Institute, 2009. Disponible en: <https://csreports.aspeninstitute.org/Knight-CommissionTMD/2019/report/details/0285/Knight-Commission> (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Longley, R., “Federalism: A Government System of Shared Powers Exclusive and Shared Powers Granted by the Constitution”, 2016. Recuperado de <https://www.thoughtco.com/federalism-powers-national-and-state-governments-3321841> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Ornstein N., “The myth of Presidential Leadership”, 2013. Recuperado de <https://www.aei.org/articles/the-myth-of-presidential-leadership/> (consulta: 26 de febrero de 2021).
- Owen, D., “The new media’s role in politics”, 2019. Recuperado de <https://www.technologyreview.com/2019/03/11/136690/the-new-medias-role-in-politics/> (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Sievers, B., “What is Civil Society?”, 2009. Recuperado de <https://www.giarts.org/article/what-civil-society/> (consulta: 1° de marzo 2021).
- United States Department of Justice, “Introduction to the federal court system”. Recuperado de <https://www.justice.gov/usao/justice-101/federal-courts> (consulta: 1° de marzo de 2021).
- Wagner, N. y Carpenter, U., “Think tanks in the USA”, *Auslandsinformationen Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*, (3), 2009, pp. 89-93. Disponible en <https://www.kas.de/docu->

ments/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_16369_2.pdf/9aad6f30-1117-93fd-dbbc-2e32b49d1f93?version=1.0&t=1539662400177 (consulta: 1° de marzo de 2021).

Whitehouse, S., *Captured: The Corporate Infiltration of American Democracy*, New York, New Press, 2017.

LAS MINORÍAS Y EL NUEVO CONGRESO
DE ESTADOS UNIDOS. LA SUBREPRESENTACIÓN
FEMENINA Y DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN LA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

*Minorities and the New Congress of the United States.
The case of under-representation of both women and ethnic
minorities in the House of Representatives*

CLARISA DEMATTEI¹

Resumen: El 3 de enero de 2021 asumieron los miembros del 117 Congreso de los Estados Unidos, electos el pasado 3 de noviembre. Varios estudios han dado cuenta de que este será el Congreso más diverso de la historia del país, especialmente si analizamos la conformación de la Cámara de Representantes, uno de los dos órganos del Poder Legislativo. Si bien es cierto que nunca en la historia de Estados Unidos hubo tantas mujeres legisladoras y también es real que ingresarán representantes de minorías étnicas y sociales, la realidad es que este Congreso será prácticamente igual que el saliente y sobre todo siguen existiendo subrepresentaciones en términos étnicos y de género, especialmente por parte de las mujeres (inde-

1. Licenciada en Ciencias Políticas (UCA), Máster en Comunicación Política de la Universidad Alcalá de Henares (España) y actualmente está cursando el Doctorado en Sociología (UCA). Becaria Fulbright y mientras estaba en el último semestre de la universidad hizo un intercambio universitario en Maryland, EE.UU. Además, realizó el programa “US Presidential Election 2012” organizado por Campaigns and Elections y George Washington University en Washington DC, EE.UU.

pendientemente de su etnia o religión) y con los hispanos (independientemente de su género).

En el presente ensayo me propongo analizar las representaciones por etnia y por género en la Cámara de Representantes de Estados Unidos y, además, analizar el sistema político norteamericano de forma tal de encontrar las posibles causas que permitan comprender y conocer estas situaciones de inequidad.

Palabras clave: Elecciones, Congreso, Minoría, Hispanos, Representación femenina.

Abstract: On January 3, 2021, the members of the 117 United States Congress who were elected on November 3, took office. Several studies have shown that this will be the most diverse Congress in the history of the country, especially if we analyze the composition of the House of Representatives, one of the two organs of the Legislative Power. Although it is true that never in the history of the United States there have been so many women legislators and it is also true that representatives of ethnic and social minorities will enter, the reality is that this Congress will be practically the same as the outgoing and, above all, there are still sub-representations in ethnic terms and gender, especially by women (regardless of ethnicity or religion) and Hispanics (regardless of gender).

In this essay I propose to analyze the representations by ethnicity and gender in the United States House of Representatives and also to analyze the North American political system in such a way as to find the possible causes that allow understanding and understanding of these situations of inequality.

Keywords: Elections, Congress, Minorities, Hispanics, Female representation.

El Congreso más diverso de la historia

El pasado 3 de enero de 2021, asumieron 466 nuevos congresistas (33 senadores y 433 representantes²) en el Poder Legislativo norteamericano, fruto de las elecciones presidenciales celebradas el 3 de noviembre de 2020. Esta contienda electoral no pasó para nada inadvertida por varios motivos. Por un lado, el presidente Donald J. Trump se enfrentaba al mayor escrutinio de su gestión al tener que reafirmar el apoyo del electorado norteamericano para lograr la reelección, como lo hizo la inmensa mayoría de presidentes estadounidenses a lo largo de la historia³ (Independent Español, 2020), algo que al final no sucedió. Por otro lado, esta votación resultó histórica debido a que nunca antes en la historia habían votado tantos ciudadanos norteamericanos: casi 160 millones de personas (RTVE, 2020). Y, por último, pero no en importancia, esta elección modificó la conformación de la Cámara de Representantes (o también conocida como Cámara Baja) ya que nuevos congresistas, representantes de varias minorías étnicas y religiosas, obtuvieron bancas por primera vez en la historia. Asimismo, este nuevo Congreso tiene la mayor cantidad de legisladoras mujeres en sus 233 años de historia (Infobae, 2020), superando el propio récord que tenía el 116 Congreso (2017-2019) norteamericano después de las elecciones de 2018 (Pew Research Center, 2019).

Si bien el Congreso de Estados Unidos está compuesto por dos cámaras, en este informe me enfocaré en la conformación de la Cámara de los Representantes por dos motivos.

Por un lado, debido a que la Cámara de Representantes fue creada de forma tal que pudiera representar a la población con un sistema proporcional y, además, porque esta cámara suele ser más diversa (en términos étnicos y religiosos) que el Senado.

2. La Cámara de Representantes está conformada por 435 miembros. Sin embargo, para el 3 de enero todavía quedaban 2 puestos vacantes. A 17 de febrero de 2021, quedan 3 puestos vacantes. Sin embargo, por una cuestión de disponibilidad de la información, los datos acerca de la conformación de la Cámara estarán basados en una totalidad de 433 miembros.

3. Solo cuatro presidentes (sin contar a Donald Trump) no han logrado la reelección desde 1900.

Este órgano legislativo está compuesto por 435 legisladores cuyo mandato abarca dos años. Todos los escaños se reparten entre los estados en función de su población, de forma proporcional, en un sistema electoral mayoritario uninominal. Cada uno de los congresistas representan a un distrito (o circunscripción electoral) en particular de su propio estado.

En términos de resultados, las elecciones arrojaron una victoria demócrata en la Cámara de Representantes, dándole a este partido la posibilidad de retener la mayoría parlamentaria que había recuperado en las elecciones de medio término hace dos años.

Así, esta Cámara quedó compuesta por 211 legisladores pertenecientes al Partido Republicano y 221 al Partido Demócrata, con 3 escaños vacantes. Gracias a la mayor cantidad de legisladores demócratas, la presidente de este cuerpo es la representante por el estado de California, Nancy Pelosi, quien ya sirvió en este cargo entre 2007 y 2011 y también lleva adelante esta Cámara desde el año 2018.

Como anticipé al comienzo de este trabajo, estas elecciones fueron históricas por varios motivos.

Por un lado, porque Donald Trump ponía en juego su reelección. Después de la sorpresiva victoria en 2016, varias polémicas durante su gestión y un cuestionado manejo de la pandemia que llevó a Estados Unidos a ser uno de los países con mayor número de contagios y muertos por COVID-19, Donald Trump se presentó a elecciones con el objetivo de lograr la reelección. Si bien durante gran parte de su administración había tenido cifras de aceptación positiva récord para un presidente, no logró los 270 delegados necesarios para asegurarse un segundo mandato. Además, como mencioné anteriormente, esta elección fue muy particular porque, en parte gracias a movimientos sociales (como “Black Lives Matter”) y también por otros motivos como el manejo de la pandemia, el número de votantes llegó a un récord absoluto, tanto presencialmente el día de la contienda electoral como aquellos que decidieron sufragar por anticipado. Se estima que antes del 3 de noviembre ya había votado por correo el 65 % de los votos totales de la elección 2016.

Asimismo, esta elección fue particular ya que los resultados electorales arrojaron como veredicto un país altamente dividido no

solamente por el nivel de polarización en torno a las opiniones personales acerca de la Administración Trump, sino también en términos demográficos. Los demócratas obtuvieron una clara victoria en las zonas urbanas y semiurbanas de la costa este y oeste del país (incluso lograron recuperar sectores sociales de clase media urbana sin estudios universitarios que en 2016 votó a Trump), mientras que la fuerza electoral del ahora expresidente se acentuó en las zonas más rurales de Estados Unidos y muy especialmente en la población masculina no universitaria de estos estados. Si bien la brecha urbana *versus* rural no es algo reciente, este fenómeno parece afirmarse en esta elección, que incluso llevó a Biden a recuperar el “muro azul” (France 24, 2020). Pero esta grieta no solamente responde al lugar de residencia, sino también a la cuestión étnica y, especialmente, al color de piel: el Partido Demócrata contó con más candidatos de color y representantes de otras minorías, como de religión musulmana o población indígena, que su histórico partido rival. A pesar de que no todos estos nuevos candidatos demócratas obtuvieron victorias, igualmente representa un cambio sustantivo en la política norteamericana.

Por otro lado, y en concordancia con el párrafo anterior, estas elecciones han sido históricas por la gran cantidad de nuevos senadores y diputados representantes de minorías étnicas, culturales y religiosas. Nunca antes en la historia de Estados Unidos se habían presentado tantas mujeres, ni candidatos tan diversos, superando incluso la gran heterogeneidad que había propinado la elección de 2018. Desde aspirantes abiertamente homosexuales que buscan una igualdad de derechos y avances en materia de libertades civiles (como el matrimonio igualitario, que en varios estados no está permitido), hasta mujeres nativas norteamericanas, *millennials*, representantes musulmanas, defensoras del movimiento *QAnon* y hasta la primera representante trans. Esta nueva conformación del Congreso de Estados Unidos parece representar la realidad social del país, especialmente en las áreas urbanas y suburbanas, donde los demócratas suelen tener mayor éxito y peso electoral. Esta nueva realidad implica un país cada vez más diverso en donde se espera que para el año 2042 la población denominada “blanca anglosajona” no sea más la mayoritaria, para darle lugar a una sociedad en donde ninguna etnia tendrá una abrumadora mayoría sobre la otra,

según manifiesta la Oficina del Censo de Estados Unidos (Diario El País, 2008),

Asimismo, estas elecciones nos dejaron un claro mensaje acerca de estas minorías: no solamente están creciendo en cantidad de población, especialmente los hispanos que al día de hoy alcanzan las 42 millones de personas, según el periodista de Univisión, Jorge Ramos (2017), sino que cada vez son más visibles y expresan su voz. La contienda electoral del año 2020 tuvo una participación récord que no se había visto en décadas, incluso a través del voto anticipado, ya que días antes de la elección casi 100 millones de norteamericanos habían acudido a las urnas a expresar sus preferencias electorales. Dentro de este aluvión electoral, cabe destacar la enorme participación de ciudadanos que afirman haberse despertado del letargo y que acudieron a los comicios gracias a la diversidad de candidatos, quienes, por fin, en sus distritos, podían expresar y representar las voces y los deseos de sus habitantes.

¿Y por qué sucedió esto? Porque según el diario *The New York Times*, ya desde el año 2018, “El presidente, sin saberlo, galvanizó a una nueva generación de activismo, inspirando a cientos de miles de personas enfurecidas y un poco desorientadas por su inesperado triunfo para hacer su primera incursión en la política como voluntarios y candidatos” (New York Times, 2018). Y para el Partido Demócrata, este suceso no pasó inadvertido: recaudaron fondos, buscaron nuevas formas de sustentarse y les dieron espacio a estos nuevos líderes con ideas progresistas que en otra instancia electoral no tenían lugar dentro del espectro político norteamericano. ¿Esto implica que el Partido Demócrata comenzó a inclinarse hacia un extremo más progresista? No necesariamente. Si bien esta agrupación política le brindó un espacio sin precedentes a esta nueva generación de líderes, no podemos olvidar que la base electoral del partido es altamente dispar, debido a que incluye personajes moderados, como el sector del actual presidente Joe Biden, pero también contiene un electorado con preferencias más volcadas hacia lo que se conoce como socialismo norteamericano, tal como se definen a sí mismos la representante Alexandria Ocasio-Cortez (D-NY) y el ex candidato presidencial y actual senador Bernie Sanders (I-VT).

En conclusión, estas elecciones arrojaron algunos resultados diversos: estados republicanos recuperados por demócratas

(como es el caso de Illinois, Michigan o Arizona) que permitieron, a su vez, que los demócratas obtuvieran mayorías en ambas cámaras y también con distintas visiones de lo que sucedió: para algunos, la victoria a nivel presidencial de Biden no supone un apoyo mayoritario ni a él ni a su partido y estos resultados, incluso, se ven en la pérdida de varios escaños en la Cámara Baja. Para otros, la victoria de Biden fue contundente y la pérdida de representantes es responsabilidad de aquellos sectores más radicalizados que asustaron a un electorado más moderado. Para otros, la derrota de Trump no es tan rutilante y demuestra que, aún después de haber logrado cifras récord de desempleo durante 2020, el presidente saliente seguirá teniendo un claro liderazgo en el Partido Republicano.

Sin embargo, más allá de estos distintos análisis hay algo claro que esta elección nos hace ver: hay un nuevo movimiento sociocultural en Estados Unidos que el poder político no puede ignorar más. Nunca en la historia el Congreso norteamericano tuvo una composición tan diversa y este fenómeno llegó para quedarse.

Las minorías representadas en el Congreso

Estados Unidos es un país con más de 325 millones de habitantes. Según Pew Research Center, el 15,34 % son inmigrantes, lo que implica que 50 millones de personas habitan en Estados Unidos pero no nacieron en el país. Como es sabido, entre los inmigrantes se destacan aquellos provenientes de países latinoamericanos, especialmente México. Se cree que de los 50 millones de habitantes del país que nacieron fuera de sus fronteras, 37 millones son latinos (Pew Research Center, 2017).

En cuanto a las religiones profesadas por la población que reside en Estados Unidos, el 70 % se define a sí mismo como cristiano (incluye católicos, protestantes evangelistas, protestantes, bautistas, mormón, cristiano ortodoxo y testigo de Jehová), el 1,9 % se define como judío, el 0,9 % como musulmán, el 0,7 % como budista y el mismo porcentaje como hindú. En cuanto a aquellos que no se identifican con ninguna religión, este porcentaje alcanza el 20 % (Pew Research Center, 2019).

Si analizamos las minorías entonces, según este estudio, en Estados Unidos viven 227.500.000 de cristianos, 6.175.000 de judíos, 3.250.000 de musulmanes y 2.275.000 de hindúes (y otra cantidad igual de budistas).

En cuanto a la procedencia étnica, en el censo nacional se agrupan seis categorías étnicas y raciales: blancos, negros o afroamericanos, indígenas nativos americanos y nativos de Alaska, asiáticos, nativos de Hawái y las islas del Pacífico y las personas de dos o más razas. Cabe destacar que hace algunas décadas se incluyó un apartado para indicar si el individuo posee procedencia hispana o no, ya que el hecho de ser latino no se considera propiamente una raza sino un grupo étnico con diversas razas. De esta forma, un habitante de Estados Unidos puede ser blanco hispano, blanco no-hispano, afroamericano hispano, etc. (United States Census Bureau, 2010). En términos de porcentajes, el 80 % de los norteamericanos se reconocen como blancos (ya sea hispanos o no hispanos), el 13 % como afroamericanos, un 1 % como nativo (en todas sus variantes), un 4,5 % como asiático y el otro 1,5 % está repartido entre dos o más razas. Estos resultados nos llevan a la innegable conclusión de que la población blanca sigue siendo mayoritaria. Sin embargo, cabe destacar también que de ese 80 % de norteamericanos considerados blancos, el 34 % es de origen hispano.

No se puede negar que Estados Unidos es un país diverso (United States Census Bureau, 2000). Sin embargo, esta pluralidad de etnias, procedencias y religiones no se veía reflejada en el Congreso Nacional hasta hace algunos años. Incluso en la Cámara de Representantes, aquella diseñada por los padres fundadores para que sus miembros puedan representar “al pueblo y a la opinión pública”, que es la más diversa, aún siguen existiendo grandes disparidades entre la representación mayoritaria y minoritaria.

Haciendo un ejercicio rápido, sabemos que en Estados Unidos hay 435 bancas en la Cámara Baja, para representar a 325 millones de habitantes. En este punto es importante aclarar que, si bien el sistema electoral mediante el cual se asignan los escaños es uninominal por circunscripción electoral, para nuestro ejercicio tomaremos a la Nación en su totalidad como un distrito único, con el fin de obtener una noción rápida y aproximada acerca de la sobre y subrepresentación de algunas etnias y géneros.

Siguiendo con el razonamiento, si la Cámara de Representantes tiene 435 bancas para todos los habitantes del país, entonces sabemos que una banca representa a 747 mil norteamericanos.

Esto implica que si la Cámara de Representantes fuera representativa de todas las minorías, su conformación debería ser completamente distinta a la que fue históricamente.

Area	Categoría	% de la población	Total población	Bancas que deberían tener	Bancas 2019-2021	Bancas 2021-2023	Representación /lo que debería
Raza/ Etnia	Bancos	80%	260,000,000	No se estima			
	Bancos no hispanos	66%	171,600,000	229	315	312	142%
	Bancos hispanos	34%	88,400,000	118	43	44	38%
	Afroamericanos	13%	42,500,000	57	56	56	100%
	Nativos	1%	3,250,000	4	4	4	100%
	Asiáticos	4.50%	14,625,000	20	17	17	85%
Genero	Otros	1.50%	4,875,000	7	0	0	0%
	Hombre	49.50%	160,875,000	215	333	312	146%
Religión	Mujer	50.50%	164,125,000	220	102	121	55%
	Cristiano	70%	227,500,000	304	387	383	126%
Religión	Judio	1.90%	6,175,000	9	26	25	277%
	Musulman	0.90%	2,925,000	4	3	3	75%
	Hindú	0.70%	2,275,000	3	3	2	66%
	Budista	0.70%	2,275,000	3	1	1	33%
	Ateo/Agnóstico	20%	65,000,000	87	15	15	17,24%
	Otras religiones	6%	19,500,000	25	0	4	16%

House of Representatives of the United States, 2020^{4,5}.

Como vemos en el cuadro, me propuse analizar la cantidad de bancas que debería poseer cada grupo racial, étnico y religioso (siguiendo un criterio de proporcionalidad) y comparar con la cantidad real de escaños que poseen.

Si analizamos el criterio religioso, por ejemplo, vemos que debería haber 304 congresistas cristianos, 9 judíos, 4 musulmanes, 3 hindúes y 3 budistas. Asimismo, viendo en torno al género, un poco más de la mitad de las congresistas deberían ser mujeres (esto es 219 representantes), y si observamos en función de su raza o etnia, 118 deberían ser de origen hispano, 57 afroamericanos, 20 asiáticos y 4 nativos.

Al día de hoy, poco de eso sucede y esto no es un fenómeno reciente.

Si nos remontamos a la composición del Congreso anterior y puntualmente observamos la composición de la Cámara

4. Cuadro elaborado tomando como sistema electoral el mayoritario proporcional con distrito único (Total Nación).

5. Ver <https://pressgallery.house.gov/member-data/demographics>.

de Representantes durante el bienio 2019-2021, podemos analizar las disparidades que ya existían anteriormente. Durante el mandato 2019-2021, de los 435 congresistas, 312 eran blancos no-hispanos, lo que implicaba un 75 % de su conformación. En cuanto a los legisladores afroamericanos, alcanzaban un 11 % del total (56 de 435), lo que también significa una leve subrepresentación aunque mucho menor a otras minorías. Con respecto a la comunidad hispana, es por lejos la más subrepresentada, ya que durante el mencionado bienio, solamente había 44 congresistas hispanos, esto es, un 10,11 % del total. En cuanto al género, durante este mandato solamente había 102 mujeres legisladoras (un importante avance con respecto a las 84 del mandato 2017-2019), con una subrepresentación de casi un 60 % (Pew Research Center, 2017).

Estas subrepresentaciones son un fenómeno curioso, ya que el Congreso que asumió en 2019 tenía como objetivo cambiar estas situaciones y tener un Poder Legislativo representativo de estas minorías. El día después de la elección, los medios se hicieron eco de esta nueva realidad y lo denominaron: “El Congreso más diverso de la historia de Estados Unidos”.

Con el 22 % de sus miembros pertenecientes a alguna minoría, este Congreso intentó mostrar la situación demográfica del país de una forma más real y representativa. Si bien cabe destacar que estas minorías religiosas, raciales y étnicas aún siguen subrepresentadas, fue importante en su momento ver un cierto avance. Por ejemplo, según Pew Research Center, la Cámara de Representantes contaba, en 2020, con el número más alto de mujeres en su historia, 102 congresistas femeninas (Roll Call, 2018), algo incluso que volvió a aumentar el 3 de enero de 2021. Aunque está muy por debajo del número que debería tener, es notable ver que a lo largo de los años fue creciendo la cantidad de legisladoras mujeres que conformaban la Cámara Baja, sobre todo si se tiene en cuenta que este crecimiento fue de un 32,5 % solamente en diez años (Pew Research Center, 2018). Pero a pesar de este alentador crecimiento, no se puede dejar de notar que, aunque el Congreso tiene la mayor cantidad de mujeres, en la Cámara de Representantes, cámara con mayor número de presencia femenina, todavía ocupan la mitad de los escaños que deberían tener.

Al observar la composición actual de la Cámara de Representantes (mandato 2021-2023), podemos ver que la subrepresentación de mujeres se mantiene, pero no es la única que llama la atención. Si analizamos la cuestión étnica, podemos ver que sigue existiendo una sobrerrepresentación de legisladores blancos no-hispanos a pesar de que, a su vez, podemos observar un leve crecimiento de congresistas afroamericanos que finalmente, después de 150 años desde su primer legislador de color⁶, en 2021 se acercaron a su punto de equilibrio entre la cantidad de escaños que posee y la cantidad que debería tener.

Sin embargo, si bien esta nueva conformación definitivamente muestra un progreso hacia un Poder Legislativo más diverso y plural, cabe destacar que los hispanos siguen teniendo muchas menos bancas, un 38 % de los escaños de lo que deberían tener. Definitivamente, este grupo étnico y cultural sigue siendo el más perjudicado a la hora de llegar al Congreso (más aún si también tuviéramos en cuenta al Senado, donde esta proporcionalidad es todavía más dispar). A pesar de que la presencia de miembros latinos de la Cámara de Representantes ha crecido un 15 % en los últimos cuatro años⁷, todavía la subrepresentación es abrumadora. Si bien podemos afirmar que otras etnias finalmente pudieron alcanzar una representación proporcional, los hispanos actualmente se encuentran en una posición extremadamente desventajosa, ya que representan aproximadamente un 25 % de la población total norteamericana pero solamente poseen un 10 % de los escaños de la Cámara Baja.

En conclusión, si bien según Pew Research Center (2019) hay un incremento del 84 % en la cantidad de miembros pertenecientes a distintas minorías étnicas con respecto a hace quince años, sostengo que todavía queda un largo camino por recorrer.

Y lo mismo sucede si analizamos la cuestión religiosa. De la misma forma que existe una abrumadora mayoría de hombres por

6. Joseph Rainey fue el primer representante afroamericano en ocupar una banca en la Cámara (por el Distrito 1 de Carolina del Sur). Su mandato duró más de ocho años, entre fines de 1870 y 1879.

7. Durante el período 2017-2019 los blancos hispanos tenían 39 bancas. Fuente: Pew Research Center (2018).

sobre mujeres y de blancos por sobre otras razas y etnias, también hay una sobrerrepresentación de miembros cristianos. Si bien, como ya mencioné anteriormente, el 70 % de los norteamericanos se define como cristiano (en todas sus variantes), esta cifra asciende a casi el 90 % en la Cámara de Representantes, en detrimento de otras religiones como budistas, hindúes (en donde estos miembros tienen hasta cuatro veces menos la conformación que deberían tener) y aquellos que se declaran agnósticos, ateos o pertenecientes a otros credos minoritarios. Sin embargo, cabe destacar que la sobrerrepresentación de cristianos no es la única, ya que curiosamente los representantes judíos también tienen una conformación mayor que la proporcional, ya que representan el 1,90 % del total del país, pero en la Cámara este número llega al 5 %.

¿Por qué sucede esta subrepresentación de las minorías?

Si bien es cierto que cada nueva generación de representantes que ingresaron a la Cámara Baja de Estados Unidos es la más diversa de la historia, no hay que olvidar que estos cambios suceden de una manera muy lenta y esporádica. Incluso, si analizamos los datos de los miembros de la Cámara de Representantes 2021-2023 y los comparamos con la camada 2019-2021, notaremos que no existen cambios significativos con respecto a esta última.

¿Por qué sucede esto? A lo largo de este trabajo me he dedicado a analizar la subrepresentación que tienen diversas minorías étnicas, religiosas e incluso también las mujeres (independientemente de su etnia o religión). Entre las disparidades más notorias podemos encontrar la representación hispana, que solamente tiene el 38 % de los miembros que debería tener y fuera del ámbito étnico o de procedencia, también veremos que las mujeres tienen la mitad de los escaños que deberían poseer. ¿Por qué a pesar de los movimientos sociales las minorías no logran acceder a la clase política y puntualmente al Poder Legislativo?

Existen varios motivos para explicar esta situación.

Uno de ellos excede la cuestión social, y tiene que ver con el diseño institucional del sistema político norteamericano. Según la organización *Open Secrets* (2020), la tasa de reelección de los con-

gresistas estadounidenses es altísima e incluso llega al 90 %. De esta manera, debido a que quienes ya poseen una banca son en su mayoría hombres, blancos y cristianos, esa sobrerrepresentación se sigue manteniendo. Pero ¿por qué esta tasa de reelección es tan alta? Porque quienes están ocupando una banca suelen tener una ventaja financiera muchísimo más importante que quienes deseen postularse por primera vez, lo que genera que el legislador “titular” (o denominado *incumbent*, en inglés) pueda hacer una campaña mucho más exitosa que los nuevos. De hecho, para las elecciones 2020 solamente 31 congresistas actuales lograron recaudar siete veces más fondos que el total de lo que recaudaron 206 candidatos nuevos (*Open Secrets Organization*, 2020). Frente a esta situación de tanta disparidad, incluso existen distritos en donde el legislador ni siquiera tiene rivales para las primarias de cada partido, debido a que las posibilidades de poder ganar son prácticamente ínfimas. Todas estas situaciones tan reproductivistas generan que la composición de las Cámaras cambie de una forma muy paulatina. De hecho, si el 116 Congreso de Estados Unidos (2019-2021) fue el que provocó el verdadero “salto” de diversidad, fue porque los legisladores se retiraron por voluntad propia y no porque hayan perdido.

Sin embargo, el hecho de que el legislador se retire de la vida política tampoco implica que el electorado vaya a votar necesariamente a un representante de alguna minoría étnica o religiosa en su reemplazo. Existen otros estudios que sostienen que en caso de que estos legisladores no deseen postularse nuevamente, los electores (quienes ya han logrado un vínculo muy fuerte con su representante) suelen votar a alguien que sea similar (incluso en apariencia) al legislador saliente. Por lo tanto, el *statu quo* seguramente se seguirá manteniendo.

A su vez, y en este caso enfocándome en la problemática racial y étnica, algunos estudios muestran que aquellos competidores (hombres y mujeres) pertenecientes a otras minorías no blancas tienen más dificultades para reunir los fondos necesarios para lograr su campaña, tanto en distritos con mayoría blanca o no. Todas estas situaciones claramente reducen las posibilidades de poder competir en igualdad de condiciones y llegar al Congreso.

Por último, no todos los distritos son tan competitivos como parecen y, en gran parte de los casos, ya se sabe de antemano con

certeza qué partido va a ganar. Según *Open Secrets*, en Estados Unidos hay solamente 74 distritos electorales verdaderamente competitivos. Sin embargo, en base a la proporción actual del Congreso y los últimos resultados electorales, de esos 74 distritos, en 41 el ganador va a ser blanco no hispano (*Open Secrets*, 2020).

Pero además de los factores mencionados anteriormente, el sistema electoral es sin dudas otro de los responsables de que las minorías estén subrepresentadas.

Como la Cámara de Representantes se conforma a través de un sistema electoral uninominal, solamente un candidato podrá acceder a la banca de su distrito. Esto implica que hay que ser el vencedor absoluto de la contienda electoral y esto incluye, por supuesto, ganar las primarias que suceden previamente a la elección general. Y, debido a lo analizado en los párrafos anteriores, llegar a esa situación de victoria es extremadamente difícil para aquellos que corren con desventajas, algo que suele suceder con bastante frecuencia en los casos de los candidatos representantes de minorías religiosas o étnicas. Y por supuesto, además, el éxito va a depender obviamente de las preferencias del electorado y ahí entra a jugar una nueva variable: los electores y puntualmente quienes conforman el padrón electoral.

Esto nuevamente es un problema especialmente para las minorías hispanas y también explica, en parte, por qué a pesar del peso demográfico que han logrado tener los hispanos en Estados Unidos todavía tienen poca representación legislativa. ¿Y cómo es que el padrón electoral repercute en el resultado? Porque la conformación del padrón electoral va a depender de cómo esté compuesto cada distrito. Y si bien cada vez se habla más del denominado “voto latino”, la realidad es que gracias a la tendencia de manipulación artificial de los distritos electorales (denominado *gerrymandering*), éstos fueron cambiando de forma tal que las posibles mayorías latinas fueron neutralizadas. Así, el relativo peso electoral que tienen los hispanos no se corresponde con la gran importancia demográfica que tienen y esto implica, entonces, que las chances de que un candidato hispano pueda ser apoyado y votado por miembros de su misma minoría se van disipando poco a poco. Y como ya he mencionado anteriormente, como solamente existe una banca por distrito, es probable que gracias al *gerrymandering* ese candidato no

logre el apoyo necesario. Esto hace que, incluso, el debatido “voto latino” tenga menos peso del que se cree. De hecho, si sacamos del análisis a los estados de Nueva York, California y Florida, solamente en un distrito de Colorado el electorado latino supera el 15 % (El Diario.es, 2014).

Por lo tanto, podemos afirmar que los motivos que explican la subrepresentación de las minorías no dependen solamente de causas sociales sino mayoritariamente políticas, puntualmente electorales y de diseño institucional del Poder Legislativo norteamericano. Actualmente, y a pesar de los enormes avances que hemos visto en términos de inclusión de minorías en la Cámara de Representantes, las barreras siguen existiendo. Y por más que la sociedad estadounidense siga avanzando en términos sociológicos y poniendo sobre la agenda temas como inequidad y discriminación étnica y racial, la realidad demuestra que mientras sigan existiendo limitaciones legales e institucionales estos cambios no se verán reflejados en el Poder Legislativo. Ni siquiera en la cámara más diversa de estos dos.

Conclusión

Estados Unidos está atravesando un período de múltiples cambios: los distintos movimientos sociales han dado cuenta de la existencia de una discriminación sistémica y estructural hacia las minorías. Todos estos procesos han llevado a poner en la agenda del público estas problemáticas y visibilizar a todos los grupos sociales que conforman la sociedad norteamericana y que sentían que habían sido ignorados o incluso marginados por la clase política de su país. Así, durante estos últimos años, Estados Unidos ha asistido a un intenso debate sobre la equidad de género, la inclusión de afroamericanos e hispanos en el poder político y la concientización acerca de las discriminaciones hacia homosexuales o transgénero. Esto llevó, naturalmente, a que este debate traspasara las fronteras discursivas y se materializara en las candidaturas de varios ciudadanos representantes de esas minorías eternamente relegadas del poder.

De esta manera, desde el año 2019 especialmente, Estados Unidos logró tener el Congreso más diverso de su historia, con una

diferencia sustancial con respecto a sus antecesores. Con las elecciones presidenciales de 2020 y la profundización de los debates acerca de los derechos de ciertos grupos sociales (especialmente con la consolidación del movimiento *Black Lives Matter* debido a las muertes de Breonna Taylor y George Floyd), aún más representantes de minorías accedieron a una banca particularmente en la Cámara de Representantes, conocida por ser más heterogénea que el Senado.

Después de las elecciones del 3 de noviembre de 2020, los medios de comunicación del mundo relataban que el actual Congreso norteamericano, que asumió el 3 de enero de 2021, será aún más diverso que el anterior y estos cambios se ven plasmados especialmente en la Cámara Baja. Sin embargo, cuando hacemos el análisis, si bien constatamos que efectivamente habrá más miembros afroamericanos, hispanos e incluso mujeres que nunca en la historia, los cambios son muy sutiles y todavía queda mucho por hacer. A pesar de la heterogeneidad que estas minorías llevaron a la Cámara, todavía es abrumadora la presencia (y la sobrerrepresentación) de hombres, de cristianos y de legisladores blancos no hispanos.

A pesar de que estos cambios son auspiciosos, la realidad es que también son lentos y paulatinos. De hecho, recién ahora los afroamericanos (más de 120 años después del primer representante “de color”) lograron el punto de equilibrio entre el peso demográfico y la representación legislativa que deberían tener.

Como vimos, existen barreras legales, electorales e institucionales que impiden que aquellos ciudadanos pertenecientes a una minoría, e incluso mujeres que en la práctica son mayoría en la sociedad, corran con la misma ventaja que representantes que ya son miembros de la Cámara, que en su mayoría son hombres y blancos. Por lo tanto, elección tras elección, si bien vemos un órgano legislativo más diverso, sabemos que en tanto y en cuanto el sistema continúe teniendo las mismas reglas es probable que los cambios tarden más tiempo en llegar.

A pesar de esto, no hay que perder el entusiasmo. El mundo estará mirando confiado a que Estados Unidos, el padre de la democracia moderna y el país de las oportunidades, le dé un espacio en la política a todos sus ciudadanos independientemente de su origen, su género, su idioma o su color de piel.

Referencias bibliográficas

Libros

- Ramos, J., *Stranger. El desafío de un inmigrante latino en la era de Trump*, Nueva York, Penguin Random House, 2018.
- Ramos, J., *La otra cara de América*, Nueva York, Penguin Random House, 2006.

Internet

- BBC Mundo, “6 triunfos históricos para las minorías en las elecciones de mitad de período en Estados Unidos, Londres, 2018. Disponible en www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46119424 (consulta: 30 de noviembre de 2020).
- Congressional Research Service, “Membership of the 115th Congress: A Profile”, Washington DC, 2018. Disponible en www.fas.org/sgp/crs/misc/R44762.pdf (consulta: 29 de noviembre de 2020).
- Diario Independent en español, “¿Cuántos presidentes de Estados Unidos perdieron la reelección?”, Washington, DC, 2020. Disponible en: <https://www.independentespanol.com/politica/ee-uu/presidentes-estados-unidos-perdido-reeleccion-b1684246.html> (consulta: 26 de noviembre de 2020).
- El Diario.es, “Elecciones en EE. UU.: Subrepresentación de las minorías”, Madrid, 2014. Disponible en: https://www.eldiario.es/agenda-publica/nueva_politica/subrepresentacion-minorias_1_4540662.html (consulta: 6 de diciembre de 2020).
- El País, Sección Internacionales, “En 2042, los blancos ya no serán mayoría en Estados Unidos”, Madrid, 2008. Disponible en: www.elpais.com/internacional/2008/08/14/actualidad/1218664806_850215.html (consulta: 26 de noviembre de 2020).
- Embajada de Estados Unidos en Argentina, “El Congreso de los Estados Unidos”, Buenos Aires, 2016. Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/03/EL-CONGRESO-DE-LOS-ESTADOS-UNIDOS.pdf> (consulta: 4 de diciembre de 2020).
- France 24, “Los cinco estados que Biden arrebató a Trump para la causa demócrata”, París, 2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20201108-elecciones-estados-unidos-joe-biden-gana-estados-republicanos-2020> (consulta: 27 de noviembre de 2020).

- House of Representatives of the United States, “Member Data – Demographics”, Washington DC, 2020. Disponible en: <https://pressgallery.house.gov/member-data/demographics> (consulta: 2 de diciembre de 2020).
- Infobae, “Estados Unidos tendrá en 2021 el congreso más femenino de su historia, pero aún estará lejos de la igualdad”, Buenos Aires, 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/11/08/estados-unidos-tendra-en-2021-el-congreso-mas-femenino-de-su-historia-pero-aun-estara-lejos-de-la-igualdad/> (consulta: 26 de noviembre de 2020).
- Open Secrets Organization, “Racial and gender diversity in the 117th Congress”, Washington, DC, 2020. Disponible en: <https://www.open-secrets.org/news/reports/gender-and-race-2020> (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Ozy, Sección Política, “This berniecrat aims to unseat a queens power broker”, Nueva York, 2018. Disponible en www.ozy.com/rising-stars/this-berniecrat-aims-to-unseat-a-queens-power-broker/83063 (consulta: 2 de diciembre de 2020).
- Pew Research Center, “Religious Landscape Study”, Washington DC, 2014. Disponible en www.pewforum.org/religious-landscape-study (consulta: 28 de noviembre de 2020).
- Pew Research Center, “Facts on Latinos”, Washington DC, 2017. Disponible en www.pewhispanic.org/2017/09/18/facts-on-u-s-latinos (consulta: 26 de noviembre de 2020).
- Pew Research Center, “Faith on the Hill. The religious composition of the 115th Congress”, Washington DC, 2017. Disponible en www.pewforum.org/2017/01/03/faith-on-the-hill-115 (consulta: 29 de noviembre de 2020).
- Pew Research Center, “A record number of women will be serving in the new Congress”, Washington DC, 2018. Disponible en: www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/18/record-number-women-in-congress (consulta: 30 de noviembre de 2020).
- Pew Research Center, “For the fifth time in a row, the new Congress is the most racially and ethnically diverse ever”, Washington DC, 2019. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/08/for-the-fifth-time-in-a-row-the-new-congress-is-the-most-racially-and-ethnically-diverse-ever> (consulta: 30 de noviembre de 2020).
- Radio Televisión Española, “Joe Biden se convierte en el candidato presidencial más votado de la historia de Estados Unidos”, Madrid, 2020. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20201107/biden-candi->

dato-mas-votado-elecciones-eeuu/2052796.shtml (consulta: 26 de noviembre de 2020).

Roll Call Politics, “Women Elected at Historic Levels, But No Surprise Here: White Men Dominate 116th Congress”, Washington DC, 2018. Disponible en www.rollcall.com/news/politics/congress-women-historic-levels (consulta: 30 de noviembre de 2020).

United States Census Bureau, “Population Estimates”, Washington DC, 2020. Disponible en: https://web.archive.org/web/20100510164936/http://factfinder.census.gov/servlet/DTable?_bm=y&-state=dt&-context=dt&-ds_name=PEP_2008_EST&-CONTEXT=dt&-mt_name=PEP_2008_EST_G2008_T004_2008&-tree_id=809&-redoLog=false&-currentselections=PEP_2006_EST_G2006_T004_2006&-geo_id=01000US&-geo_id=02000US1&-geo_id=02000US2&-geo_id=02000US3&-geo_id=02000US4&-search_results=01000US&-format=&-_lang=en (consulta: 29 de noviembre de 2020).

US Census Bureau, “Our Diverse Population. Race and Hispanic Origin”, Washington DC, 2000. Disponible en: www.census.gov/population/pop-profile/2000/chap16.pdf (consulta: 27 de noviembre de 2020).

Voa Noticias, “Las elecciones de medio término en EE. UU. a lo largo de la historia”, Washington DC, 2018. Disponible en: <https://www.voa-noticias.com/a/elecciones-medio-termino-eeuu-historia/4644200.html> (consulta: 27 de noviembre de 2020).

Videos/material audiovisual

YouTube, “U.S. Documentary Competition: Knock Down The House”, Washington DC, 2019. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=_CiKOecTxDE (consulta: 5 de diciembre de 2020).

CORRIENTES DE PENSAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS. PERSPECTIVAS A FUTURO

American Foreign Traditions and Future Perspectives

MATÍAS GASAVE¹

Resumen: Las ideas han tenido un rol fundamental en la formulación de la política exterior en Estados Unidos. Éstas tienen una visión sobre el mundo, la naturaleza humana, el sistema internacional y sobre qué estrategias tomar para promover los intereses y la seguridad de Estados Unidos. Tomando como base las corrientes de pensamiento sistematizadas por Walter Mead, se hará un breve repaso por cada una de ellas explicando sus características principales, ejemplificándolas y, por último, dando posibles perspectivas a futuro acerca de cuáles tendrán más preponderancia acorde a la situación internacional actual.

Palabras clave: Estados Unidos, Corrientes de pensamiento, Política exterior, Política internacional, Tradición hamiltoniana, Tradición jeffersoniana, Tradición wilsoniana, Tradición jacksoniana.

Abstract: Ideas have played a fundamental role in the formulation of American's foreign policy. They have provided a vision of the world, human nature, the international system, and what strategies

1. Estudiante de Relaciones Internacionales con tesis pendiente para finalizar la carrera. Le interesan los temas de seguridad internacional. A nivel laboral siempre trabajó en el sector privado empresarial.

to take in order to promote American's interest and security. Taking as a basis the American foreign traditions systematized by Walter Mead, a brief review will be made of each one of them, explaining their main characteristics, exemplifying them and finally, giving possible future perspectives on which ones will have more preponderance according to the current international situation

Keywords: United States, Foreign traditions, Foreign policy, International policy, Hamiltonian tradition, Jeffersonian tradition, Wilsonian tradition, Jacksonian tradition.

Introducción

Walter Mead categorizó cuatro corrientes de pensamiento de la política exterior norteamericana, las cuales no se dan de manera absoluta, sino que muchas veces se mezclan, superponen o toman algún aspecto específico una de la otra. Si bien llevan el nombre de distintos presidentes norteamericanos, no se les atribuyen exclusivamente a éstos, ya que los trascienden hasta convertirse en corrientes de pensamiento con un impacto –en mayor o menor medida– que dura hasta la actualidad.

¿Por qué estudiar las tradiciones y las ideas? Según Brendon O'Connor, éstas son “ricas en experiencias históricas” y, además, son el “puente entre los intelectuales y los hacedores de políticas” (O'Connor, 2009, p. 2). Por otro lado, George Packer dice que “las personas son importantes y las ideas son importantes en conexión con las personas”, y Richard Perle sostiene que “las ideas son solo importantes en medida que residen en la mente de las personas que están envueltas directamente en el proceso decisorio” (George Packer y Richard Perle citado en Tovar Ruiz, 2018, pp. 11, 12).

A continuación, se hará un breve repaso de las principales características de cada corriente acorde a lo definido por Walter Mead, sumándole contenido propio y de otros autores. A su vez, se hará especial énfasis en analizar la última de las corrientes, la jacksoniana, a la luz de las tantas similitudes que tuvo con la Administración de Donald Trump. Para finalizar, se buscará dar una respuesta tentativa sobre qué corriente podrá tener mayor relevancia en el futuro

inmediato, comenzando con la nueva Administración de Joe Biden, en base a los desafíos que enfrentan los intereses norteamericanos en el mundo.

La tradición hamiltoniana

Esta tradición de política exterior tuvo su momento de esplendor, según Mead, desde la década del sesenta del siglo XIX, hasta la Gran Crisis de la década del treinta. Se la podría relacionar con el Realismo Político, teoría que plantea que los Estados luchan por el poder de manera egoísta y, al mismo tiempo, es una teoría pesimista acerca de las posibilidades de eliminar la guerra (Walt, 1998). Si bien Mead sostiene que tiene algunas similitudes con el Realismo Continental europeo, principalmente como tradición intelectual, el establecimiento de intereses nacionales y la desconfianza sobre la naturaleza humana, sería un error igualarlos ya que la geografía juega un factor clave a la hora de establecer intereses nacionales y analizar posibles amenazas de seguridad.

Por otro lado, si bien el pensamiento hamiltoniano tiene mayor relación con el Realismo Británico, es decir, no continental europeo, debido a su parcial aislamiento geográfico del continente que le permitió focalizar su pensamiento no únicamente en su seguridad, sino también en intereses comerciales marítimos, tampoco son iguales. Estados Unidos tomó el pragmatismo y siguió el modelo británico, pero fue más allá que éste (Mead, 2002, p. 102); es decir, adaptó el pensamiento realista a su contexto, sus intereses y su geografía específica. Mientras que para los Estados más poderosos de Europa la seguridad se definía en términos de capacidades militares, para el pensamiento hamiltoniano la seguridad estaba determinada por las capacidades económicas y comerciales. El miedo a quedar aislado y no poder comerciar fue una constante de este pensamiento.

Walter Mead establece dos intereses principales de la corriente hamiltoniana, los cuales tienen vigencia hoy en día ya que trascendieron a su corriente de pensamiento original y se convirtieron en un código geopolítico norteamericano por el cual el país podría comportarse de manera muy determinada en términos diplomáticos,

y en caso de fracasar, hacer uso de la fuerza. El primero de ellos es la libertad de los océanos (*freedom of the seas*), la cual incluye la libertad de ciudadanos, bienes y barcos americanos en asuntos comerciales. El segundo es la política de mercados abiertos (*open doors u opening markets*), interés por la cual, según Mead, muchas veces condujo a políticas imperialistas por parte de Estados Unidos, como en Hawái o en el Canal de Panamá. Este interés por mercados abiertos, sin bien siempre estuvo más inclinado a la capacidad de colocar bienes norteamericanos en los distintos países, a nivel de importaciones subyace una política más proteccionista, con especial foco en la seguridad y abastecimiento de materiales estratégicos para los Estados Unidos, como el caucho, petróleo, otras fuentes de energías y materiales raros (Mead, 2002, p. 110).

La tradición wilsoniana

La tradición wilsoniana está relacionada con la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales y si bien toma su nombre de Woodrow Wilson, esta tradición de política exterior nace mucho antes, y en gran parte fue una corriente que emanó desde la sociedad civil norteamericana a través de hombres y mujeres con misiones religiosas, médicas, escolares, y de activismo político en el extranjero que se remontan desde los comienzos del siglo XIX. El impacto de estos grupos civiles en el gobierno norteamericano se dio de varias formas. La primera de ellas, a través de la presión para que el gobierno brinde protección legal a los misioneros para que entren, se establezcan con libertad y se protejan sus intereses en otros países a través de tratados; ej.: China, Japón, Imperio Otomano. En segundo lugar, evitando que el gobierno decida llevar a cabo una acción específica. Mead ejemplifica esto sobre la presión que recibió Wilson para no declarar la guerra al Imperio Otomano debido a las misiones educacionales que se llevaban a cabo, algo que efectivamente se logró. Por último, a través de la búsqueda de la protección de Derechos Humanos en países del tercer mundo (Mead, 2002, p. 148).

El primer principio de la tradición wilsoniana es que las democracias son más confiables y predecibles que las monarquías o las

tiranías. El segundo principio es el deber moral de proteger y apoyar a las democracias en el mundo, en muchos casos a través de una intervención militar. A su vez, hay una relación directa, según la tradición wilsoniana de raíz kantiana, entre las democracias como forma de gobierno y la baja probabilidad de la guerra entre ellas. Por último, la solución de controversias a nivel multilateral en organismos internacionales, como la Sociedad de las Naciones y posteriormente las Naciones Unidas.

La influencia reciente de esta corriente tuvo su cenit durante la Administración de Bush hijo, lo que fue calificado con el nombre de neoconservadores, a los cuales Joseph Nye los describe como una evolución de la tradición wilsoniana, por su fuerte énfasis en la promoción de los valores democráticos en el mundo. Sin embargo, son reacios a las instituciones internacionales y a la delegación de soberanía (Nye, 2004, p. 13).

La tradición jeffersoniana

A diferencia de las corrientes wilsoniana y hamiltoniana, que se las puede concebir como universales a la hora de diseñar la arquitectura internacional, la tradición jeffersoniana, y como veremos más adelante, la jacksoniana, tiene un enfoque dirigido de forma más específica a factores domésticos de los Estados Unidos y son celosos de las características sociales, culturales y políticas de su país. A su vez, los jeffersonianos ven con preocupación y desconfianza la centralización política en el gobierno federal, ya que pone en riesgo las libertades individuales y la calidad democrática de los ciudadanos.

En política exterior, más que oportunidades, ven riesgos que se le presentan a la libertad del país y de sus ciudadanos por las eventuales acciones que pudiera llevar a cabo el gobierno federal, por eso muchas veces se opta por un bajo perfil e incluso se observan ciertas tendencias aislacionistas para evitar a toda costa un conflicto bélico. La única excepción es que esté en riesgo un interés nacional estratégico. Por esto, se busca establecer intereses estrechos y no sobredimensionados para evitar comprometerse en potenciales conflictos internacionales, y, además –con una lógica economicista

y libertaria de la política exterior—, se quiere tener el menor gasto fiscal posible en términos diplomáticos y militares. Debido a sus características propias, la tradición jefferosiniana debió enfrentar el “gran dilema” de asumir los costos de ser el hegemón mundial después de la Segunda Guerra Mundial, cuando ya no había margen para tener una política aislacionista, como se produjo en la primera posguerra, lo que implicó su paulatina decadencia de tradición de política exterior en Estados Unidos.

La influencia de esta corriente, según Mead, se da en toda la historia norteamericana: desde la Doctrina Monroe, la alianza estratégica con Gran Bretaña que le permitió tomar distancia de los acontecimientos europeos continentales, hasta programas de desarme con otros países para evitar una espiral belicista que pudiera derivar en una guerra y, a su vez, requerir mayor esfuerzo impositivo a los ciudadanos.

La tradición jacksoniana

La tradición jacksoniana es la corriente menos elitista y de mayor carácter “popular”, menos intelectual y más arraigada en aspectos culturales, sociales y religiosos de una parte de la población norteamericana. Desconfía de las elites políticas y económicas y se aferra cabalmente a la Constitución norteamericana, sobre todo en lo que concierne a la Segunda Enmienda, la libre portación de armas. Se concentra en factores internos y es reacia a delegar soberanía en tratados u organismos internacionales, tampoco le interesan programas de ayuda o asistencia en otras partes del mundo (Mead, 2002, pp. 225, 226).

Mead habla de ciertos valores muy arraigados al espíritu jacksoniano, los cuales son claves para entender la formulación de la política exterior; estos son: el honor, la confianza en sí mismo, la dignidad, la igualdad, individualismo y el coraje. A su vez, se complementan con un fuerte sentido de identidad colectiva y el orgullo y el deber del servicio militar. Toda política, en primer lugar, debe servir para mejorar las condiciones de la comunidad “*folk community*”, y de la clase media. Por esto mismo, son reluctantes a los tratados de libre comercio o la apertura inmigratoria.

En la política exterior, se podría observar una especie de realismo impregnado con los valores jacksonianos: el honor, reputación y una confianza inmensa en su poder militar. Ven un mundo de características hobbesianas donde prima el pesimismo, la violencia y la anarquía, por lo que, en caso de ser necesario, acciones amorales, violentas y unilaterales están permitidas siempre que los intereses norteamericanos estén en juegos.

Si bien se pueden rastrear ciertos elementos de esta corriente durante la Administración Reagan, la presidencia de Trump fue la expresión más acabada de ella. No solo en términos teóricos se lo podría asociar, sino que Trump mismo, durante el 250 aniversario del nacimiento del Andrew Jackson, el 15 de marzo de 2017, en un acto en Nashville, Tennessee, se identificó con la política y el legado de Jackson: alguien que confrontó en su momento a una “elite arrogante”, y “su victoria sacudió al *establishment* político”, “impuso aranceles a países extranjeros para proteger a los trabajadores estadounidenses”, “Todos debemos recordar las palabras de Jackson: que en ‘el sembrador, el granjero, el mecánico y el trabajador’, encontraremos músculos y huesos de nuestro país”², son sólo algunas de las frases que utilizó para emular al presidente, sus políticas y al electorado al cual se dirigía. A su vez, es notorio el carácter populista en su retórica: un líder *outsider*, un discurso anti-sistema –sobre todo, con respectos a la élites políticas y económicas a las cuales acusa de corruptas, no representativas y poco democráticas–, un mandato plebiscitario y refundacional que alega representar al “pueblo” (Levitsky y Loxton 2011, p. 4, 5).

Trump, en su publicación en *The National Interest*, marcó las debilidades de la política exterior norteamericana: recursos sobre-extendidos, los aliados ya no creen que puedan confiar en Estados Unidos, los rivales que no respetan al país y, por último, que Estados Unidos ya no tiene un claro entendimiento de la política internacional. A su vez, dejó en claro cuál sería el lineamiento de su política exterior: “Mi política exterior siempre pondrá los inte-

2. The White House (15 de marzo de 2017), “Remarks by the President on 250th Anniversary of the Birth of President Andrew Jackson”. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-250th-anniversary-birth-president-andrew-jackson/> (consulta: 1° de diciembre de 2020).

reses del pueblo estadounidense y la seguridad estadounidense por encima de todo. Esa será la base de cada decisión que tomaré. *America First* será el tema principal y predominante de mi administración” y “desarrollar una política exterior basada en los intereses norteamericanos”³.

Según Clarke y Ricketts, Trump eligió una estrategia de reivindicación de los valores jacksonianos, focalizándose en “el honor nacional” y la “reputación”. Según los autores, las tres políticas más acordes a la descripción jacksoniana de Trump son: las presiones sobre los miembros de la OTAN para aumentar su presupuesto en el organismo y poner en duda el Artículo 5° de la Carta, el cual hace referencia a la seguridad colectiva; las acciones militares unilaterales en Siria y Afganistán y, por último, la retirada del Acuerdo de París sobre el cambio climático (Clarke y Ricketts, 2017, p. 373). A esto, se le podría sumar la suba de aranceles por más de 250 mil millones de dólares a China, un aumento considerable del presupuesto militar, retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, retirada del Acuerdo Nuclear de Irán y el grupo de 5+1, retirada de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en medio de la crisis por el COVID-19, retirada de la UNESCO, la renegociación del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá (NAFTA), con una lógica más mercantilista y proteccionista. Además –a través de una acción que apela directamente a las ansiedades y temores de la tradición jacksoniana de cierto rechazo a lo diferente–, las trabas a la inmigración y deportación de inmigrantes, principalmente de México, Centroamérica y países musulmanes, cancelando los programas para hijos de inmigrantes ilegales que hubieran nacido en Estados Unidos, el Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA). Por último, el poco interés –en comparación con las últimas administraciones demócratas o republicanas– con respecto a la promoción de la democracia y los Derechos Humanos⁴. Prueba de esto es su opinión sobre los conflic-

3. Trump, D. (27 de abril de 2016), “Trump on Foreign Policy”, *The National Interest*. Disponible en: <https://nationalinterest.org/print/feature/trump-foreign-policy-15960> (consulta: 1° de diciembre de 2020).

4. Elanger, S. (3 de febrero de 2018), “Trump Wants to Aid Only ‘America’s Friends’ If Only It Were That Easy”, *The New York Times*. Disponible en: <https://>

tos de Medio Oriente, al que ve como resultado de “la idea peligrosa de que podríamos hacer democracias occidentales de países que no tenían experiencia o interés en convertirse en una democracia” (Kupchan, 2018, p. 3).

En suma, las acciones, la retórica y la estrategia utilizada por Donald Trump durante su Administración pueden enmarcarse dentro de la tradición jacksoniana de manera clara y acabada. El fenómeno de descontento social y político con las elites liberales que gobernaron el país por tanto tiempo Estados Unidos (De Santibañes, 2019) está representado en gran parte por la tradición jacksoniana.

Perspectivas a futuro

En la búsqueda de dar una respuesta tentativa acerca de qué corriente de pensamiento podrá tener mayor o menor relevancia en el futuro inmediato que comenzará con la Administración de Joe Biden el próximo 20 de enero de 2021, se debe tener en cuenta que estas corrientes no se plasman de manera absoluta (aunque en el caso de Trump y la tradición jacksoniana su cercanía es mayor a la media histórica) y, que a su vez, pese a que las fuerzas estructurales determinan la distribución de poder a nivel global, el análisis que se desarrollará será centrado principalmente en tres regiones de manera particular: América Latina, Europa y Asia. Esto permitirá tener un estudio más detallado, y así, se evitará que las generalidades de cada corriente impidan un análisis más rico que considere las características específicas de cada región. Por último, se deberá tener en cuenta que, en la investigación de las tres regiones, se considerará un actor fundamental que hoy en día pareciera ser el único apto para desarrollar capacidades para disputar la hegemonía con Estados Unidos: la República Popular de China (Layne, 2008).

América Latina

Dos objetivos históricos y permanentes han marcado la política exterior norteamericana hacia la región: el primero de ellos, la exclusión de cualquier potencia extranjera que pudiera ejercer influencia económica, ideológica, control o violación de la independencia de los países latinoamericanos (recolonización europea, movimientos monárquicos, fascismo y comunismo); y, en segundo lugar, la estabilidad que genere mayor paz, seguridad y prosperidad en la región (Atkins, 1999, p. 109). En base a estos dos intereses nacionales, administraciones demócratas y republicanas llevaron a cabo distintas estrategias para materializar sus objetivos: la Doctrina Monroe, el Panamericanismo, la política del “*Big Stick*”, la política de la Buena Vecindad, la Alianza para el Progreso de Kennedy, el “Nuevo Diálogo” de Nixon, la política de Derechos Humanos de Carter y el visto bueno a gobiernos militares por parte de Reagan, sólo por mencionar algunos (Atkins, 1999; Pastor, 1995).

Pese a que Estados Unidos es la hegemonía indiscutida de toda América (Mearsheimer, 2001, p. 41), en los últimos años su nivel de influencia se ha reducido; es lo que Russell menciona como la “teoría de la declinación hegemónica” entre la potencia y su área de influencia, que, si bien comenzó en la década del setenta, la tendencia se profundizó especialmente después de los atentados del 11 de septiembre y la “guerra al terrorismo” de Bush, que focalizó toda su atención a Oriente Medio, principalmente Irak y Afganistán (Russell, 2006). Estos espacios abandonados por Estados Unidos, en muchas ocasiones, fueron llenados por inversiones, préstamos y asistencia China. Sin embargo, esta política comercial del país asiático nunca jugó en contra de los intereses norteamericanos en la región; China aumentó su vínculo con los países donde menor influencia ejercía Estados Unidos, principalmente de América del Sur (Urdinez, Mouron, Schenoni y Oliveira, 2016).

Si bien para algunos autores la irrelevancia de América Latina en la política internacional induce a que sea menos probable un conflicto por la influencia de China (Malamud y Schenoni, 2020; Piccone; 2016, p. 20), e incluso se pueda hablar de un “modus vivendi” pacífico entre ambas potencias (Piccone, 2016, p. 2), en los últimos años, desde la llegada de Trump a la presidencia, la pre-

sión de Washington para detener la influencia de Pekín ha aumentado considerablemente. Esto se ve reflejado en el plan “América Crece” para contrarrestar “La Nueva Ruta de la Seda” de China; la postulación y efectiva presidencia de Mauricio Claver Carone al Banco Interamericano de Desarrollo, rompiendo así la histórica tradición de que la jefatura sea ocupada por un latinoamericano y, por último, las declaraciones de John Bolton sobre la Doctrina Monroe: “*Today, we proudly proclaim for all to hear: the Monroe Doctrine is alive and well*”⁵. Según Patricio Giusto, son cuatro las zonas conflictivas de cooperación entre China y América Latina que preocupan a Estados Unidos: defensa y seguridad, cooperación espacial, energía nuclear y tecnología 5G⁶.

En base a ese panorama, ¿qué podemos esperar de la política exterior norteamericana para con América Latina? En mi visión, son dos las tradiciones que podrían influir en el accionar de Washington: wilsoniana y hamiltoniana. La primera de ellas, relacionada a la promoción de la democracia, pero con un objetivo que subyace: impedir mayor influencia extranjera, principalmente rusa y china, en países como Venezuela, Nicaragua y Cuba, por lo que la agenda sobre democracia y los Derechos Humanos serán los principales argumentos que utilizará Estados Unidos para presionar a esos países. La segunda, relacionada a lo económico y comercial, para impedir un aumento de la influencia china en la región. Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la región latinoamericana será la más afectada del mundo en términos económicos⁷. Para una región con fuertes desigualdades sociales, Estados con capacidades deficitarias para llevar a cabo políticas públicas

5. Richardson, D. (17 de abril de 2019), “John Bolton Reaffirms America’s Commitment to Monroe Doctrine With New Sanctions”. Disponible en: <https://observer.com/2019/04/john-bolton-monroe-doctrine-sanctions-venezuela-nicaragua-cuba/> (consulta: 2 de diciembre de 2020).

6. Giusto, P. (16 de noviembre de 2020), “Latin America, the new battlefield of China-US competition”, *Asia Power Watch*. Disponible en: <https://asiapowerwatch.com/latin-america-the-new-battlefield-of-china-us-competition/> (consulta: 2 de diciembre de 2020).

7. “El FMI modera sus previsiones para el PIB de América Latina, con una contracción del 8,1 % (13 de octubre de 2020)”, *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-fmi-mode->

efectivas, desequilibrios macroeconómicos, mucha pobreza estructural y malos resultados en el manejo de la pandemia, la necesidad de contar con disponibilidad de vacunas, fondos líquidos a bajas tasas y planes de inversión a partir del año 2021 serán lo que motorizará las políticas exteriores de cada país para paliar los efectos de la pandemia. Si Estados Unidos quiere cumplir con sus objetivos principales previamente mencionados (no injerencia extranjera y estabilidad), será necesario una política comercial, de inversiones y de asistencia financiera y sanitaria. En primer lugar, para que este lugar no sea tomado por China, y, en segundo lugar, para evitar futuras olas de desestabilizaciones y mayor incertidumbre institucional en una región que en los últimos años ha experimentado mucha inestabilidad a nivel político y económico.

Europa

En la política exterior de Estados Unidos hacia Europa habrá un resurgimiento de los ideales wilsonianos, no en términos de promoción de democracia, ya que en mayor o en menor medida, los países con peso gravitacional propio de Europa (Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia y España) son democracias consolidadas, sino por apelar nuevamente a la noción de multilateralismo y de discusión de asuntos de gobernanza internacional en los organismos internacionales y no a través de medidas unilaterales. Cambio climático, solución a la distribución global de las distintas vacunas para el COVID-19, terrorismo y protocolos para palear potenciales pandemias podrían ser los principales temas de la agenda de la política exterior norteamericana. A su vez, de haber una estrategia de contrabalanceo de China, es posible una diplomacia más activa junto a Europa como aliada en lo que concierne a políticas comerciales, reclamos por violación de Derechos Humanos y tecnología 5G. Con una lógica realista, Estados Unidos tendría que acercarse también a Rusia e incluirla en esta alianza diplomática; sin embargo, los indicios de la política exterior de Biden hacia Moscú siguen con una

óptica más idealista y es improbable que eso suceda (Biden, 2020, p. 73).

En temas más sensibles como pueden ser los relacionados a la defensa, hay distintas situaciones. Con respecto a la OTAN, la Administración Biden no la tratará de “obsoleta”, sin embargo, ciertas tendencias con la administración anterior podrían continuar. Una de ellas es la presión para que los países miembros aumenten sus presupuestos y así reducir la carga financiera que implica para Estados Unidos (Biden, 2020, p. 73). Por otro lado, si la competencia entre Estados Unidos y China se acentúa con el devenir del tiempo, es probable que haya una redirección de recursos, lo que implica menos tropas en suelo europeo, ya que no hay país que hoy en día pueda dominar la región y consolidar su hegemonía (Mearsheimer & Walt, 2016, p. 82).

Asia

La gran estrategia norteamericana, es decir, una política de Estado que trasciende a los partidos políticos y que se proyecta al mediano y largo plazo, estará focalizada en China, que es “la principal amenaza estratégica que enfrenta Estados Unidos”⁸. Lo que primará en este continente es una visión más jeffersionana, es decir, se buscarán establecer intereses más estrechos, menos sobredimensionados y, por ende, con mayor margen en términos políticos, económicos y militares para diseñar las políticas. A su vez, para aumentar la influencia norteamericana en términos económicos –o por lo menos, disminuir la china–, también habrá un enfoque hamiltoniano, relacionado a mayores acuerdos comerciales y firma de tratados comerciales, como podría ser volver al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, forzar cambios en la Organización Mundial de Comercio (OMC) o buscar condicionar el recientemente anunciado *Regional Comprehensive*

8. De Santibañes, F. (28 de noviembre de 2020), “La gran estrategia de Estados Unidos”, *Perfil*. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2020/11/28/la-gran-estrategia-de-estados-unidos/> (consulta: 2 de diciembre de 2020).

Economic Partnership (RCEP). Si bien en el corto plazo puede que esto no suceda⁹ por cuestiones domésticas, en el futuro más lejano, es posible que las cuestiones estratégicas internacionales terminen primando por sobre las locales. Por último, teniendo en cuenta que Asia es el continente con los escenarios potencialmente más conflictivos del globo, no hay que descartar una vuelta de la tradición jacksoniana en caso de que los conflictos escalen en términos políticos o militares. Como menciona Mead, “Estados Unidos no puede tener una gran guerra internacional sin el apoyo del jacksonianismo [...] cuando el sentimiento jacksoniano favorece un determinado curso de acción, Estados Unidos se mueve muy lejos y muy rápido” (Mead, 2002, p. 260). La gran ausente en esta región será la tradición wilsoniana, ya que cuando hay intereses vitales en juego, como es el surgimiento de un hegemon en una región que busque alterar el *statu quo*, no habrá margen para promover gobiernos democráticos ni tampoco para llevar a cabo una estrategia de hegemonía liberal con intervenciones militares que solo produzcan efectos contrarios a los deseados, como en el caso de Irak y Afganistán (Mearsheimer & Walt, 2016).

En Oriente Medio, la mayor amenaza regional es Irán. Tres son los conflictos que presenta. En primer lugar, su programa de enriquecimiento de uranio, que se acentuó con la salida del Tratado Nuclear por parte de Estados Unidos¹⁰, y el aumento de las sanciones económicas en la Administración Trump. En segundo lugar, su plan misilístico de largo alcance y, finalmente, la financiación de grupos políticos subestatales como Hezbollah, acusados de perpetrar actos terroristas. Qué se podrá esperar de Oriente Medio nunca es fácil de predecir. Mearsheimer & Walt explican que al no haber ningún país con capacidad para dominar la región, no se le debe dar mayor dimensión de lo que merece. Siria debe ser aceptada como

9. Friedman, T. (2 de diciembre de 2020), “Biden Made Sure ‘Trump Is Not Going To Be President For Four More Years’”, *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-interview-mcconnell-china-iran.html> (consulta: 2 de diciembre de 2020).

10. “Iran’s enriched uranium stockpile 12 times limit, says IAEA” (12 de noviembre de 2020), *BBC News*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-54912402> (consulta: 2 de diciembre de 2020).

zona de influencia rusa y, con Irán, lo más apropiado sería un acercamiento para evitar que siga acelerando su plan nuclear y que haya un vínculo estratégico entre Pekín y Teherán (Mearsheimer & Walt, 2016, p. 82).

¿Qué estrategia se podrá observar con respecto a China? Layne (2008) menciona dos tipos de estrategias. La primera es el *engagement*, estrategia que utilizó históricamente Estados Unidos para incorporar a China al comercio, finanzas y gobernanza internacional, con la esperanza de que esto eventualmente derive en una apertura liberal y democrática. El sustento teórico de esta estrategia está en la tradición wilsoniana y la Teoría de la paz democrática. La segunda es el *containment*, es decir, una política de contención que apunte a las ganancias relativas en términos políticos, económicos y militares y que, a su vez, tenga una visión más realista que idealista con respecto a la paz democrática (Rosato, 2015). Como la primera estrategia no obtuvo resultados positivos ya que China creció a tasas más altas y aumentó su poder relativo vis a vis con Estados Unidos (De Santibañes, 2019, p. 109) y, a su vez, no hubo ningún tipo de apertura democrática, es probable que en el futuro veamos una estrategia de contención de Washington hacia Pekín. Este último, antes de poder competir por la hegemonía mundial, debe consolidar su zona de influencia regional y modificar el *statu quo* en asuntos en los que Estados Unidos está muy interesado en que no se modifiquen (Hong Kong, Taiwán, Mar de China Meridional y del Sur, etc.), lo que Mearsheimer llama como la “Doctrina Monroe China” para expulsar a Estados Unidos del Asia-Pacífico (Mearsheimer, 2010, p. 388). Si efectivamente Washington encara una postura jeffersoniana en relación a una postura realista y de intereses estrechos para evitar la sobredimensión, es posible que la contención se dé a través del *offshore balancing* o el balance de poder (Mearsheimer & Walt, 2016; Rosato & Schuessler, 2011). Esta estrategia tiene como objetivo evitar el surgimiento de un actor que pueda dominar en una región y, a su vez, que todos los países interesados en evitarlo tengan parte de la carga o responsabilidad en contrabalancear y no sea Estados Unidos el único en hacerlo, evitando, así, desgaste y esfuerzo político, militar y económico. Los actores que mayor interés tienen en que China no logre dominar la región son Japón, India, Corea del Sur y eventualmente Rusia (pese

a ser hoy en día aliada), por lo que Estados Unidos debería transferir gran parte de esta responsabilidad a éstos y ayudarlos a través de asistencia económica o militar, sin una intervención directa para que los intereses nacionales no se vean afectados. No es una estrategia aislacionista, sino que busca posponer y evitar a toda costa el desgaste norteamericano, y de ser necesario, intervenir. Esto le permitiría a Estados Unidos concentrarse en factores domésticos, por ejemplo, su economía, educación, control sanitario, etc.

Con respecto a la agenda económica, es probable que Estados Unidos mantenga el progresivo desacople con la economía china, intente mejorar su balanza comercial y en lugar de buscar libre comercio, busque un comercio administrado mirando las ganancias relativas. Los temas de tecnología como el 5G, el robo de propiedad intelectual, dumping, subsidios ilegales y transferencia de tecnología serán los más importantes¹¹ y Estados Unidos buscará alianzas con la Unión Europea, Gran Bretaña y otros países de peso relevante en Asia para presionar a China de manera directa, o de manera indirecta a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Conclusión

Estados Unidos enfrenta grandes desafíos en política exterior en el corto y mediano plazo: el ascenso de China, distribución de vacunas a nivel local e internacional, cambio climático, la recuperación económica mundial y el establecimiento de protocolos mundiales para evitar nuevas pandemias. Ninguno de estos temas podrá encararlos de manera unilateral. No habrá una sola corriente de pensamiento que marque los tiempos por venir, será algo ecléctico y regionalizado. A nivel general, habrá un resurgimiento de la tradición wilsoniana, principalmente en Europa y en América Latina, donde no existen riesgos existenciales y un nuevo acercamiento a través de estos ideales es necesario para mejorar el *soft power* nor-

11. Friedman, T. (2 de diciembre de 2020), “Biden Made Sure ‘Trump Is Not Going To Be President For Four More Years’”, *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-interview-mcconnell-china-iran.html> (consulta: 3 de diciembre de 2020).

teamericano (Nye, 2004). En Asia, primará una posición realista tomada de la tradición jeffersoniana y jacksoniana, pero es probable que la primera pondere más que la segunda. El futuro del orden mundial dependerá, a nivel general, por lo que suceda en Asia y, en particular, por la dinámica que se dé entre Estados Unidos y China. Un análisis retrospectivo nos dice que la guerra no solo es posible, sino que es probable (Allison, 2015), pero no se debe caer en falsos determinismos, ya que el futuro siempre es incierto. Dependerá de cómo será el ascenso de Pekín (pacífico o violento) y si Washington acepta que ésta tenga su zona de influencia, volviendo a la dinámica de la Guerra Fría, o lo evitará a toda costa y disputarán, así, los aspectos que menciona Kissinger (2016) que debe tener un orden internacional: fuerza y legitimidad.

Referencias

- Allison, G., *The Thucydides Trap: Are the U.S and China Headed for War?*, The Atlantic, 2015.
- Atkins, G. P., *Latin America in the International Political System*, Westview Press, 1999.
- Biden, J., “Why America Must Lead Again”, *Foreign Affaris*, 2020, pp. 64-76. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (consulta: 25 de noviembre de 2020).
- Clarke, M. & Ricketts, A., “Donald Trump and American foreign policy: The return of the Jacksonian tradition”, *Comparative Strategy*, 36 (4), 2017, pp. 366-379. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01495933.2017.1361210> (consulta: 20 de noviembre de 2020).
- De Santibañes, *La Rebelión de las Naciones*, Vértice de Ideas, 2019.
- Kissinger, H., *Orden Mundial*, Debate, 2016.
- Kupchan, C., “The Clash of Exceptionalisms”, *Foreign Affairs*, 2018.
- Layne, C., “China’s Challenge to US Hegemony”, *Current History* 107 (705), 2008, pp. 13-18. Disponible en: <http://acme.highpoint.edu/~msetzler/IR/IRreadingsbank/chinauscontain.ch08.6.pdf> (consulta: 30 de noviembre de 2020).
- Levitsky, S. & Loxton, J., “Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes”, *Democratization*, Vol. 20 N° 1, 2013. Disponible en:

- <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2013.738864> (consulta: 30 de noviembre de 2020).
- Malamud, A.; Schenoni, L., “Latin America Is Off the Global Stage and That’s Ok”, *Foreign Policy*, 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/> (consulta: 4 de noviembre de 2020).
- Mead, W., *Special Providence*, Routledge, 2002.
- Mearsheimer, J. J., *Anarchy and the struggle for power. In: The tragedy of great power politics*, New York and London, W. W. Norton & Company, 2001. Disponible en: <https://samuelbhfauredotcom.files.wordpress.com/2015/10/s2-mearsheimer-2001.pdf> (consulta: 22 de noviembre de 2020).
- Mearsheimer, J., “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010, pp. 381-396. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/cjip/poq016> (consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Mearsheimer, J., “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, pp. 7-50. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/bound-fail-rise-and-fall-liberal-international-order> (consulta: 17 de noviembre de 2020).
- Mearsheimer, J.; Walt, S., “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy”, *Foreign Affairs* 95 (4), 2016, pp. 70-83. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing> (consulta: 18 de noviembre de 2020).
- Nye, J., “Soft Power and American Foreign Policy”, *Political Science Quarterly*, 2004, pp. 255-270. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20202345?seq=1> (Consulta: 18 de noviembre de 2020).
- O’Connor, B., “American Foreign Traditions: A Literature Review”, *US Studies Working Paper*, University of Sidney, 2009, pp. 1-16. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.645.1851&rep=rep1&type=pdf> (consulta: 18 de noviembre de 2020).
- Pastor, R., *El Remolino. La Política Exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, Siglo XXI, 1995.
- Piccone, T., “The Geopolitics of China’s Rise in Latin America”, *Geoeconomics and Global Issues*, Paper N° 2, *Foreign Policy at Brookings*, 2016. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/11/the-geopolitics-of-chinas-rise-in-latin-america_ted-piccone.pdf (consulta: 19 de noviembre de 2020).

- Rosato, S., “Why the United States and China Are on a Collision Course”, *Policy Brief, Belfer Center for Science and International Affairs*, Harvard Kennedy School, 2015. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/why-united-states-and-china-are-collision-course> (consulta: 19 de noviembre de 2020).
- Rosato, S.; Schuessler, J., “A Realist Foreign Policy for the United States”, *American Political Science Association* 9 (4), 2011, pp. 803-819.
- Ruiz Tovar, J., “Las ideologías de la política exterior estadounidense en la posguerra fría y su influencia en las administraciones de Obama y Trump”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 48, 2018, pp. 9-32. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6829266> (consulta: 22 de noviembre de 2020).
- Russell, R., “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?”, *Nueva Sociedad*, N° 206. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2382352>, 2006 (consulta: 20 de noviembre de 2020).
- Urdinez, F.; Mouron, F.; Schenoni, L.; De Oliveira, A., “Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014”, *Harvard Dataverse*, V. 1, 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/laps.12000> (consulta: 3 de diciembre de 2020).
- Walt, S., “One World Many Theories”, *Foreign Policy*, N° 110, 1998. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1149275?seq=1> (consulta: 30 de septiembre de 2020).

MOVIMIENTOS SOCIALES Y RELACIONES
INTERNACIONALES: UN NUEVO MARCO ANALÍTICO
PARA ANALIZAR EL MOVIMIENTO BLACK LIVES
MATTER Y LAS PROTESTAS DE 2020 POR GEORGE FLOYD

*Social Movements and International Relations: a new analytical
framework to analyze the Black Lives Matter movement and the
2020 George Floyd's protests*

CAMILA G. BAELLO¹

Resumen: El objetivo de esta investigación es analizar el movimiento *Black Lives Matter* y las protestas de 2020 tras la muerte de George Floyd a la luz de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Estas protestas habrían tenido distintas repercusiones en el sistema interestatal, la sociedad internacional y la sociedad mundial. De esta manera, la Escuela Inglesa permite la vinculación entre lo que tradicionalmente se considera asuntos de política doméstica estadounidense con las dinámicas de la política internacional, siendo un aporte útil para el debate en torno a la crisis del Orden Liberal.

1. Estudiante avanzada de la Lic. en Relaciones Internacionales, Beca al mérito académico 2017- actualidad (UCA). Office Manager e Investigadora Jr. del Centro de Estudios Internacionales UCA. Ponente en la VI Semana de la Historia (UCA) y en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP. Pasante en el ODSA-UCA 2018/19. Participante en diversos programas de formación multidisciplinaria en torno a temáticas como el liderazgo y la innovación social.

Palabras clave: Orden Liberal internacional, Racismo estructural, Política exterior estadounidense, Movimientos sociales transnacionales, Black Lives Matter.

Abstract: The purpose of this research is to analyze the *Black Lives Matter* movement and the 2020 protests following the death of George Floyd through the lens of the discipline of International Relations. These protests would have had different repercussions on the interstate system, international society and world society. Therefore, the English School enables the linkage of what are traditionally considered as domestic U.S. policy issues with the dynamics of international politics, being a useful contribution to the debate on the crisis of the liberal order.

Keywords: Liberal international order, Structural racism, U.S. foreign policy, Transnational social movements, Black Lives Matter.

Introducción

En mayo del año 2020 cuantiosas manifestaciones en los Estados Unidos quedaron bajo escrutinio mundial. Miles de personas salieron a las calles, aún en el contexto de la pandemia de COVID-19, para participar en protestas tras viralizarse en redes sociales el caso de la muerte de George Floyd en Minneapolis, un hombre afroamericano que murió de asfixia tras ser detenido por oficiales de policía. El movimiento *Black Lives Matter* (BLM), originado en 2013 en los Estados Unidos, fue el que encabezó dichas movilizaciones, llegando a tornarse en consigna a nivel internacional. La repercusión fue tal que en distintas partes del mundo se realizaron protestas en solidaridad, en donde se vincularon casos locales similares al caso Floyd, siendo la consigna de justicia y lucha contra el racismo estructural.

Sucesos de esta índole suelen ser analizados desde disciplinas como la Sociología o la Ciencia Política. Empero, aún no es frecuente el análisis de estos eventos con el bagaje teórico que ofrecen las Relaciones Internacionales (RRII). El objetivo de este ensayo será el de realizar una primera aproximación analítica a las impli-

cancias de las protestas por George Floyd desde el lente de las RRII, especialmente desde el marco teórico que ofrece la Escuela Inglesa (EI).

A partir de la evaluación de las potencialidades de la EI respecto al análisis de movimientos sociales, se establecerán los parámetros que permitirán el análisis de dichos actores en las RRII. Se utilizará el marco aportado por los investigadores Alejandro Peña y Thomas Davies que, tras un repaso por los principales hitos respecto al movimiento BLM y las protestas por Floyd, servirá para analizar sus repercusiones locales y, además, aquellas localizadas en Europa Occidental, dado que desencadenaron eventos de gran repercusión. Adicionalmente, dicho marco permitirá el análisis de esas movilizaciones en función del debate respecto al estado de aquello que se conoce como Orden Liberal Internacional y, particularmente, respecto al espacio de Estados Unidos en el mismo.

¿Movimientos sociales en Relaciones Internacionales?

En el paraguas teórico de corrientes como el Realismo Clásico parecería contradictorio hablar de Relaciones Internacionales y mencionar actores no estatales como sujetos de análisis en la política internacional. Sin embargo, considerando las distintas corrientes como herramientas teóricas para analizar distintos aspectos de la realidad internacional, podremos encontrar algunas de utilidad para analizar fenómenos que incluyan actores no estatales, específicamente movimientos sociales. La EI ha sido señalada por Davies y Peña (2019)² como una de las más útiles para este fin. A pesar de no tener el nivel de desarrollo de las tradicionales escuelas de las RRII, ofrece un marco teórico que amplía el campo de actores e interacciones.

Como punto de partida es preciso desarrollar los fines para los cuales la EI hace uso de los términos: 1) sistema internacional, 2) sociedad internacional y 3) sociedad mundial. Según Buzan

2. Las citas de Davies y Peña (2019) a lo largo del texto son traducciones propias a partir del texto original en inglés.

(2004:7)³, “el primero refiere a políticas de poder entre estados, y pone la estructura y el proceso de la anarquía internacional en el centro de la Teoría de las RRII”. Se asocia al Realismo e implica que los Estados forman un sistema en el cual interactúan regularmente al punto en que esta interacción afecta el comportamiento de cada Estado. En segundo lugar y siendo el concepto más trabajado por la EI, la sociedad internacional refiere a la tradición racionalista. El término se utiliza con relación a “la institucionalización de intereses compartidos e identidades entre Estados, y pone la creación y mantenimiento de normas compartidas, reglas e instituciones en el centro de la Teoría de las RRII” (Buzan, 2004:7). Por último, en el marco de la tradición revolucionista, la sociedad mundial refiere “a individuos, organizaciones no estatales y a la población global como una totalidad como el foco de identidades y arreglos societales globales, y pone la trascendencia del sistema de Estados en el centro de la Teoría de las RRII” (Buzan, 2004:7). Este último sería el concepto menos desarrollado, por esto Buzan (2004) lo describe como el “concepto Cenicienta” de la EI. Considerando aquellos elementos que hacen a la concepción de sociedad mundial, Buzan indica: “Como los desarrollos contemporáneos en Occidente en general y en Europa en particular muestran, con gran claridad, el desarrollo de una densa red incremental de normas compartidas, reglas e instituciones entre Estados no puede continuar sin un desarrollo paralelo de normas e identidades compartidas entre los pueblos, particularmente cuando los Estados son democracias liberales. Formas más avanzadas de sociedad internacional requieren consecuentes desarrollos de cultura ‘mundial’ entre las masas. Inversamente, una sociedad mundial no puede emerger a menos que sea sostenida por un marco político estable, y una sociedad internacional basada en Estados continúa siendo la única candidata plausible para esto” (Buzan, 2001: 485).

Los autores Davies y Peña aportan como novedad al estudio de movimientos sociales en RRII la consideración de multiplicidad de orientaciones ideológicas y diversas formas de interacción con estructuras políticas. En términos generales, ofrecen una tipología

3. Las citas de Buzan (2001, 2004) a lo largo del texto son traducciones propias a partir del texto original en inglés.

para analizar movimientos sociales a la luz de las RRII sin restringir su accionar a un marco ideológico de tipo liberal. Este marco conceptual se torna oportuno para análisis de movimientos que serían considerados de tipo liberales, así como para analizar movimientos como el Conservadurismo Popular (de Santibañes, 2019).

Cuadro N° 1: Orientaciones de los Movimientos Sociales hacia estructuras del orden mundial

Tradiciones de la teoría de RRII (Wight)	Orientación hacia:	Se enfatiza:
Realismo	Sistema interestatal	Distinciones e intereses inter-estatales
Racionalismo	Sociedad internacional	Instituciones y normas
Revolucionismo	Sociedad mundial	Solidaridades inter-humanas

Fuente: Elaboración propia, se organizan las relaciones desarrolladas por Davies y Peña (2019).

Estos autores proponen el análisis de movimientos sociales desde una perspectiva sistémica, concibiendo su relación con instituciones políticas mundiales como procesos de tipo comunicacionales, donde la señal puede incluso distar del objetivo del emisor. De esta manera, determinan que es posible distinguir factores que determinan la fuerza de las distintas decodificaciones (en clave realista, racionalista o revolucionista) a partir de las características del emisor, el mensaje y los receptores de la señal.

“En consecuencia, algunos movimientos sociales, tales como los movimientos pro-democracia o por derechos humanos, podrían ser resonantes en relación a múltiples estructuras del orden mundial en cuanto reverberan fuertemente con los intereses/identidades de los Estados influyentes, normas internacionales reconocidas, y valores humanos generalizados” (Davies y Peña, 2019:15).

Considerando estos factores, se pueden dar diversas interacciones dependiendo de cómo es decodificado el mensaje por los receptores. Por lo tanto, esto permite analizar las implicancias del movimiento social en distintas estructuras.

Las protestas por la muerte de George Floyd y #BlackLivesMatter en 2020

A fines de mayo de 2020 un video comenzó a circular en las redes: en él aparecía como protagonista un ciudadano afroamericano llamado George Floyd que había sido detenido en Minneapolis por un oficial de policía que colocó su rodilla en su cuello con la finalidad de retenerlo, lo que resultó en su asfixia y posterior muerte. Las imágenes desataron una serie de amplias protestas a lo largo de Estados Unidos. En este punto es útil considerar que según datos recolectados por una encuesta del Pew Research Center (abril 2019): 1) aproximadamente dos tercios de los norteamericanos encuestados afirmaron que la población negra es tratada de forma menos justa que la población blanca, tanto por la policía como por el sistema de justicia criminal; y 2) la mayoría de la población negra encuestada afirmó haber vivido situaciones en las que personas blancas actuaron como si sospechasen de ellos o en las que no fueron considerados inteligentes. Entre el activismo digital y la difusión de las grandes manifestaciones en medios periodísticos, el fenómeno rápidamente traspasó las fronteras del país.

Prontamente, la frase *Black Lives Matter* se tornó la consigna de protesta a nivel global. Empero, el movimiento BLM no surgió tras la muerte de Floyd, sino que surgió con un *hashtag* y una campaña en la búsqueda de justicia para el joven Trayvon Martin, asesinado en 2012. Esta trayectoria la analiza Dewey Clayton (2018), quien describe que BLM, al lograr mayor alcance y el manejo de redes sociales propias, comenzó a organizar *Freedom Rides* (Viajes por la Libertad) desde distintas partes de Estados Unidos hacia Ferguson, tras el asesinato de Michael Brown en 2014 por un oficial de policía. Se efectuaron protestas pacíficas en Ferguson con el lema “*Black Lives Matter*”, comenzando así a ganar visibilidad. En 2015

volvieron a organizar protestas pero esta vez en Baltimore, en torno a la muerte de Freddie Gray, quien falleció por lesiones mientras estaba bajo custodia policial.

Muchos afroamericanos comenzaron a encontrar en estas movilizaciones un espacio para protestar ante injusticias, con la consideración de que la clase política no tenía interés en esas problemáticas (Krutz, 2019). Algunos de estos episodios, a pesar de ser inicialmente de tipo pacíficos, culminaron con choques entre manifestantes y policías. De todas maneras, las que inicialmente fueron acciones de protesta concretas dieron forma al movimiento social que ganó importancia mediática con el paso de los años, así como opositores (Clayton, 2018). Se ha señalado que BLM podría ser mejor catalogado como “Nuevo Movimiento Social” en cuanto a variables como las estrategias de acción (Tillery, 2019). En este sentido, es relevante el comentario que se atribuye a Melina Abdullah, profesora universitaria de Estudios Panafricanos y cofundadora de uno de los primeros capítulos de la organización BLM, en una entrevista en la cual señala que “los logros del movimiento han sido obtenidos no negociando con las fuerzas policiales –lo que la organización se niega a realizar– sino que se obtuvieron a partir de su presencia en las calles y asegurándose de que la policía sepa que está bajo escrutinio” (Maqbool, 10 de julio 2020).

Rápidamente, el caso Floyd pasó a ser prioritario en la agenda pública estadounidense. Debe considerarse como marco temporal un año electoral para los Estados Unidos: el entonces presidente Donald Trump se preparaba para la búsqueda de una segunda presidencia. Entre las polémicas en torno al manejo de la Pandemia de COVID-19 y el caso Floyd, con las consecuentes movilizaciones con la consigna *Black Lives Matter*, el mundo colocó atentamente la mirada en los Estados Unidos.

Activismo político transnacional y sus repercusiones en la lupa de las Relaciones Internacionales

Las manifestaciones que comenzaron en Estados Unidos se multiplicaron alrededor del mundo. Son especialmente relevantes las repercusiones en Europa Occidental, espacio fuera de Estados

Unidos donde las protestas tuvieron no solo gran alcance en medios y redes sociales, sino también en las calles.

El impacto de las redes sociales en la política ya fue analizado en distintas disciplinas, incluso en el ámbito de las RRII, pudiendo mencionar el siguiente fragmento del libro *Orden Mundial*:

“El alcance global y la velocidad de las comunicaciones borran la distinción entre disturbios nacionales e internacionales, y también entre los líderes y las demandas inmediatas de los grupos más ruidosos. Acontecimientos cuyos efectos otrora habrían tardado meses en conocerse alcanzan repercusión global en cuestión de segundos. Se espera que los responsables de las decisiones políticas formulen una posición y horas después la interpongan en el curso de los acontecimientos, y que los efectos sean difundidos globalmente por las mismas redes” (Kissinger, 2016).

Es relevante destacar que, según información del *US Crisis Monitor* (ACLED, 2021), las protestas por George Floyd en el marco del movimiento *BLM* fueron más de 10.330, en más de 2.730 lugares alrededor de los Estados Unidos, de las cuales el 94 % no involucró violencia o actividades destructivas. Consecuentemente, la respuesta policial a las mismas fue fuertemente criticada tanto en EE. UU. como en las protestas desarrolladas en países de Europa Occidental. Debe contemplarse que las respuestas estatales se dieron en el marco de la Pandemia por COVID-19, siendo el incumplimiento de las medidas de distanciamiento social uno de los argumentos esgrimidos para la dispersión de los manifestantes, como sucedió en Alemania.

Haciendo una lectura de los fenómenos contenciosos desencadenados tras la muerte de Floyd, como “señales” es posible aproximarse a una caracterización, haciendo uso del marco provisto por Davies y Peña (2019). En términos “realistas”, se podría indicar que las señales podrían haber sido decodificadas como una amenaza. Por un lado, las manifestaciones irrumpieron en el contexto en el que el mundo hacía frente al COVID-19 y la mayor parte de los gobiernos del mundo hacían esfuerzos por lograr que la ciudadanía acatase las medidas sanitarias estipuladas, entre ellas, el distanciamiento social. En este sentido, muchos gobiernos tomaron –al menos discursivamente– a las protestas como agravantes o amenazas a la estrategia nacional fren-

te al COVID-19. Por otro lado, las protestas colocaron en el ojo de la tormenta cuestiones como la memoria histórica nacional y trajeron otra vez a la escena pública términos como racismo estructural e institucional, violencia estatal, entre otros. Además, siendo el caso de Floyd un caso percibido como brutalidad policial, se apuntó directamente como culpable al aparato estatal. En esta línea, vale la pena mencionar que, en Estados Unidos, en el contexto de las protestas se hizo popular entre los manifestantes el eslogan “*Defund the Police*”, cuya recepción no fue positiva en ninguno de los entonces principales candidatos a presidente.

Desde otro ángulo, las señales podrían ser consideradas “racionalistas” interpretando su decodificación por parte de la sociedad internacional, ya que parecería haberse encontrado una mayor recepción dado que los valores que atravesaron las manifestaciones se alinean a valores liberales transversales en instituciones como la Organización de Naciones Unidas (ONU). Por último, las señales tuvieron resonancia con actores de la sociedad mundial en la apelación a valores humanos hoy considerados generales. Es decir, tendría repercusión en términos “revolucionistas”, circulando masivamente a través de los canales de la sociedad mundial (redes sociales como *Twitter*, *Tik Tok*, *Instagram*, etc.).

Entre sus consecuencias, en el ámbito de los actores estatales, las protestas desataron una serie de explicaciones por parte de aquellos Estados señalados por la ciudadanía. En Estados Unidos, a pesar de que la respuesta tuvo limitaciones en relación con las expectativas de la población, la clase política debió tratar la temática en aras de evitar la continuación de las protestas. Las movilizaciones pasaron a ser una de las temáticas centrales en las elecciones presidenciales 2020 en Estados Unidos. En países como Reino Unido, las principales figuras políticas debieron hacer declaraciones públicas de carácter oficial, como fue el caso del Primer Ministro Británico Boris Johnson: “Este país ha hecho grandes avances. Recuerdo la década de 1970 y el horror del Frente Nacional. Realmente creo que somos una sociedad mucho menos racista de lo que fuimos, de muchas maneras mucho más felices y mejores. Pero también debemos reconocer honestamente que aún hay mucho por hacer en la erradicación de prejuicios, y la creación de oportunidades, y el gobierno que lidero está comprometido

con ese esfuerzo. Y entonces digo sí, tienen razón, todos tenemos razón al decir *Black Lives Matter*; y a todos aquellos que han elegido protestar pacíficamente y que han insistido en mantener la distancia social les digo sí, por supuesto que los escucho y entiendo” (Johnson, 8 de junio de 2020).

En cuando a la sociedad internacional, como se mencionó anteriormente, hubo resonancia. Por ejemplo, en el marco del Sistema de Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) adoptó por consenso una resolución condenando la discriminación racial y las prácticas violentas perpetradas a través del *law enforcement* contra africanos y personas de descendencia africana, así como el excesivo uso de fuerza contra protestas pacíficas. Por otro lado, desde el Parlamento Europeo se dio lugar a una resolución, sin consecuencias legales, pero que dio entidad a la causa al condenar los hechos que dieron lugar al fallecimiento de Floyd. Consecuentemente, desde la Comisión Europea se propuso el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025, en el cual se declara: “No se puede ignorar el conflicto entre nuestros valores de igualdad y la realidad del racismo arraigado: el movimiento mundial *Black Lives Matter* ha servido de revulsivo. Ha llegado la hora de reconocer y de actuar contra la prevalencia del racismo y de la discriminación racial, de considerar qué podemos hacer, a nivel local, nacional, de la UE e internacional. La UE está construida sobre la diversidad y el fomento de una sociedad de pluralismo, tolerancia y no discriminación: tenemos que actuar no solo por responsabilidad, sino también por coherencia con nuestros valores. Defender nuestros valores empieza en casa, en nuestra propia institución” (Comisión Europea, 2020).

En el ámbito de la sociedad mundial, el mensaje impactó fuertemente a través de la difusión en redes sociales entre distintos ciudadanos del mundo. Se propone que la defensa de valores considerados liberales fue el aglutinante. No obstante, también debe analizarse la otra cara de la moneda, ya que tanto en Estados Unidos como en varios países europeos las tendencias iliberales han estado teniendo fuerte presencia.

Considerando que el movimiento BLM comenzó previo al trágico episodio de George Floyd, el mismo ya era percibido negativamente por una parte de la población norteamericana que con-

cebía a sus protestas como expresiones anti-policía. Según Mead, BLM aportó a la sensación de alienación cultural de gran parte de la población que brindó apoyo a Trump: mientras que muchos estadounidenses interpretaron las protestas de BLM como una búsqueda de justicia, las mismas fueron interpretadas por otros como ataques al orden público y al *law enforcement* (Mead, marzo-abril 2017). Consecuentemente, es interesante analizar el siguiente dato arrojado por una encuesta realizada a comienzos de 2019: de la totalidad de los respondientes estadounidenses, el 65 % declaró considerar que desde que Trump fue electo era más común que la gente expresase opiniones racistas o insensibles en términos raciales (Pew Research Center, 2019).

Así como sucedió en Estados Unidos, distintos grupos alrededor del globo han demostrado desencanto y desconfianza con las elites políticas consideradas “cosmopolitas”, alejadas de su realidad y problemáticas locales, considerándolas incapaces de satisfacer sus necesidades. Esto es pertinente para entender las dinámicas entre distintos movimientos y cómo ellos impactan en lo doméstico y lo internacional. En la próxima sección se evaluará el rol de estos grupos en la política internacional contemporánea.

A modo de síntesis, el alcance transnacional de las protestas del movimiento BLM desatadas tras la muerte de Floyd podrían ser analizadas como respuestas de aquella ciudadanía cosmopolita o “global” respecto a la cual diversos movimientos iliberales se formaron. El punto en común fue el entendimiento de legitimidad de lucha por valores como la igualdad y la justicia, valores que se han promovido y colocado como estandarte en la construcción del Orden Liberal. De esta manera, se vincula la mayor resonancia de la señal de las protestas en la sociedad internacional y la sociedad mundial con aquellos elementos que, a pesar de las debilidades en otros ámbitos, hoy día representan una oportunidad para el mantenimiento de un orden internacional liberal.

¿El fin del Orden Liberal?

La política exterior estadounidense ha sido marcada por la representación del faro del mundo liberal. En el proceso de construcción

del nuevo orden mundial, Estados Unidos “identificó su propio ascenso con la extensión de la libertad y la democracia, y atribuyó a estas fuerzas la capacidad de alcanzar esa paz justa y duradera que hasta entonces había eludido el mundo” (Kissinger, 20: 361). Algunos autores han propuesto que, tras un análisis histórico de la política exterior norteamericana, sería posible determinar que la preeminencia del poder global de los Estados Unidos en el escenario mundial es explicable por la forma en la que ha manifestado su poder a través de instituciones. Así, el poder se ve limitado al operar a través de instituciones internacionales que brinden cierta predictibilidad y limitación, y consecuentemente, que el mismo sea considerado aceptable por otros países (Ikenberry, 2001).

Entre otras acciones de significancia, promovió el proceso de formación de lo que hoy conocemos como Unión Europea y sentó ciertos valores como primordiales en la promoción de las democracias en el Orden Liberal. Estos procesos y valores han sido cristalizados en Organizaciones Internacionales como la ONU y diversas instancias de multilateralidad en torno a una agenda que, con el paso del tiempo, comenzó a abarcar una mayor y diversa cantidad de temáticas: partiendo por temáticas tradicionales, como la defensa, hasta tratar en la actualidad cuestiones como la equidad de género o el medio ambiente. En ese entonces, se estableció un clima de confianza en que estas nuevas instituciones del Orden Liberal “iban a crear las condiciones para que emergiera una paz eterna. En vez de competir, las sociedades iban a colaborar. Los nacionalismos, las religiones y otros tipos de clivajes identitarios dejarían paso a las libertades, a la igualdad de derechos y al progreso material” (de Santibañes, 2019:13).

En esta línea, la política exterior estadounidense se ligó fuertemente al mantenimiento de un sistema internacional con Estados Unidos como centro. Entre diversas escuelas, esta posición además se desarrolló en múltiples oportunidades en términos de valores. Más allá de que hubiese diferencias respecto al “cómo”, había acuerdo respecto al compromiso de tener un proyecto común de orden global (Mead, marzo-abril 2017). Se ha argumentado que “una de las razones por la cual muchos países han tolerado o incluso dado la bienvenida al liderazgo de los Estados Unidos es porque la democracia liberal estadou-

nidense conduce su política exterior y doméstica en la base de principios comparativamente iluministas” (Brands, 2018 :37) . Tras la llegada de Trump a la Casa Blanca, reflejo de demandas insatisfechas en una parte de la sociedad norteamericana “incomprendida por las elites cosmopolitas”, la identidad estadounidense pasó a ser concebida por el mundo desde clivajes que cobraron relevancia en materia de política exterior. En este marco, cobra valor evaluar la concepción jacksoniana de la misma. Dicho término refiere a la figura del presidente Andrew Jackson, cuyo pensamiento es visto como la raíz del populismo americano de Trump. Contrario a la idea de Estados Unidos como garante del orden internacional liberal, los jacksonianos consideran en segundo plano a la política exterior y son “escépticos acerca de la política estadounidense de compromiso global y de construcción liberal del orden, pero más por una cuestión de falta de confianza en las personas que dan forma a la política exterior que por un deseo de una visión específica alternativa” (Mead, marzo-abril 2017).

Consecuentemente, durante la presidencia de Trump, la política exterior estadounidense dio un brusco cambio de rumbo, retirándose de aquellos espacios institucionales en los cuales solía ser uno de los actores más importantes. Debe considerarse, a su vez, el rol de China, hoy día una de las potencias más importantes y con fuertes aspiraciones a continuar influyendo y avanzando en la agenda mundial. China buscó aprovechar los espacios en los que Estados Unidos dejó de tener un rol “activista” y comenzó a disputarle el liderazgo en áreas de suma pertinencia en las dinámicas globales, como el campo del desarrollo tecnológico. Podría decirse que el manejo de la política doméstica estadounidense pasó a ser el eje de su política exterior.

El rol de la política doméstica también es señalado por Santibañes, quien afirma: “Vivimos en un mundo en el que conviven al menos dos grandes potencias, y en el cual la política doméstica de numerosos Estados ya no parece reflejar el espíritu liberal que prevaleció luego de la caída de la Unión Soviética. Estos factores dificultan la existencia de un Orden Liberal que parece estar llegando a su fin” (de Santibañes, 2019:240). El Orden Liberal se encontró en entredicho por el mismo Estado que no mucho tiempo atrás fue su principal impulsor. Vale la pena recordar que la asun-

ción de Trump es considerada “el hito más importante del conservadurismo popular” (de Santibañes, 2019: 121).

Para encarar la crisis del Orden Liberal, Estados Unidos deberá tomar cartas en el escenario global con mayor asertividad. En este orden las instituciones han sido piezas clave y los valores que las atraviesan han penetrado fuertemente en la sociedad mundial. Esto es un punto firme frente a los argumentos que esgrimen el fin del Orden Liberal, “Estados Unidos, en tanto expresión decisiva de la humana búsqueda de libertad en el mundo moderno, y en tanto fuerza geopolítica indispensable para la reivindicación de los valores humanos, debe conservar su sentido de orientación” (Kissinger, 2016:372).

Estados Unidos deberá volver a dar importancia al elemento ideológico, en los términos desarrollados por Brands (2018), si tiene interés en mantener el Orden Liberal. Respecto a los posibles escenarios futuros, se propone que “la mejor manera de responder a este desafío [el proyecto de China de posicionarse como una vía alternativa de progreso con un modelo de capitalismo sin liberalismo ni democracia] es que las democracias liberales trabajen en conjunto para reformar y reconstruir su propio modelo” (Ikenberry, julio-agosto 2020).

En respuesta a la pregunta formulada como disparador de múltiples debates en los últimos años, tomando en consideración la evaluación de la percepción de legitimidad de los valores liberales que estructuran el Orden Internacional Liberal, a partir de las protestas por el caso Floyd y su correspondiente resonancia en base a las tipologías de Davies y Peña, se podría proponer que aún no nos encontramos frente al fin del Orden Liberal. Sin embargo, la misma no puede ser considerada de forma aislada, sino que debe evaluarse en paralelo con la presencia de movimientos como el Conservadurismo Popular (de Santibañes, 2019). De esta manera, podemos tener un amplio cuadro de las dinámicas globales contemporáneas más allá de los Estados-Nación.

La concepción del orden internacional liberal como un proceso continuo también alerta sobre la necesidad de los Estados de velar por el mismo, incluso en la reformulación de sus modelos de respuesta a problemáticas tradicionalmente consideradas domésticas. A fin de cuentas, parecería que los procesos de control y accounta-

bility a nivel doméstico no solo fortalecen las democracias liberales, como han indicado autores como Pierre Rosanvallon, sino que en conjunto son funcionales a la enmendación de aquellos “errores” que diversos sectores señalan como promesas incumplidas del Orden Liberal. Así, el futuro del Orden Internacional dependerá de la capacidad autocrítica de los Estados que lo sostienen; de lo contrario, solo podremos hablar de un derrotero cuyo final fue anticipado.

Conclusiones

La creciente complejidad y la multiplicación de actores en la escena global requiere nuevos campos analíticos. En este punto, las RRII pueden brindar un marco oportuno en cuanto los movimientos sociales dejan de ser considerados como estructuras de tipo domésticas o limitadas al campo analítico de la sociología, y pasan a ser agentes cuya relación y efectos pueden ser particularizados y entendidos dentro de las dinámicas políticas globales.

De esta manera, BLM y las protestas por George Floyd dejan de entenderse como fenómenos aislados y pueden analizarse con relación a las respuestas de “la otra cara de la moneda”, aquello que Santibañes denomina Conservadurismo Popular. Así, las demandas en torno a Derechos Humanos de una ciudadanía globalizada y activista en el espacio sin fronteras de las redes sociales podrían ser actores que, sin pretenderlo directamente, podrían representar caballos de batalla para la reafirmación de aquellos valores e ideas que se encuentran en el núcleo duro del Orden Liberal y que hoy son uno de los pilares que lo mantienen en pie. Después de todo, detrás de los grandes procesos de cambio se encuentran grandes ideas movilizadoras.

Referencias bibliográficas

ACLED, “US Crisis Monitor Releases Full Data for 2020”, *US Crisis Monitor*, 2021. Disponible en: <https://acleddata.com/2021/02/05/us->

- crisis-monitor-releases-full-data-for-2020/ (consulta: 23 de febrero de 2020).
- BBC News (12 de junio de 2020), “London monuments boarded up ahead of protests”. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-53020306> (consulta: 20 de febrero de 2021).
- Brands, H., “The Lost Art of Long-Term Competition”, *The Washington Quarterly* 41(4), 2018, pp. 31-51.
- Buzan, B., “The English School: An Underexploited Resource in IR”, *Review of International Studies* 27 (3), 2001, pp. 471-488.
- Buzan, B., *From International to World Society?: English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025*, COM (2020) 565 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_es.pdf.
- Davies, T. R.; Peña, A. M., “Social movements and international relations: a relational framework”, *Journal of International Relations and Development* 24, 2019, pp. 51-76.
- Dewey, M. C., “Black Lives Matter and the Civil Rights Movement: A Comparative Analysis of Two Social Movements in the United States”, *Journal of Black Studies* 49 (5), 2018, pp. 448-480.
- Ikenberry, G. J., *After Victory: Institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*, New Jersey, Princeton University Press, 2001.
- Ikenberry, G. J., “La crisis del orden liberal mundial”, *Anuario Internacional CIDOB* 8, 2018, pp. 29-36.
- Ikenberry, G. J. (julio-agosto 2020), “The Next Liberal Order. The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less”, *Foreign Affairs* 99 (4): 133-142. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/next-liberal-order> (consulta: 20 de febrero de 2021).
- Johnson, B. (8 de junio 2020), “Prime Minister message on Black Lives Matter”, *Discurso*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-minister-message-on-black-lives-matter>.
- Kissinger, H., *Orden Mundial*, Debate, 2016.
- Krutz, G., *American Government*, Texas, Rice University, 2019.

- Lovelace, H. T., "To Restore the Soul of America: How Domestic Anti-Racism Might Fuel Global Anti-Racism", *American Journal of International Law Unbound* 115, pp. 63-68.
- Maqbool, A. (10 de julio de 2020), "Black Lives Matter: From social media post to global movement", *BBC News*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53273381>.
- Mead, W. R. (marzo-abril 2017), "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order", *Foreign Affairs* 96 (2), pp. 2-7.
- Pew Research Center (abril 2019), "Race in America 2019", *Informe*. Disponible en: https://www.pewresearch.org/social-trends/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/Race-report_updated-4.29.19.pdf.
- Santibañes, F., *La rebelión de las naciones: Crisis del liberalismo y auge del conservadurismo popular*, Buenos Aires, Vértice de Ideas, 2019.
- Tillery, A. B., "What Kind of Movement Is Black Lives Matter? The View from Twitter", *The Journal of Race, Ethnicity, and Politics* 4 (2), 2019, pp. 297-323.

LA RELEVANCIA DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS

*Relevance of Economic Security in the United States
National Security Strategy*

JERÓNIMO MORALES RINS¹

Resumen: La rivalidad con China ha provocado un realineamiento de la estrategia de Estados Unidos priorizando la búsqueda de la seguridad económica y la vanguardia en tecnología como reaseguro de su lugar en el sistema internacional. El trabajo revisa la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, la estrategia china y el desafío que esta implica para las bases económicas de la seguridad nacional norteamericana, así como el modo en que la interdependencia económica es percibida por ambas potencias como un riesgo.

La interdependencia comercial entre los países, ahora percibida como vulnerabilidad, podría profundizar las presiones en favor de políticas nacionalistas que limiten la dependencia de proveedores extranjeros. Es probable que el nexo entre seguridad económica y seguridad nacional continúe ganando espacio en las agendas gubernamentales, reforzando el poder del Estado para controlar y direccionar la ciencia, la tecnología, las inversiones y el comercio.

1. Especialista en Estrategia y Relaciones Internacionales. Defensa. Lic. en Ciencia Política UBA. Cursando Doctorado RRII (UNLP). Docente e investigador con foco en rivalidad entre grandes potencias.

Palabras clave: Seguridad nacional, Seguridad económica, Estrategia, Estados Unidos-China, “Geo-economía”.

Abstract: Rivalry with China has provoked a realignment of the United States strategy prioritizing the search for economic security and the vanguard in technology as a reassurance of its place in the international system. The work reviews the United States national strategy, the Chinese strategy and the way it challenges the economic bases of the United States national security, as well as the interdependence perceived as risk by both powers.

Trade interdependence between countries, now perceived as vulnerability, could deepen pressures for nationalist policies that limit dependence on foreign suppliers. It is probable that the nexus between economic security and national security will continue to gain space in government agendas, reinforcing the power of the state to control and direct science, technology, investment and trade.

Keywords: National security, Economic security, Strategy, United States-China, “Geo-economics”.

Introducción

La rivalidad con China ha generado un realineamiento de la estrategia de Estados Unidos priorizando la búsqueda de la seguridad económica y la vanguardia en tecnología como reaseguro de su lugar en el sistema internacional.

Estados Unidos ha relativizado la atención a una amenaza predominantemente militar, como el terrorismo y la región del Medio Oriente, para revalorizar la seguridad económica y el área de China y el Indo-Pacífico. Así, la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos delineada en 2017 constituye una respuesta proactiva al contexto internacional reconociendo dos grandes cambios estratégicos: el regreso a una era de competencia entre grandes potencias y el desafío diferencial que plantea China en el campo económico tecnológico.

A partir de la disolución de la Unión Soviética (1991), Estados Unidos quedó como la única superpotencia económica y mili-

tar global, sin rivales comparables, pero esa etapa terminó casi en forma imperceptible a medida que China se configuraba como polo de poder. La relación que los dos países habían mantenido entre 1978 y 2012 puede caracterizarse como de cooperación basada en el supuesto del “ascenso pacífico” de China, expresión que aludía a su presunta aceptación del *statu quo* del sistema internacional. Sin embargo, esta expectativa se fue diluyendo a partir de la llegada de Xi Jinping al poder, quien ha dejado en claro que China se propone desafiar el liderazgo de Estados Unidos.

Este trabajo plantea que, en los últimos años, la seguridad económica ha cobrado creciente relevancia en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, debido al tipo de competencia por la hegemonía mundial que China presenta. Por tanto, se revisa la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, la estrategia china y el fin del “ascenso pacífico”, el desafío que comporta para las bases económicas de la seguridad nacional de Estados Unidos, así como el modo en que la interdependencia económica es percibida por ambas potencias como un riesgo. Habida cuenta de la influencia que ambos países tienen en el mundo y de la estrecha interdependencia económica que mantienen entre sí, se sugiere que este conflicto será estructurante de las relaciones internacionales en la próxima década.

Cambios en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos

La estrategia de Estados Unidos es enunciada por los presidentes en discursos dirigidos a la Nación, se explicita en documentos –la mayoría públicos–, se institucionaliza mediante normas y es llevada adelante por diferentes agencias del estado. El Congreso tiene una activa participación en la configuración de la estrategia nacional, ya que dicta leyes que asignan funciones y recursos. La Ley Goldwater-Nichols de Reorganización del Departamento de Defensa (Public Law 99-433, 1986) dispuso que el Poder Ejecutivo informe periódicamente al Congreso su visión de la estrategia nacional. Este informe es conocido como Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) y habilita la discusión sobre el interés nacional, los

compromisos contraídos y por contraer, los objetivos de la defensa y las políticas a ejecutar, en forma conjunta con las capacidades de la defensa que se requiere disponer para responder a eventuales amenazas.

Una vez finalizada la guerra fría y disuelta la Unión Soviética (1991), pareció que se entraba en una era de paz y crecimiento signada por el triunfo de la democracia liberal y la economía de mercado. Las preocupaciones geopolíticas fueron desplazadas hacia el mundo corporativo y por unos años se estimó que el mundo político había cedido preeminencia al mundo de los negocios, que se expandió a pasos agigantados. El sistema internacional pasó a estar regulado principalmente por el interés económico, más allá de las fronteras nacionales. La globalización de los procesos productivos y el aumento del comercio internacional (especialmente intra-firma), entre otros factores, condujeron a una interdependencia estrecha entre las naciones: el proceso de producción se fragmentó entre múltiples países buscando ventajas competitivas. Este proceso condujo a un abaratamiento inédito de los precios finales de los productos, lo que mejoró el acceso al consumo en todo el mundo (Luttwak, 1990). En este contexto, la economía se organizó en torno a cadenas globales de valor impulsando la globalización y el crecimiento económico, particularmente en los mercados emergentes.

El atentado terrorista contra las Torres Gemelas y el Pentágono (2001) desplazó por un tiempo la atención de Washington de la competencia comercial a una cruzada basada en el factor militar. Mientras Estados Unidos libraba la guerra contra el terrorismo, China se integraba a la economía mundial, crecía aceleradamente y se consolidaba como potencia económica. La relación de fuerzas cambiaba estructuralmente.

Si bien las relaciones entre ambos países se comenzaron a tensar en la última etapa del gobierno de Barack Obama (2009-2016), fue la Administración Trump (2017-2020) la que definió un cambio drástico en las políticas hacia China, visible en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (NSS-2017). Allí se explicitaron las implicancias del desafío chino para la seguridad nacional; la Carta Introdutoria afirma: “Estados Unidos no tolerará más agresiones económicas o prácticas injustas de comercio”. La competencia

china pasaba a ser la principal amenaza, su avance ponía en cuestión el liderazgo económico y tecnológico norteamericano, base de su superioridad militar. “Existe una profunda sensación en los Estados Unidos de que el país ha perdido progresivamente su ventaja como líder en ciencia, tecnología e innovación en relación con otros países, especialmente China” (NSS-2017: 13). El documento establece una relación directa entre desarrollo económico y desarrollo tecnológico, y a ambos como decisivos para la seguridad nacional.

Frente a esta grave situación, Estados Unidos ha puesto la prioridad en proteger el núcleo duro de generación de innovación y conocimientos relacionada con la seguridad nacional. La NSS-2017 expresa: “Debemos defender nuestra Base de Innovación en Seguridad Nacional (NSIB) contra los competidores. El NSIB es la red estadounidense de conocimiento, capacidades y personas, incluida la academia, los Laboratorios Nacionales y el sector privado, que convierte las ideas en innovaciones [...] [y que] es fundamental para la seguridad y la prosperidad de América.

La protección del NSIB requiere una respuesta nacional e internacional más allá del alcance de cualquier compañía individual, industria, universidad o agencia gubernamental. El panorama de la innovación no se divide claramente en sectores. Las tecnologías que forman parte de la mayoría de los sistemas de armas a menudo se originan en diversas empresas, así como en universidades. Perder nuestra innovación y nuestra ventaja tecnológica tendría consecuencias negativas de gran alcance para la prosperidad y el poder estadounidenses” (21).

La NSS habilita al Estado a usar herramientas legales discrecionales y más poderosas. Así, se desarrolló un abanico de políticas en distintos frentes, siendo la más notoria la imposición de importantes sanciones comerciales a China durante 2018 y 2019, ratificadas por el presidente Joseph Biden. La prohibición a las empresas de comerciar con Huawei o ZTE son ejemplos notorios; además, reforzó la potestad del Estado federal para regular la transferencia de tecnologías sensitivas al exterior vía exportaciones de productos o la adquisición de empresas, especialmente tecnológicas.

La estrategia china como desafío a las bases económicas de la seguridad nacional de Estados Unidos

El pensamiento estratégico chino también vincula la seguridad nacional y la seguridad económica. El Libro Blanco titulado *La Defensa Nacional de China* presentó un nuevo concepto de seguridad para el país al afirmar: “[...] la seguridad económica se está volviendo día a día más importante para la seguridad nacional [...] la competencia para sobresalir en todos los aspectos de la fuerza nacional, centrada en la economía, la ciencia y la tecnología, se está intensificando; las luchas en todo el mundo centrada en los mercados, los recursos naturales y otros derechos e intereses económicos se están agudizando” (*China’s National Defense*, 1998).

La seguridad nacional china se ubica así en un contexto mundial complejo en el que los recursos naturales, la lucha por los mercados, la ciencia y la tecnología se entrelazan configurando un entramado en el que la expansión económica resulta un insumo crítico para la supervivencia. La economía china creció en forma excepcional por décadas, pero el supuesto era que aspiraba a una inserción armónica en el mercado mundial en estrecha cooperación con Estados Unidos, país que apoyó económica, financiera y políticamente su ascenso. En 2001 China se incorporó a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual fue generalmente interpretado como signo de estabilidad y vitalidad del orden internacional liberal, en el que el país buscaba integrarse.

China insiste en que su intención es lograr un mundo más equilibrado, más “armonioso”, con varios invitados a la mesa donde se deciden las reglas de juego a las que todos los países se deben adaptar y ser parte de quienes controlan el funcionamiento de ese sistema. Su expectativa es participar activamente en las decisiones a nivel mundial. En su discurso a la 17ª Asamblea General de la Academia China de las Ciencias (junio 9, 2014), Xi Jinping expuso la estrategia “Transición hacia el crecimiento impulsado por la innovación”: “En el tradicional campo de juegos internacional, las reglas las ponen otros, y nosotros jugamos con las reglas establecidas. Aprovechando las oportunidades importantes que hacen posible la nueva revolución científica, tecnológica e industrial significa que nosotros podemos ser parte de los juegos, e incluso que podemos

jugar un papel mayor en la construcción de los campos de juego, inclusive desde el principio, de modo que podemos hacer las reglas para nuevos juegos. No tendremos la oportunidad si no somos suficientemente capaces de ser parte, en realidad, un parte mayor, de la construcción del equipo. Las oportunidades son siempre para aquellos que están totalmente preparados, y para aquellos que tienen una mente independiente, con aspiraciones, y perseverantes. No podemos movernos hacia adelante aceleradamente a menos que lo hagamos con innovación”.

Las políticas concretas van en ese sentido. En 2015 lanzó el Plan Made in China 2025, un conjunto de incentivos estatales para sumar valor agregado a la industria incorporando innovaciones tecnológicas al proceso de producción, especialmente en sectores de alta tecnología. El objetivo final de este plan es llegar a ser la superpotencia tecnológica. El plan abarca treinta años y tiene tres etapas: reducir las distancias con otros países (2025), fortalecerse (2035) y, finalmente, liderar en innovación (2045). La “Iniciativa Un Camino Una Ruta” (2013) apunta a construir conectividad y cooperación en Asia. Asia necesita 26 trillones de dólares en inversión en infraestructura para 2030, y China financiará una parte importante de ese monto (OECD, 2018: 3). Los corredores terrestres implican la construcción de rutas, ferrocarriles y sistemas de comunicación (internet, telefonía), con el objetivo de agilizar su integración con otros países. Estas enormes inversiones le permitirían posicionarse como nodo de la infraestructura que financia, sostener la expansión de sus empresas proveedoras e imponer sus estándares tecnológicos en gran parte del mundo. Este último punto es de importancia estratégica porque una vez que los países adoptan un estándar tecnológico el propietario de la patente puede ejercer un poder monopólico sobre la infraestructura y las industrias relacionadas.

En el largo plazo, China “quiere obtener el control de los más redituables segmentos de las cadenas de suministro globales y redes de producción. Si tiene éxito, Made in China 2025 puede acelerar la erosión del actual liderazgo tecnológico de las potencias industriales” (Wübbeke *et al.*, 2016: 8). Tanto China como Estados Unidos tienen claro que el liderazgo tecnológico generará la superioridad económica y militar.

La estrategia china desde la perspectiva de Estados Unidos

Distintas instituciones y expertos representativos de la política exterior norteamericana vienen elaborando documentos que postulan que China está disputando el liderazgo económico-tecnológico de Estados Unidos. Algunos funcionarios consideran que la explicación para que las empresas chinas asuman el enorme costo financiero de desarrollar infraestructura básica en otros países –como el Camino de la Seda– radica en el interés estratégico por imponer sus estándares tecnológicos y manejar la información que canalizarán las redes digitales. Según J. A. Lewis, un experto del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS): “El liderazgo de China está en medio de la construcción de lo que quizás sea el sistema de gobernanza más extenso para la tecnología del ciberespacio e información y las comunicaciones (ICT) de cualquier país del mundo. Una mezcla de estrategias, leyes, regulaciones y estándares nacionales constituyen la visión de China de convertirse en un ‘super-poder-ciber’ mediante la construcción de un sistema ICT robusto de gobernanza” (2018: IX).

J. Schaus, también miembro del CSIS, describe la estrategia desplegada: “Mientras que muchas inversiones chinas en los Estados Unidos se hacen indudablemente solo por razones económicas, la participación del gobierno chino en decisiones gerenciales en compañías chinas plantea la preocupación de que algunas inversiones sean realizadas con el propósito de minar la ventaja de los Estados Unidos en campos que presentan implicaciones para la seguridad nacional. La relevancia creciente de la tecnología comercial con aplicaciones militares [...] complica la evaluación que el CFIUS debe hacer, con la responsabilidad de limitar la capacidad de un país extranjero con intereses divergentes de usar la apertura de la economía de Estados Unidos para dañar nuestra seguridad nacional” (2018: 42).

Concretamente, se acusa al gobierno chino de ejercer una competencia desleal mediante el otorgamiento de subsidios estatales, trabas a la libre competencia y, especialmente, la apropiación indebida de tecnología occidental por parte de empresas chinas mediante el uso de transferencias forzadas de tecnología para acceder a su mercado, ciberespionaje, e infracciones a la protección de

propiedad intelectual (Brown and Pavneet, 2017). Michael Pence, entonces vicepresidente de Estados Unidos, afirmó: “El Partido Comunista se ha propuesto controlar el 90 por ciento de las industrias más avanzadas del mundo, incluida la robótica, la biotecnología y la inteligencia artificial. Para dominar la economía del siglo XXI, Beijing ha dirigido a sus burócratas y empresarios para obtener propiedad intelectual estadounidense –la base de nuestro liderazgo económico– por todos los medios necesarios.

Beijing ahora requiere que muchas empresas estadounidenses entreguen sus secretos comerciales como costo a pagar para hacer negocios en China. También coordina y patrocina la adquisición de empresas estadounidenses para obtener la propiedad de sus innovaciones. Lo peor de todo es que las agencias de seguridad chinas han ideado el robo de tecnología estadounidense, incluidos los planos de tecnología militar de punta” (octubre 4, 2018).

Los planes del gobierno chino, y sus resultados concretos en sectores tecnológicamente muy relevantes para el presente y el futuro como telecomunicaciones 5G, inteligencia artificial, energías alternativas, robótica y tecnología aeroespacial, constituyen alertas claras de que el futuro del liderazgo norteamericano en tecnología está en riesgo, y, por ende, el lugar de Estados Unidos en el sistema internacional. Washington entiende que el desafío chino no es una coyuntura política sino un nuevo contexto estratégico. La particularidad es que Estados Unidos y China están estrechamente vinculados económicamente con intensos intercambios de bienes, servicios e inversiones.

La interdependencia económica como riesgo

En *Poder e interdependencia: la política mundial en transición* (1988), Joseph Nye y Robert Keohane analizaron cómo la política internacional se estaba transformando por la interdependencia económica, tecnológica y política. Hoy está más claro cómo un conflicto entre potencias se desplaza del foco histórico en lo militar hacia lo económico en una confrontación que tiene por marco la interdependencia, un terreno donde el poder se juega con menos visibilidad y mayor sofisticación. A diferencia de siglos pasados, una

confrontación por la hegemonía posiblemente utilizará el enfrentamiento militar solo en última instancia. Nye (2007) señala la asimetría en la interdependencia como fuente de poder. En la era de las economías basadas en el conocimiento e intensamente vinculadas (comercio, finanzas, inversiones), la lucha por el poder se vuelve menos tangible y más compleja.

Si la lógica de la interdependencia fuera exclusivamente económica llevaría a conflictos, competencias feroces y alianzas por mercados, servicios, integraciones, pero la acción se desarrollaría independientemente de las fronteras y afectaría solo a las empresas y/o individuos. Pero la arena internacional está integrada por estados y bloques de estados, con lo cual surge otra lógica: la “geo-economía”, neologismo que describe “la mezcla de la lógica del conflicto con los métodos del comercio, o, como Clausewitz hubiera escrito, la lógica de la guerra en la gramática del comercio” (Luttwak, 1990: 19). La “geo-economía” ha sido importante también en el pasado, pero sus intereses estaban opacados por las prioridades estratégicas de los estados. Hoy las guerras entre potencias afrontan el temor de una conflagración nuclear, por lo cual “en la nueva era ‘geo-económica’ no solo las *causas* sino también los *instrumentos* del conflicto deben ser económicos” (Luttwak, 1990: 21).

En este tipo de conflicto los estados actúan muchas veces por medio de empresas privadas mediante regulaciones, políticas generales y estímulos específicos. Así, el conflicto se establece entre empresas pertenecientes a uno u otro estado, en una era de intensa actividad “geo-económica” que supone un riesgo sin precedentes para las empresas privadas que se interpongan en el camino de otras más poderosas del bando rival. Esta guerra pasa por el manejo de las tarifas, y las regulaciones para acceder a los mercados convertidas en potenciales emboscadas, aunque: “[...] las armas más importantes por lejos [son]: el desarrollo competitivo de las comercialmente importantes nuevas tecnologías, la financiación predatoria de sus ventas en estadio embrionario, y la manipulación de los estándares que condicionan su uso –los equivalentes geo-económicos de las campañas ofensivas en la guerra–” (Luttwak, 1990: 23).

Según Farrell y Newman (2019), la interdependencia y las asimetrías conforman nuevos riesgos –o se convierten en armas–, y afirman: “Las estructuras asimétricas de redes crean el potencial

para [utilizar] la ‘interdependencia como arma’, en la cual algunos estados tienen la capacidad de aprovechar las relaciones de interdependencia para coaccionar a otros. Específicamente, estados con autoridad política sobre los nodos centrales de las estructuras en redes internacionales a través de las cuales transitan el dinero, los bienes y la información están excepcionalmente posicionados para imponer costos a otros. Si tienen instituciones nacionales apropiadas, pueden activar redes para reunir información o asfixiar flujos económicos e información, descubrir o explotar vulnerabilidades, imponer cambios de política, e impedir acciones no deseadas” (p. 45).

Utilizan dos tipos de herramientas principales: a) control panóptico: extrayendo información desde su posición dominante en los nodos centrales a los cuales convergen y de los cuales parten redes (ej.: internet o sistema financiero); b) control de “cuellos de botella”: desconectando a los adversarios de los flujos de la red (ej.: comercio). Las redes globales de producción y comercio tienen cuellos de botella donde empresas específicas ejercen un control monopólico que les permite a ellas (y a los estados en los cuales se encuentran) ejercer poder sobre el resto de la red comercial.

En 2020, la pandemia de COVID-19 puso al descubierto, en forma cruda y dramática, cómo cada país depende del comercio internacional para sobrevivir y hasta qué punto esta interdependencia oculta importantes asimetrías. La concentración de la producción global de insumos médicos y productos farmacéuticos básicos en China es un ejemplo, ya que plantea un escenario complejo desde el punto de vista de la seguridad nacional para los países importadores durante una pandemia. La industria farmacéutica global está dominada por multinacionales de Estados Unidos y Europa, que integran cadenas de producción globales dependientes de las importaciones de insumos y drogas básicas desde países como China e India. Estados Unidos importa el 72 por ciento de los insumos farmacéuticos básicos (13 por ciento de China y 18 por ciento de India, país que a su vez compra el 75 por ciento de sus insumos farmacéuticos activos en China) (Chand, 2019). En medicamentos específicos la dependencia es mayor, un alto porcentaje de las medicinas básicas de uso extendido y vitales para la población norteamericana dependen de China: el 95 por ciento del ibu-

profeno, el 91 por ciento de la hidrocortisona, un 40-45 por ciento de la penicilina y el 40 por ciento de la heparina; así, casi el 80 por ciento del aprovisionamiento de antibióticos de Estados Unidos hoy llega de China, medicamentos vitales para enfrentar enfermedades virales respiratorias como el COVID-19. Europa es un caso similar (Gibson-Singh, 2018).

“Sin necesidad de lanzar un misil ni de hackear la red eléctrica, China puede derrotar a EE. UU. discontinuando su acceso a drogas esenciales [...] la centralización de la cadena global del suministro de medicinas en un solo país lo hace vulnerable a la interrupción del mismo, ya sea por error o por intención” (Gibson, 2019).

Es importante destacar que el avanzado proceso de integración genera también la vulnerabilidad de China a las importaciones estadounidenses, un gran productor global de drogas sofisticadas. Si bien China provee de insumos medicinales a Estados Unidos, a su vez necesita las drogas terminadas que se hacen allí. Los pacientes chinos no tienen acceso a drogas complejas (especialmente oncológicas) a menos que las lleven desde Estados Unidos (Huang, 2019).

La pandemia puso en evidencia la vulnerabilidad de los países al suministro de insumos médicos esenciales importados. Los principales países desarrollados (Estados Unidos, Alemania, Japón) anunciaron políticas y asignaron recursos para disminuir su dependencia a futuro de insumos médicos importados. El uso político del acceso de insumos durante la pandemia ha dado lugar a la llamada “diplomacia de barbijos”.

Comentarios finales

Desde hace décadas tanto Estados Unidos como China han asignado importancia a la generación de tecnología como herramienta para impulsar el desarrollo económico y obtener la ventaja militar; sin embargo, esto se desarrollaba dentro de un esquema de cooperación en el cual ambos estados eran económicamente complementarios y mantenían el *statu quo* político. La evolución económica china, su estrategia de buscar la superioridad tecnológica y la nueva asertividad con Xi Jinping han cambiado el juego y ambos estados están en una situación de creciente competencia económica y riva-

lidad política. La visualización de China como una potencia competidora y desafiante del *statu quo* lleva al gobierno de Washington a cambiar sus prioridades estratégicas, lo cual es visible en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

Durante décadas, la política exterior de Estados Unidos estuvo marcada por su vulnerabilidad ante los boicots de los países productores de petróleo; sin embargo, el desafío que implica pasar a competir con su principal socio comercial es mucho más complejo.

La percepción de la interdependencia mutua como amenaza, y con antecedentes concretos de ser utilizada así por un estado devenido en rival, lleva a ambos contendientes a revisar su dependencia de cadenas de valor cuyo control esté en poder de otro a fin de recuperar autonomía. Esta situación será particularmente sensible en temáticas vinculadas a la seguridad nacional, como son las tecnologías disruptivas en lo económico, lo militar o lo sanitario.

La búsqueda de autonomía (*decoupling*) de las grandes potencias del siglo XXI anticipa un escenario de crisis del sistema internacional liberal y la posible delimitación de áreas de influencia en torno a estándares tecnológicos comunes.

Es probable que se revise la tendencia de los estados a encarar la seguridad nacional en términos predominantemente militares, por lo que el nexo entre seguridad económica y seguridad nacional continuará ganando espacio en las agendas gubernamentales, reforzando el poder del estado para controlar y direccionar la ciencia, la tecnología, las inversiones y el comercio. Existe una tendencia a ampliar la definición de “industrias estratégicas” para exceptuar a nuevos sectores económicos de las reglas de la competencia global.

Estados Unidos ya comenzó a reevaluar su dependencia externa para la provisión de insumos clave en pos de su seguridad nacional definida en sentido amplio y a generar políticas tendientes a la repatriación de cadenas de valor de insumos sensibles. Las razones que llevaron a la fragmentación del proceso productivo siguen vigentes (búsqueda de menores costos laborales, menor carga impositiva, menores exigencias medioambientales), por lo que es probable que esta relocalización no sea mayoritariamente hacia el territorio de las grandes potencias y beneficie más a países políticamente afines o, al menos, confiables.

Fuentes citadas

- Chand, N. (January 6, 2019), “China Can Weaponize Prescription Drugs to Hit US in Trade War”, *International Business Times Newsletter*.
- China’s National Defense (July 24, 2019), “Government’s White Papers. The State Council Information Office of the People’s Republic of China”, Beijing.
- Executive Order On America’s Supply Chains (February 24, 2021), The White House, Washington DC.
- Executive Order On Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain (May 15, 2019), The White House, Washington DC.
- Executive Order On Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States (May 15, 2019), The White House, Washington DC.
- Executive Order Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of The United States (13806) (July 21, 2017), The White House, Washington DC.
- Farrell, H. and Newman, A., “Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security* 44 (1), 2019, pp. 42-79.
- Gibson, R. (July 12, 2019), “US Dependence on China for Medicine a Major Problem”, *The Tribune-Democrat digital*.
- Gibson, R. and Singh, J. P., *China Rx: Exposing the Risks of America’s Dependence on China for Medicine*, New York, Prometheus Books, 2018.
- Huang, Y. (August 14, 2019), “US Dependence on Pharmaceutical Products from China”, *Council on Foreign Relations blog post*.
- Keohane, R. y Nye, J. S., *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Lewis, J. A. (November 30, 2018), “Technological Competition and China”, *CSIS*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/technological-competition-and-china> (consulta: 2 de mayo de 2019).
- Luttwak, E. (Summer 1990), “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, *The National Interest*, 20, pp. 17-23.
- Made in China 2025 (June 2018), Institute for Security and Development Policy. Disponible en: www.isdp.eu (consulta: 15 de junio de 2020).
- Malena, J. E., *China. La construcción de un “país grande”*, Buenos Aires, Editorial Céfiro, 2010.

- National Defense Strategy of the United States of America (January 19, 2018), The White House, Washington DC.
- National Security Strategy of the United States of America (December 18, 2017), The White House, Washington DC.
- Navarro, P. (December 10, 2018), *Why Economic Security Is National Security*, The White House, Washington DC.
- Nye, J. S. (November 29, 2007), “Smart Power”, *Huffpost*. Disponible en: https://www.huffpost.com/entry/smart-power_b_74725 (consulta: 23 de mayo de 2020).
- OECD, “The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape”, *Business and Finance Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, 2018.
- Pence, M. Vice President (October 4, 2018), “Remarks on the Administration’s Policy Towards China”, *The Hudson Institute*, Washington, DC.
- Public Law 99-433, “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986”, US Congress, 1986. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-bill/3622> (consulta: 15 de marzo de 2019).
- Schaus, J. (January 2018), “Ensuring CFIUS Remains a Robust Protector of National Security”, *Meeting the China Challenge. Responding to China’s Managed Economy*, Chapter 7, CSIS.
- United Nations, *World Statistics Pocketbook 2018. Containing data available as of 31 May 2018*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, Series V 42, New York, 2018.
- US Census Bureau, “Trade in Goods with China 2018”, *International Trade*. Disponible en: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (consulta: 15 de agosto de 2020).
- US Congress (June 24, 2020), “Hearing on the Chinese View of Strategic Competition with the United States”, US-China Economic and Security Review Commission, Washington DC.
- US Department of Commerce, “Strengthen US Economic and National Security”, *2018-2022 Strategic Plan*, Washington DC.
- World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2018*, Geneva, 2018.
- World Bank (January 2020), *Global Economic Prospects. Slow Growth, Policy Challenges*, Data-GDP growth (annual %) by countries, China, Washington.
- Wübbecke, J. et al., *Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*, Mercator Institute for China Studies 2, 2016.

- XI J (October 18, 2017), “Secure a Decisive Victory in building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”, Report at 19th CPC National Congress, *China Daily*. Disponible en: https://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm (consulta: 10 de junio de 2020).
- (June 9, 2014), “Transition to Innovation-Driven Growth”, Speech at the 17th General Assembly of the Members of the Chinese Academy of Sciences, *The Governance of China* (2018) I. Beijing, Foreign Languages Press.

ESTADOS UNIDOS Y CHINA: “PUJA DE TITANES” Y UN ORDEN INTERNACIONAL EN TRANSICIÓN

*The United States and China: “Clash of the Titans”
and a Transitioning International Order*

MICAELA BORGETTO¹

Resumen: El enorme crecimiento que ha experimentado la República Popular China durante los últimos años se ha convertido en uno de los principales vectores de cambio de las Relaciones Internacionales, generando diversos análisis respecto de la presencia de un nuevo orden bipolar entre la potencia asiática y los Estados Unidos. En este contexto de incertidumbre, agravado por la pandemia de coronavirus, cabe preguntarnos hacia dónde se dirige el orden internacional, y en este sentido, si continúa siendo unipolar o si ya podría ser caracterizado como bipolar/multipolar. Asimismo, resulta pertinente reflexionar acerca de las posibilidades reales de que un conflicto armado entre las dos mayores potencias del mundo tenga lugar en los próximos años, y sobre el papel que adquiere la región latinoamericana en este contexto.

Palabras clave: Estados Unidos, China, Latinoamérica, Periferia turbulenta, Trampa de Tucídides.

1. Actualmente cursando el 4° año de la carrera “Licenciatura en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas” – Facultad Teresa de Ávila, Universidad Católica Argentina.

Abstract: The vast growth the People's Republic of China has experienced during recent years has become one of the main vectors of change in International Relations, generating several analyzes regarding the presence of a new bipolar order between the Asian power and the United States. In this context of uncertainty, worsened by the coronavirus pandemic, we can ask ourselves about where the international order is heading to, and in this sense, if it continues being unipolar or if it could now be characterized as bipolar/multipolar. Likewise, it is relevant to consider the real possibilities of an armed conflict between the two major powers in the world taking place in the next few years, and the role of the Latin American region in this context.

Keywords: United States, China, Latin América, Turbulent Periphery, Thucydides Trap.

Introducción

El presente ensayo analiza la evolución de la Agenda de Seguridad de los Estados Unidos respecto de América Latina –entendida como “periferia turbulenta”–, y expone el hecho de que la presencia cada vez mayor de China en la región se ha erigido como el principal desafío estratégico para Washington. En este sentido, se desarrolla la metáfora de la Trampa de Tucídides, elaborada por Graham Allison en 2015, con el objeto de reflexionar acerca de la eventual posibilidad de un conflicto armado entre las dos mayores potencias del mundo. Por último, se esbozan consideraciones respecto de la prudente política exterior que los países latinoamericanos en general, y Argentina en particular, deberían adoptar en este contexto.

La Agenda de Seguridad de los Estados Unidos: América Latina, una “periferia turbulenta”

Estados Unidos ha ejercido sobre América Latina una efectiva hegemonía regional desde fines de la Segunda Guerra Mundial, y ha

extendido sus intereses de seguridad sobre la región, integrándola a su “esfera de seguridad” (*security sphere*), lo cual puede explicarse en términos de lo que Russel y Calle han denominado el fenómeno de la “periferia turbulenta” (*turbulent periphery*) (Russell y Calle, 2009).

Ahora bien, la posición de la región latinoamericana en término de los intereses de seguridad estadounidenses ha variado significativamente a lo largo del tiempo (Russell y Calle, 2009). En 1996, Peter H. Smith, en su libro *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.: Latin American Relations*, llegó a la conclusión de que existía una lógica pendular entre momentos en donde la región suponía gran interés y esfuerzos de poder por parte de Washington, con el consiguiente desarrollo de lo que en el lenguaje geopolítico se denomina una “Gran Estrategia”, y largas etapas en las que prevalecía un menor interés y preocupación, donde imperaban políticas burocráticas y cada una de las grandes agencias federales de los Estados Unidos llevaban a cabo sus propias políticas hacia la región sin mayores grados de coordinación y urgencia. En efecto, podemos mencionar la “política del buen vecino” impulsada en la década del treinta, cuando la influencia política y económica de la Alemania nazi en la Argentina y el sur de Brasil suponía gran preocupación para Washington. Posteriormente, luego del triunfo aliado en la Segunda Guerra Mundial, el interés del país sobre la región decreció, y en su lugar se focalizó en la contención del comunismo soviético en Asia y Europa. Sin embargo, con la revolución cubana y la crisis de los misiles se volvió a la lógica de la gran estrategia, esta vez denominada “Alianza para el Progreso”, que fue perdiendo impulso progresivamente con el asesinato del ex presidente John F. Kennedy y otras cuestiones de urgencia para Washington, como la guerra de Vietnam (Calle, 2020).

En este orden de ideas, tras el fin de la Guerra Fría podemos observar un cambio desde una agenda fundamentalmente positiva, dominada por temas hemisféricos, hacia una agenda predominantemente negativa y específica, fuertemente marcada por los acontecimientos del 11 de septiembre, que dieron origen a la idea de una “guerra al terrorismo global”: una retórica heredada de la Guerra Fría en la que se vio restablecida la imagen de un adversario concreto (Veiga, 2009).

En este sentido, si observamos las diversas versiones de la “*National Security Strategy (NSE)*” y el “*Quadrennial Defense Review Report (QDRR)*” –ambos documentos decisivos para la seguridad y defensa de los Estados Unidos–, y sobre todo, si analizamos los documentos, declaraciones y estudios dedicados específicamente a la región, podemos constatar que el “extendido” norte de América Latina fue ocupando, progresivamente, un lugar más predominante dentro del alcance del radar de seguridad de los Estados Unidos (Russell y Calle, 2009).

Por su parte, la versión de 1999 de la Estrategia de Seguridad Nacional, a diferencia de versiones anteriores, presentó una mirada menos optimista respecto de América Latina. Posteriormente, los documentos de 2002 y 2006 hicieron especial mención a la región, asignándole un espacio aún más relevante en términos de seguridad y reconociendo que allí se encontraban tres de los siete “desafíos regionales” (*regional challenges*) pendientes de solución, de sumo interés para los Estados Unidos: Colombia, Cuba y Venezuela. Asimismo, se destacaba el fenómeno del populismo como una amenaza a la democracia, la importancia de promover tratados de libre comercio continentales, subregionales y bilaterales, y la necesidad de prestar una mayor atención a las actividades tanto políticas, como económicas y militares de China en la región (Russell y Calle, 2009).

Por otro lado, la última versión de la Estrategia de Seguridad Nacional, firmada por el expresidente Donald Trump en 2017, continuó con los lineamientos planteados en los documentos anteriores y estableció tres temas específicos, en clave de amenaza, que el hemisferio plantea para los Estados Unidos; a saber: 1) las “Dictaduras e Insurgencias”, haciendo referencia específicamente a Cuba y Venezuela, identificados como modelos anacrónicos de izquierda, y a los grupos que llevan a cabo actividades irregulares en Colombia; 2) la Criminalidad Organizada Transnacional, indicando a los cárteles mexicanos y a las pandillas centroamericanas; y, por último, 3) la actuación de Fuerzas no Hemisféricas, aludiendo a Rusia y China (The White House, 2017).

En este orden de ideas, los Informes Cuadriennales de Defensa de 1993 y 1997 no veían a Latinoamérica como un área potencial de conflicto. Sin embargo, el Informe publicado en 2006 se refi-

rió específicamente a la región al hacer mención del Plan Colombia como un ejemplo de acción preventiva, al rol que jugaban los Estados Unidos en el proceso de estabilización de Haití, y a la amenaza que significaba el resurgimiento de los movimientos políticos populistas autoritarios, en particular, el caso de Venezuela. Asimismo, dicho informe planteaba que América Latina se encontraba en una “nueva encrucijada geoestratégica”, lo que suponía dos cuestiones: por un lado, que se percibían nuevas y grandes turbulencias en la región; y por el otro, que los Estados Unidos debían de estar preparados para actuar en respuesta a ello (Russell y Calle, 2009).

Por ello, la región latinoamericana ha sido dividida en tres áreas geográficas respecto de las amenazas que supone a Washington; en orden decreciente de importancia, estas son: México, Centroamérica, el Caribe, Colombia y Venezuela; la región andina compuesta por Bolivia, Ecuador y Perú; y el área comprendida por Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Uruguay (Russell y Calle, 2009).

La “Primera Periferia” atrae el interés de los Estados Unidos por distintos motivos. Por su parte, México adquirió mayor relevancia luego de los atentados a las Torres Gemelas en 2001, en cuanto país vecino desde donde las organizaciones terroristas podrían ingresar a territorio estadounidense. Asimismo, el incremento del crimen organizado y del narcotráfico, así como también la adquisición de armamentos cada vez más sofisticados y poderosos por parte de estas organizaciones, convierten al país en un territorio sumamente turbulento. Al efecto, los grupos criminales mexicanos son los responsables del ingreso de cocaína colombiana y de otros estupefacientes de producción nacional a Estados Unidos, así como también del aumento de la violencia en la zona fronteriza entre ambos países, que se ha convertido en un verdadero campo de batalla. Además, la política migratoria de los Estados Unidos provoca, indirectamente, una mayor turbulencia en el país vecino. Un claro ejemplo de la posición que ocupa México para la seguridad de los Estados Unidos fue la “Iniciativa Mérida” anunciada por el expresidente George W. Bush en 2007, como un programa de cooperación en materia de seguridad entre ambos países, y en menor medida Haití y República Dominicana, cuyo objetivo era el entrenamiento y equipamiento de

las fuerzas militares y policíacas, de manera tal de reducir la brecha existente entre estos y los grupos narcotraficantes mexicanos (Russell y Calle, 2009).

Por otro lado, Colombia reviste gran interés para la seguridad estadounidense debido a turbulencias similares a las de México, aunque de mayor magnitud, como son las amenazas relacionadas al tráfico de drogas: el terrorismo, el crimen organizado y la violencia interna. El país latino es el epicentro del problema del narcotráfico en la región y sus élites se han mostrado dispuestas a colaborar con Washington. Las expresiones más visibles de esta simbiosis corresponden al “Plan Colombia”, con lo cual el país se convirtió en el segundo receptor de entrenamiento militar, sólo superado por Irak luego de la invasión en 2003, y al “Plan Patriota”, destinado a arremeter las posiciones de las FARC en el sur del país, considerado su reducto histórico y el más importante junto a la zona de Cauca (Russell y Calle, 2009).

Por su parte, la amenaza a la seguridad de los Estados Unidos que suponen Cuba y Venezuela conlleva un fuerte componente ideológico y se sustenta en la capacidad de ambos países para movilizar recursos internos que le permitan resistir las acciones directas del centro; en efecto, Washington se ve obligado a intervenir solo de manera indirecta, aunque continua, apelando a la oposición verbal, al financiamiento de fuerzas de oposición, a operaciones de inteligencia y a la aplicación de diversos tipos de sanciones diplomáticas y económicas. En este sentido, desde el fin de la guerra fría, los Estados Unidos han mantenido un alto nivel de confrontación con el gobierno cubano e incluso han intensificado las sanciones con la idea de que la caída de la Unión Soviética pudiera arrastrar a Cuba hacia el mismo destino (Russell y Calle, 2009).

Por último, Venezuela comporta alta significación dentro de la estrategia estadounidense en calidad de tercer proveedor de petróleo, luego de Canadá y México, y por encima de Arabia Saudita. Debido a esta fuerte interdependencia, la capacidad de Washington para recurrir a medidas tales como bloqueos o sanciones económicas contra el gobierno venezolano se ha visto restringida. En efecto, ha debido responder a la estrategia de oposición de Hugo Chávez con sanciones limitadas, diversas formas de coerción diplomática y técnicas disuasorias, tales como la definición del gobierno venezo-

lano como una “fuerza negativa” en la región, la pronta aceptación –aunque no formal– del breve gobierno de facto de Pedro Carmona tras el frustrado golpe de Estado contra Chávez en abril de 2002, la presión sobre otros Estados para que desistan de firmar acuerdos de cooperación militar con Caracas –como fue el caso de Israel en 2004 y Brasil en 2006–, y la “descertificación” de Venezuela por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos por su falta de colaboración en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en 2006, entre otras (Russell y Calle, 2009).

En síntesis, debido a su proximidad geográfica con respecto a los Estados Unidos, la Primera Periferia no es materia de opción para los intereses de seguridad de Washington y se encuentra cada vez más integrada a ellos. En efecto, todas las bases militares estadounidenses en América Latina –a excepción del caso de Manta en Ecuador– se hallan ubicadas en este territorio (Russell y Calle, 2009).

Por otro lado, Ecuador, Bolivia y Chile, que de acuerdo a la clasificación de Russell y Calle conforman la “Segunda Periferia”, concitan la atención de Washington debido, fundamentalmente, al narcotráfico y por sus importantes recursos energéticos, si bien no con la misma intensidad que lo hace la Primera Periferia. Ello se ha visto reflejado en acciones indirectas y en un alto nivel de pragmatismo. En efecto, Estados Unidos adoptó una posición de neutralidad en las elecciones presidenciales ganadas por Evo Morales en Bolivia en 2005 y por Rafael Correa en Ecuador en 2006 y 2009 (Russell y Calle, 2009).

Respecto a Bolivia, Washington ha adoptado una política general de no confrontación, delegando a los gobiernos de la Tercera Periferia o a actores privados estadounidenses el manejo de las situaciones críticas, particularmente durante el segundo período de gobierno de George W. Bush. Cabe destacar que ello se debe, en gran medida, a que prácticamente no existe interdependencia energética entre ambos países: Bolivia no exporta energía a Estados Unidos y la presencia de empresas petroleras estadounidenses en el país andino es muy baja. Por otro lado, Washington ha transferido fondos económicos a Ecuador para la lucha contra el narcotráfico y lo ha certificado como un país que coopera en orden a ello, al tiempo que ha impulsado preferencias arancelarias (Russell y Calle, 2009).

Por último, la “Tercera Periferia” –compuesta por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay– es la que menor influencia comporta para los intereses de seguridad del centro; apenas es mencionada en los documentos y estudios de las agencias de defensa y seguridad de los Estados Unidos, a excepción de la zona de la “Triple Frontera” y el área de la energía basada en biocombustibles. En efecto, su leve importancia en materia de seguridad se debe, fundamentalmente, a dos cuestiones: en primer lugar, por su lejanía y tranquilidad relativas, que suponen que las turbulencias que allí tienen lugar no representen gran impacto en la seguridad de Washington; y en segundo lugar, porque los gobiernos prácticamente no han desarrollado estrategias de oposición al “centro”, a excepción quizás del caso argentino, con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, cuya oposición fue más simbólica que real. Por consiguiente, esta periferia goza de una mayor autonomía para enfrentar sus propios problemas de seguridad; solo un fuerte agravamiento de las turbulencias en su territorio podría llevar a una mayor intervención directa de Washington.

La hegemonía estadounidense en crisis

Con la implosión de la Unión Soviética (URSS) en 1991, el Sistema Internacional evidenció un momento inédito en su historia: el mundo nunca antes había conocido la unipolaridad; Estados Unidos emergió como el Estado más poderoso del planeta, desde donde persiguió la ambiciosa política de conseguir la hegemonía liberal. Sin embargo, algo salió mal; la opinión pública actual respecto de la política exterior estadounidense es radicalmente diferente a la de principios de siglo, fundamentalmente marcada por los conflictos armados perpetrados en diversas partes del mundo durante estos años que llevaron a Washington a descuidar los riesgos y amenazas que se avecinaban. En este orden de ideas, podemos afirmar que, durante la etapa unipolar, Estados Unidos tuvo lo que John Mearsheimer ha denominado “la ilusión liberal”, anclada en la idea de evangelizar y democratizar al mundo, condenada al fracaso (Mearsheimer, 2018).

Ahora bien, luego de treinta años transcurridos, dicha etapa unipolar parece estar asumiendo rasgos cada vez más multipolares. En este contexto, Washington tendrá que prestar especial atención a otras grandes potencias que disputan la hegemonía mundial. En efecto, la Administración Trump ha dejado la cuestión muy en claro cuando el ex secretario de Defensa, James Mattis, sostuvo que la competencia de grandes poderes entre naciones, y no el terrorismo, es ahora el enfoque principal de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (Mearsheimer, 2018).

En este sentido, el enorme ascenso que ha experimentado la República Popular China durante los últimos años ha generado diversos análisis sobre la presencia de un nuevo mundo bipolar entre la potencia asiática y los Estados Unidos (Calle, 2020). Ya en 2001, John Mearsheimer había vaticinado acerca de la amenaza que suponía el ascenso de China para la hegemonía estadounidense; pero en aquel momento muy pocos lo creyeron (Dario, 2020). Para su sorpresa, el “gigante asiático” es actualmente el jugador más vasto del mundo; nunca antes en la historia una nación había experimentado un crecimiento tan grande, tan rápido y en tantas dimensiones de poder, que incluso no hemos podido asimilarlo. Todo ello quedó aún más de manifiesto luego de la crisis financiera de 2008, que causó una enorme recesión en la mayoría de las economías del mundo, a excepción de China, cuya tasa de crecimiento anual se mantuvo superior al 8 %, e incluso llegó a representar el 40 % del total del crecimiento de la economía a nivel mundial en los años siguientes (Graham, 2015).

Al efecto, Washington ha modificado su visión estratégica sobre China y la rivalidad ha reemplazado a la antigua cooperación entre ambos países. Las iniciativas de Beijing en los mares del sudeste asiático alarman a Estados Unidos, que percibe como una amenaza a sus intereses de seguridad el avance tecnológico chino –el “Proyecto China 2025”– y su proyección geoeconómica a través de la “Ruta de la Seda”. Asimismo, la competencia geopolítica entre ambos países incluye la obtención de apoyos militares y diplomáticos, así como también el acceso a negocios de terceros países en tres dimensiones: 1) la marítima, por el predominio comercial y militar en los mares del Pacífico occidental, el sur de China y el océano Índico; 2) la financiera, por la ejecución de grandes obras

de energía e infraestructura; y 3) la económica, por el acceso a mercados, la atracción de nuevas inversiones y el control de las redes digitales. En este contexto, tanto China como Estados Unidos privilegiaban las iniciativas bilaterales para alcanzar sus objetivos comerciales y financieros, en detrimento de los mecanismos multilaterales (De la Balze, 2019).

La Trampa de Tucídides: ¿sólo una metáfora?

Ahora bien, la actual puja entre los Estados Unidos y China por la supremacía mundial, ¿logrará eludir a la “Trampa de Tucídides”, o terminará por enfrentarlos en un devastador conflicto armado? Ciertamente es que, dentro de los círculos políticos y académicos, la posibilidad de que la rivalidad entre ambos países termine conduciéndolos a la guerra en las próximas décadas es considerada poco probable y sumamente imprudente. Sin embargo, si pensamos en la metáfora de la Trampa de Tucídides, reflexionada por Graham Allison en 2015, ello no solo es posible, sino que es mucho más probable de lo que se cree (Graham, 2015).

La Trampa de Tucídides se trata de una metáfora basada en la guerra del Peloponeso que, a pesar de su antigüedad, ofrece una valiosa visión acerca de los casos históricos en que el Sistema Internacional ha evidenciado una acelerada modificación en su balanza de poder. De un lado, encontramos una potencia en crecimiento que demanda mayor voz e influencia en la arena internacional; del otro, la inseguridad y determinación del hegemón en defender el *statu quo*. En este orden de ideas, el Centro de Ciencias y Asuntos Internacionales de Harvard Belfer concluyó que, en 12 de 16 casos evidenciados en los últimos 500 años, en los cuales hubo una rápida alteración del poder relativo de una nación en ascenso que amenazaba con desplazar a un estado gobernante, el resultado fue la guerra. En este sentido, y a juzgar por los registros históricos, la guerra es más probable que la paz, pues en dicho contexto, crisis menores que de otro modo serían contenidas –como el asesinato del archiduque Francisco Fernando de Austria en 1914– pueden dar inicio a una seguidilla de reacciones, suscitando resultados que de otra manera ninguna de las partes hubiera escogido (Graham, 2015).

Sin embargo, la guerra no es inevitable; en 4 de los 16 casos analizados, rivalidades similares no finalizaron en conflictos armados, tal como quedó constatado con la Guerra Fría (Graham, 2015).

Ahora bien, escapar a la Trampa de Tucídides requerirá de enormes esfuerzos; el surgimiento de China no es un problema que deba solucionarse, es una condición crónica que deberá ser manejada de manera astuta y con una atención sostenida al más alto nivel por ambos países. En efecto, si los líderes de Estados Unidos y China permiten que los factores estructurales lleven a ambas naciones a la guerra, no podrán esconderse detrás de un manto de inevitabilidad, y no tendrán a nadie a quien culpar más que a ellos mismos (Graham, 2015).

La hegemonía mundial en pugna: ¿desafío u oportunidad?

Por su parte, John Mearsheimer asegura que “China tiene interés en ocasionar problemas de seguridad a Estados Unidos en el Hemisferio Occidental para que tenga que enfocarse en su propio patio trasero y no pueda poner toda su atención en Asia o en la propia China” (Dario, 2020). Al efecto, el contexto actual de rivalidad internacional entre los Estados Unidos y China representa, al mismo tiempo, un peligro y una oportunidad para las potencias medias, como es el caso de Argentina.

En este contexto, obtener beneficios de la competencia entre las dos mayores potencias del Sistema Internacional, sin transformarse en víctima de ella, no es una tarea fácil de llevar a cabo (De la Balze, 2019). La cuestión primordial radica en la capacidad de elaborar una cautelosa estrategia de vinculación que canalice las consecuencias económicas positivas del relacionamiento con ambas potencias, pero que no suponga inmiscuirse en innecesarios conflictos geopolíticos entre ellas (De la Balze, 2014).

Asimismo, si consideramos la hipótesis de la existencia de una nueva bipolaridad entre los Estados Unidos y China, se entiende que, tarde o temprano, la totalidad de los países del Sistema Internacional se verán incentivados a tomar posiciones por uno u otro bando, y que el perfil intervencionista de las dos grandes potencias en sus asuntos internos se incrementará (De la Balze, 2019).

Al efecto, la Argentina deberá adaptar con pragmatismo su política exterior a las condiciones imperantes en el escenario internacional, con el objeto de capitalizar todo aquello que pueda beneficiar el desarrollo económico nacional. Asimismo, no sería prudente que se involucre en iniciativas que puedan amenazar los intereses militares de alguno de los dos grandes, como es el caso de la estación china instalada en Neuquén. Por último, se torna absolutamente necesario profundizar las relaciones bilaterales y la integración en todos los campos, incluido el militar, con sus vecinos de la región, en particular Brasil y Chile, dejando a un lado las preferencias ideológicas (De la Balze, 2019).

Consideraciones finales

El colapso político, económico y social del imperio soviético a fines de los años ochenta y la desintegración de la URSS en 1991 consolidaron el ingreso del sistema internacional a una etapa unipolar que recién treinta años después parece estar asumiendo rasgos más multipolares (Calle, 2020). En este contexto, el impacto que tiene el gran crecimiento experimentado por China en los últimos años –y no el terrorismo– es el principal desafío geoestratégico al que deberán enfrentarse los Estados Unidos en los próximos años (Graham, 2015). Asimismo, la “declinación relativa” del poder de Washington en favor del gigante asiático está generando una profunda transformación en el sistema político internacional, que, según algunos analistas, terminará por definirse como “bipolar” (De la Balze, 2019).

“Lenta, pero inexorablemente, la rivalidad económica, política y militar se va a intensificar durante la próxima década” (De la Balze, 2019: s/n), aunque el riesgo de que se desate una guerra total entre China y los Estados Unidos es relativamente bajo, debido, entre otras cuestiones, a la disuasión nuclear recíproca. Sin embargo, no podemos descartar la posibilidad de que a futuro se den confrontaciones por partes interpuestas –como guerras civiles o conflictos entre terceros países–, si los intereses vitales de algunas de las potencias se ven comprometidos en regiones periféricas, tal como ocurrió durante la Guerra Fría (De la Balze, 2019).

En este contexto, Estados Unidos debería formar una coalición balanceadora para contener el avance chino, similar a lo que hizo durante la Guerra Fría para contener a la Unión Soviética, y desacelerar su crecimiento, asegurándose de que no se transforme en el país dominante en las tecnologías más sofisticadas, como el 5G y la Inteligencia Artificial (Dario, 2020).

En cuanto a la importancia de la región latinoamericana para los intereses de seguridad de los Estados Unidos, estaría comenzando, en palabras de Fabián Calle, un “tercer capítulo” –luego del nazismo y del comunismo soviético–, en el cual Washington se ve en la necesidad de abandonar su sustancial comodidad estratégica en el hemisferio y elaborar una “gran estrategia” para América Latina (Calle, 2020).

En este sentido, los gobernantes de la región latinoamericana “deberán redoblar su inteligencia, prudencia y articulación de espacios de coordinación regional y subregional para saber moverse y salir lo mejor posicionados posible de esta puja entre titanes. Como dice un viejo proverbio africano, cuando dos elefantes se pelean quien más sufre es la hierba que pisan” (Calle, 2020: s/p). Por último, la Argentina debería establecer prósperos vínculos con ambos países, de manera de maximizar el intercambio económico y fomentar el crecimiento nacional (Dario, 2020).

Bibliografía

- Calle, F., “América Latina, Estados Unidos, China y la advertencia africana”, Universidad del CEMA (UCEMA), 2020. Disponible en: <https://ucema.edu.ar/investigacion/infobae-230720> (consulta: 4 de diciembre de 2020).
- Dario, L. (25 de julio de 2020), “John Mearsheimer: ‘Es posible una guerra entre Estados Unidos y China en 2021’”, *Diario Perfil*, edición online. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/john-mearsheimer-es-posible-una-guerra-con-china-en-2021-estados-unidos.phtml> (consulta: 4 de diciembre de 2020).
- De la Balze, F., “Entre los ‘cuentos chinos’ y la realidad. El surgimiento de China: un dilema central en la política exterior argentina”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2014.

- Disponible en: http://www.cari.org.ar/pdf/surgimiento_china.pdf (consulta: 5 de diciembre de 2020).
- De la Balze, F., “Argentina, entre China y EE. UU.”, *Clarín*, 2017. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/argentina-china-ee-uu_0_S1EAZEqYg.html (consulta: 5 de diciembre de 2020).
- De la Balze, F., “La lucha por la hegemonía mundial (Estados Unidos, China y Argentina)”, *Estudios internacionales* (Santiago), 51 (194), 2019, pp. 195-209. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2019.55738> (consulta: 5 de diciembre de 2020).
- Graham, A. (2015, septiembre), “The Thucydides Trap. Are the U.S. and China Headed for War?”, *The Atlantic*. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/> (consulta: 3 de diciembre de 2020).
- Graham, A., “The Thucydides Trap”, *Foreign Policy*, 2017. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2017/06/09/the-thucydides-trap/> (consulta: 3 de diciembre de 2020).
- Mearsheimer, J., “The Great Delusion: liberal dreams and international realities”, Yale University Press, 2018. Disponible en: https://www.academia.edu/38155957/The_Great_Delusion_Liberal_Dreams_And_International_Realities_pdf (consulta: 4 de diciembre de 2020).
- National Security Strategy of the United States of América (2017). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (consulta: 3 de diciembre de 2020).
- Russell, R. y Calle, F., “La ‘periferia turbulenta’ como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina”, Documento de trabajo, Proyecto: Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 2009 (consulta: 27 de noviembre de 2020).
- Veiga, F., *El desequilibrio como orden: una historia de la Posguerra Fría*, Alianza, Madrid, 2009.

LA GOBERNANZA DE INTERNET EN EL ORDEN GLOBAL POS-COVID-19 Y EL ROL DE ESTADOS UNIDOS

*Internet Governance in the Global Order after COVID-19
and the role of United States*

NATALIA RODINO¹

Resumen: El Orden Global pos-COVID-19 presenta desafíos y oportunidades en torno al abordaje de problemas globales comunes, como la gestión de esta y futuras pandemias, el cambio climático y la seguridad nuclear. La Administración de Joe Biden puede impulsar el establecimiento de una agenda común de cooperación entre los países que compartan los valores de la democracia liberal. En este ensayo se planteará la relevancia del rol de Estados Unidos en uno de los temas que deben incluirse en esa agenda, como es el de la gobernanza de Internet, con base en valores democráticos y el respeto de los Derechos Humanos. En especial, se tratará la vinculación entre la libertad de expresión y el ciberespacio, y la importancia de desalentar la desinformación para fortalecer la democracia. De esta forma, la gobernanza de Internet coadyuvará a recuperar parte de la confianza perdida, necesaria para la recuperación económica, social y sanitaria que obliga la pandemia del coronavirus.

Palabras clave: Orden Global, Estados Unidos de América, Democracia, Libertad de expresión, Gobernanza de Internet.

1. Abogada (Universidad de Buenos Aires), con orientación en Derecho Público. Asesora de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Abstract: The Global Order after COVID-19 presents challenges and opportunities around addressing common global issues, such as managing this and future pandemics, climate change and nuclear safety. The Joe Biden Administration can promote the establishment of a common cooperation agenda among countries that share the values of liberal democracy. This essay will consider the relevance of the role of the United States in one of the issues that should be included in that agenda, such as Internet governance, based on democratic values and respect for human rights. In particular, the link between freedom of speech and cyberspace and the importance of discouraging disinformation to strengthen democracy will be discussed. In this way, Internet governance will help to regain part of the lost trust, necessary for the economic, social and health recovery that the coronavirus pandemic forces.

Keywords: Global Order, United States of America, Democracy, Freedom of speech, Internet Governance.

Introducción

Internet, desde que se popularizó en la década de los noventa, cambió la forma en que llevamos a cabo múltiples actividades, tales como el comercio, la defensa de los Estados, las comunicaciones y el acceso a la información. El periodista Thomas L. Friedman ha caracterizado al respecto que “a pesar de que los seres humanos y las sociedades se han adaptado paulatinamente a los cambios, de promedio la velocidad del cambio tecnológico está acelerándose tanto que ha subido por encima de la velocidad promedio a la que la mayoría de las personas pueden asimilar todos esos cambios” (Friedman, 2019:47). Esta aceleración encuentra un punto de quiebre en 2007, que puede considerarse un año excepcional en la historia, momento en el que surgieron, entre otras empresas, iPhone y Android, y por su parte, Twitter y Facebook, recientemente creadas, empezaron a crecer a escala global.

La enumeración de los ámbitos en que la conectividad tuvo un impacto positivo excede al objetivo de este ensayo. Atento a que se hará hincapié en la vinculación entre el ciberespacio y los valores democráticos, en especial la libertad de expresión, es evidente que Internet ha eliminado barreras para compartir y acceder a la información. También ha facilitado que más personas adquieran “voz”, con el surgimiento del periodismo ciudadano y de nuevos espacios para la prensa independiente, al tiempo que las prácticas periodísticas y el negocio de las noticias se reconfiguraron a la luz de las nuevas tecnologías. De igual modo, ha dado lugar a una tensión de derechos fundamentales en entornos digitales, y, en consecuencia, a debates en plena ebullición, como lo plantea el uso de algoritmos e Inteligencia Artificial y el derecho a la privacidad y, como se verá más adelante, entre la libertad de expresión y la lucha contra la desinformación.

Por su parte, la pandemia del COVID-19 trajo aparejada no solo la necesidad de estar conectados en línea para llevar a cabo múltiples actividades, como trabajar, estudiar o comerciar. Organizaciones como Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud han hecho un llamamiento a los Estados para que gestionen la *infodemia*, entendida como “una sobreabundancia de información, en línea o en otros formatos, e incluye los intentos deliberados por difundir información errónea para socavar la respuesta de salud pública y promover otros intereses de determinados grupos o personas”. Así, se plantea esta imperiosa tarea no solo porque afecta la gestión sanitaria, sino también porque, tal como lo han señalado las mencionadas Organizaciones, “la información falsa polariza el debate público sobre los temas relacionados con el COVID-19; da alas al discurso de odio; potencia el riesgo de conflicto, violencia y violaciones de los Derechos Humanos; y amenaza las perspectivas a largo plazo de impulsar la democracia, los Derechos Humanos y la cohesión social” (Declaración conjunta, 2020).

Con todo, la hiperconectividad actual apura ciertas regulaciones sobre el ciberespacio, cuya discusión ya estaba abierta, para que los múltiples actores que participan puedan convivir cada uno con sus intereses y, al mismo tiempo, se cimiente sobre normas comunes que incorporen y fortalezcan los valores democráticos. La guber-

nanza de Internet edificada en estos términos coadyuvará a recuperar parte de la confianza perdida en las democracias, elemento clave para la recuperación económica, social y sanitaria que obliga la pandemia del coronavirus. Para ello, Estados Unidos cumple un rol clave en el impulso de una agenda común, por los motivos que se expondrán más adelante.

Las características de la gobernanza de Internet

Una conceptualización que ilustra adecuadamente el entorno digital, no sólo a nivel técnico, sino también en relación a sus implicancias sociales y políticas, es la planteada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como “universalidad de Internet”. Ésta requiere: “(i) estar basada en los Derechos Humanos (y por lo tanto, ser libre); (ii) ser abierta; (iii) ser accesible para todos; y (iv) contar con la participación de múltiples partes interesadas” (UNESCO: 2013). De estas características se deriva su naturaleza descentralizada, es decir, no existe una autoridad única a cargo de su gestión sino más bien se trata de una gobernanza compartida. En este sentido, puede definirse a la gobernanza de Internet como “[...] el desarrollo y aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos roles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de Internet” (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de las Naciones Unidas; 2005).

El Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, presentó en mayo de 2020 una Hoja de ruta para la cooperación digital, en aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel creado a esos efectos, que al mismo tiempo ofrece, y buscar estimular, a esa organización multilateral como plataforma de diálogo entre las múltiples partes interesadas. Al respecto, corresponde señalar que, en tiempos de tendencias globales de aumento del poder fáctico de actores no estatales y transnacionales, el rol de los Estados se mantiene fundamental, como lo puso en evidencia la gestión de la pandemia. Por tanto, el éxito histórico y futuro de

Internet como plataforma abierta y confiable para la innovación y el empoderamiento depende de la adopción de un enfoque descentralizado, colaborativo y de múltiples partes interesadas hacia la gobernanza de Internet, que incluye a los Estados.

Por otro lado, una gobernanza de Internet plena depende también de la promoción de la concientización y formación cívica sobre lo digital y una previa adecuación normativa a nivel nacional. A modo de ejemplo, recientemente España sometió a consulta pública la elaboración de una Carta de Derechos Digitales en el entendimiento de que “la propia naturaleza rápidamente cambiante del entorno digital hace necesario asegurar la existencia de un proceso abierto de reflexión que permita mejorar la adecuación del marco jurídico a las nuevas realidades”. Asimismo, se señaló que la mencionada Carta “no trata de descubrir nuevos derechos fundamentales sino de concretar los más relevantes en el entorno y los espacios digitales o describir derechos instrumentales o auxiliares de los primeros” (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de España, 2020).

La libertad de expresión

Las tecnologías digitales, del mismo modo que proporcionan nuevas vías para promover, defender y ejercer los Derechos Humanos, también pueden ser utilizadas para suprimirlos, coartarlos y vulnerarlos. Uno de esos derechos es la libertad de expresión, reconocida en varios instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). La importancia de su libre ejercicio deriva, entre otras razones, de su triple función en un sistema democrático. Es decir, no solo por su dimensión como derecho individual, sino también por su relación estructural, insoluble, estrecha, esencial y fundamental con la democracia, y por ser una herramienta clave para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como, por ejemplo, el derecho a la participación y a la identidad étnica o cultural (Relatoría Especial para la libertad de expresión, 2010).

En otras palabras, la libertad de expresión es la piedra angular de toda sociedad libre, democrática y participativa y juega un rol fun-

damental en la formación de la opinión pública: “[...] se dice que las elecciones deben ser libres. Sin duda, pero también las opiniones deben ser libres, es decir, libremente formadas. Si las opiniones se imponen, las elecciones no pueden ser libres. Todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública, opiniones que en alguna forma o medida el público se forma por sí solo” (Sartori, 2009:31).

Atento a que se abordará en especial el rol de Estados Unidos de América en la agenda global sobre la libertad de expresión en Internet, corresponde mencionar que se trata de un derecho ampliamente reconocido desde los albores de la República. Tras la adopción de la Constitución en 1787, pronto surgieron críticas y preocupaciones, entre las que se destacaron las esbozadas por los “antifederalistas” que no apoyaban su ratificación, por entender que otorgaba mayores facultades al gobierno nacional y porque no ofrecía una debida protección de derechos y libertades individuales. Finalmente, en 1791 se aprobó el *Bill of Rights*, cuyo autor fue Thomas Jefferson, y está constituida por las diez primeras enmiendas de la Constitución estadounidense.

En este marco, *freedom of speech* está protegida en la Primera Enmienda, una de las más amplias y conocidas, y abarca cuatro derechos íntimamente conectados: libertad de expresión, de prensa, el derecho a reunirse pacíficamente y a peticionar a las autoridades. Cabe mencionar como última referencia histórica al respecto que, si bien varias de las diez primeras enmiendas se basaron en la Declaración de Derechos de Inglaterra y también la de Virginia, las protecciones de la Primera Enmienda no tienen antecedentes en el Derecho británico, a excepción del derecho a peticionar a las autoridades. No obstante, en las raíces de la tradición política del período pre-revolucionario se encuentra la influencia del filósofo inglés del siglo XVI, John Locke, y sus ideas sobre la relación entre el gobierno y los derechos naturales (que se creían otorgados por Dios) a la vida, libertad y propiedad (Krutz, 2019).

Más aún, en el copioso y largo camino del reconocimiento constitucional de este derecho encontramos referencias judiciales emblemáticas, como es el caso *Texas v. Johnson* (1989), que invalidó las leyes que prohibían la profanación de la bandera estadounidense, y el caso *New York Times v. Sullivan* (1964) y su destacada doctrina sobre la real malicia que fue receptada por el Derecho argentino. La

Corte Federal de Estados Unidos, en el conocido caso *Reno*, manifestó que “la red Internet puede ser vista como una conversación mundial sin barreras, por lo que el gobierno no puede a través de ningún medio interrumpir esa conversación y que como es la forma más participativa de discursos en masa que se hayan desarrollado, Internet merece la mayor protección ante cualquier intromisión gubernamental” (Molina Quiroga, 2018: 320).

El ejercicio de la libertad de expresión en los entornos digitales

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha enfatizado que la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación. Los estándares internacionales protegen incluso a quienes difunden informaciones falsas, donde nace el núcleo del debate en esta materia. Sin ánimo de realizar aquí un profundo análisis jurídico, se puede decir sucintamente que ningún derecho es absoluto y el ejercicio de la libertad de expresión puede llevar únicamente a responsabilidades ulteriores por afectar o atentar contra otros derechos, tales como el honor, la intimidad o la protección de los datos personales, y ante la incitación del odio racial y discriminación.

Las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos y algunos hechos que las rodearon (caso *Cambridge Analytica*; acusaciones de interferencia rusa) fueron un punto de quiebre en términos de cambio de políticas internas de grandes empresas tecnológicas. Las redes sociales más utilizadas han tomado una serie de medidas para combatir la desinformación en tiempos electorales. Ejemplos de ello son la decisión de Twitter de dificultar de cierto modo la opción de *retwittear* y el retiro por parte de Facebook de cientos de miles de publicaciones por violación a sus políticas de protección de la integridad de las elecciones. Por su parte, la Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad de Estados Unidos (CISA, por sus siglas en inglés) calificó a las últimas elecciones, desplegadas en plena pandemia, como “las más seguras en la historia de Estados Unidos”.

No obstante, el *fact checking* y la automatización, como medio para combatir la *infodemia*, son blanco de críticas y preocupaciones entre los que alegan que su uso puede socavar el libre intercambio de ideas que debe imperar en toda sociedad democrática. Es por ello que Mark Zuckerberg manifestó públicamente en 2018 que Facebook no debería tomar tantas decisiones importantes sobre la libertad de expresión y la seguridad por su cuenta. En consonancia con ello, y luego del *Stop Hate For Profit* (nombre de la campaña o intento de boicot de varias empresas en plena pandemia), se conformó un Consejo Asesor de Contenido de expertos independientes como instancia de revisión de decisiones complejas. Más aún, en el debate actual sobre la concentración del poder de mercado, se toman en consideración estas implicancias sociales y políticas relativas a la censura *en línea* que quedarían en manos de las grandes empresas tecnológicas.

Asimismo, en relación al ejercicio de la libertad de expresión en los entornos digitales se encuentra el desafío de poder conciliar la lógica empresarial de las empresas, para que puedan tomar medidas que desalienten la desinformación sin dañar su rentabilidad. Incluso se pueden dar desavenencias puertas adentro, como ocurre cuando ciertos empleados con responsabilidades específicas deciden mostrar su desacuerdo sobre ciertas políticas internas. Éste fue el caso, por ejemplo, de Sophie Zhang en Facebook y su memo, que fue publicado por el sitio web *BuzzFeed news*, sobre la supuesta manipulación política por parte de algunos Gobiernos mediante esa plataforma.

Por último, y sin poder hacer una descripción exhaustiva del tema, cabe señalar otro aspecto vinculado a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) que afecta directamente a la libertad de expresión, la opinión pública y la democracia en estos tiempos. Es el caso del despliegue de *cyber troops* o *trolls*, como un fenómeno global y extendido que busca manipular la opinión pública, tanto nacional y/o extranjera, mediante equipos de conformación gubernamental, militar o por partidos políticos, no solo en países con regímenes autoritarios sino también en democracias (Bradshaw, 2017).

El Orden Global pos-COVID-19 y la relevancia del rol de Estados Unidos en la gobernanza digital

La pandemia del coronavirus trajo nuevos desafíos a un Orden Internacional que ya mostraba síntomas de crisis. Como ya venía sucediendo, por ejemplo, en materia de comercio internacional y gestión del cambio climático, se sumó la falta de cooperación sanitaria a la crisis del multilateralismo. Al mismo tiempo, revitalizó de algún modo el rol de los Estados, primero, como garantes de salud pública que deben articular con otros poderes fácticos no estatales, como las empresas farmacéuticas, y segundo, como actores fundamentales en la lucha contra las *fake news* y la *infodemia*, según lo mencionado anteriormente.

En este marco, varios expertos han estudiado cómo se moldeará el futuro Orden Global. El profesor Stephen M. Walt sostiene que se profundizarán tendencias globales que ya existían, al entender que se tratará de un mundo menos libre y menos abierto. Es decir, por un lado, las limitaciones de libertades individuales, mediante la acumulación de poderes de emergencia por parte de los Estados, corren el riesgo de ser puntos de no retorno por temor a futuras pandemias, y también por oportunismo político. Por el otro, a las deficiencias de la hiperglobalización, que la crisis financiera de 2008 se encargó de poner de manifiesto, se suman las restricciones al movimiento de personas por cuestiones sanitarias y la posibilidad de que el miedo al contagio intensifique la xenofobia y el racismo (Walt, 2020).

En relación con el tema central de este ensayo, según un reciente informe de *Freedom House*, “la pandemia está acelerando la dependencia de la sociedad a las tecnologías digitales en un momento en que Internet es cada vez menos libre”, tanto a nivel global como también en Estados Unidos. Al respecto, se han reportado casos en que el Gobierno a cargo de Donald Trump, entre otros países, había estigmatizado a la prensa por sus informes sobre la pandemia, limitado el acceso de ciertos periodistas a fuentes gubernamentales y diseminado información falsa sobre el coronavirus (Christie, Lanza y Camilleri, 2020).

Es por ello que se han alzado voces en pos de que la nueva Administración estadounidense tome acciones efectivas y concretas, en todos los niveles de gobierno, contra la diseminación de noti-

cias falsas. Biden y sus asesores reconocen el alcance del problema, como lo parece demostrar el hecho de que es el único signatario estadounidense del documento Pledge for Election Integrity (2019) de Alliance of Democracies, como compromiso de un grupo de políticos contra la desinformación. Por ejemplo, el presidente electo podría apoyarse en su historial bipartidista para alentar al Congreso a establecer una comisión federal para la supervisión y transparencia en línea con un presupuesto acorde, para reforzar los medios públicos, y enfrentar el enorme desafío de reparar las brechas políticas y sociales que han permitido que la desinformación prospere en primer lugar (Jankowicz, 2020).

Si bien el debate nacional por la regulación de las plataformas tecnológicas está lejos de estar saldado, las discusiones actuales en muchas democracias liberales están animadas no por el deseo de reprimir la libertad, sino por la preocupación común por los bienes públicos. Entre los alegados ámbitos de protección se encuentran la privacidad, la integridad de las elecciones y el uso de las tecnologías con fines antiliberales, como fue el caso de las acusaciones sobre injerencia rusa en las elecciones estadounidenses de 2016 (Lemberg, 2020). De allí se deriva la importancia de que Estados Unidos lidere el camino, por su tradición garantista de la libertad de expresión y el rol central que sigue jugando en el sistema internacional, dado el carácter transnacional y colaborativo de la gobernanza digital.

La competencia tecnológica y el debate sobre la regulación anti-monopolio: los primeros seis meses de la presidencia de Joe Biden

Estados Unidos ha adoptado una nueva gran estrategia (que empezó a esbozarse durante la presidencia de Barack Obama, se consolidó con Donald Trump y parece continuar en la actualidad), que consiste en contener el ascenso de China como potencia hegemónica (de Santibañes, 2021). Esta competencia estratégica repercute en el entorno global digital y, por ende, también justifica que Estados Unidos sea parte de la agenda multilateral en la materia. Órdenes ejecutivos como las emitidas por Trump respecto de empre-

sas chinas como *Tik Tok*, para prohibir a cualquier ciudadano o empresa estadounidense realizar transacciones con ellas, atenta contra las bases de una Internet libre, neutral y global. Además, “la creciente fricción aumenta el riesgo geopolítico. Durante al menos tres décadas, Internet ha lubricado las ruedas de la globalización. Con la segmentación selectiva de algunas de las firmas tecnológicas más grandes del mundo, ahora está en riesgo” (CAPSI Argentina, 2020).

Esta competencia se enmarca en la geoeconomía, que consiste en el uso de medidas económicas, en interacción con otras dimensiones, para alcanzar los fines geopolíticos de los Estados, siendo la ciberseguridad y la política de transferencias tecnológicas algunos de los instrumentos utilizados en su estrategia (Resico, 2019). Sin embargo, ambos países están más integrados de lo que parece en materia tecnológica, al conformar un ecosistema de innovación que requiere cooperación en lo que respecta a la investigación, las cadenas de suministro, el talento y la inversión. Por ello, serían más saludables estrategias de protección ante amenazas concretas, como el análisis gubernamental de las inversiones con fondos respaldados por el Estado chino en empresas estadounidenses incipientes (Laskai y Sacks, 2018).

En relación al rol de Estados Unidos en la gobernanza digital, cabe destacar que la Administración Biden, en sus primeros seis meses de gestión, ha restablecido contactos con antiguos aliados democráticos, como lo marca la visita de la Canciller alemana Angela Merkel. La creación de un Consejo de Comercio y Tecnología UE-EE. UU., como iniciativa para liderar la transformación digital global basada en valores comunes, parece estar a la altura de los desafíos. En la misma línea se puede enmarcar la reciente convocatoria de Biden a una Cumbre por la Democracia prevista para diciembre de 2021, que tendrá entre sus ejes principales la defensa frente al autoritarismo y la promoción del respeto de los Derechos Humanos. Se espera que participen de ella actores que también son parte interesada en la agenda digital –jefes de Estado, sociedad civil, sector privado–, para que “[...] faciliten la colaboración internacional y hablen con sinceridad sobre los desafíos que enfrenta la democracia, con el objeto de que juntos puedan fortalecer las bases para la renovación democrática” (Departamento de Estado, 2021).

Por otra parte, la discusión abierta sobre el poder de mercado que obtuvieron las grandes empresas tecnológicas coincidirá con los primeros pasos de la nueva Administración estadounidense, y lo que ocurra a nivel doméstico traspasará las fronteras. Los servicios de Facebook, Google, Amazon y Microsoft son consumidos por todo el globo, y sus políticas internas tienen efectos transnacionales. A modo de ejemplo, se pueden citar la aplicación de cuantiosas multas por la Comisión Europea a Google o la investigación a Amazon por abuso de posición dominante, al entender que algunas de sus prácticas violentaban sus normas comunitarias. Del mismo modo, lo que ocurra a nivel internacional también afectará a las *Big Four Tech*, por ejemplo, en caso de implementarse un impuesto global, acordado por el G20 este año.

La citación del Subcomité Antimonopolio del Congreso a los CEO de las *Big Four Tech* en 2020 coincide con el aumento significativo de sus ganancias durante la pandemia. En el centro del debate se encuentran distintas iniciativas para modificar la legislación antimonopolio, el análisis de fusiones y adquisiciones entre empresas como así también sobre la lógica de las plataformas: una mayor recolección de datos de los usuarios garantiza, a su vez, un mayor conocimiento de las tendencias de consumo y del propio mercado, fortaleciendo aún más su lugar predominante. Esta discusión será seguida por la comunidad internacional y por el sector que augura que las grandes empresas tecnológicas terminarán socavando la soberanía de los Estados-Nación en el mediano plazo.

Conclusiones

A los problemas globales comunes que ya existían, como el cambio climático, se suma una crisis económica, social y política tan grande y, cuanto menos, comparable con lo ocurrido hace casi un siglo atrás con la Gran Depresión. La falta de cooperación global en materia sanitaria durante la crisis del COVID-19 puede formalizar la partida de defunción del multilateralismo y el orden liberal internacional que ya venía malherido. Además, un orden global fragmentado y signado por la competencia entre grandes potencias no es ni inevitable ni deseable (Ikenberry, 2020).

En este contexto, las democracias liberales deben estar preparadas para recuperar su capacidad de dar forma a reglas sobre bienes comunes, como la gobernanza digital. Tal como se ha tratado de esbozar en este ensayo, un entorno digital libre, abierto y basado en Derechos Humanos como la libertad de expresión, conforma un círculo virtuoso para las democracias. Más aún, los Estados-Nación, como uno de los actores del ciberespacio, deben promover el respeto del imperio de la Ley y el Estado de Derecho, ante el ascenso de cuatro superpoderes tecnológicos que prometen ejercer tanta influencia en los próximos veinte años como cualquier Estado Nacional: tecnología móvil, la nube, inteligencia artificial (IA) y Internet de las cosas (IoT) (Gelsinger, 2018).

Como se intentó poner en evidencia aquí, lo que ocurra a nivel doméstico respecto a la tecnología tendrá repercusiones transnacionales. Los primeros pasos de la Administración Biden parecen encaminarse a liderar esa recuperación o renovación democrática, como lo ha manifestado el Departamento de Estado. Estados Unidos tiene la oportunidad de retomar la posta de la senda del orden liberal internacional e ir reconstruyendo la capacidad de moldear normas comunes con quienes deseen cooperar.

Bibliografía

- Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información (2005). Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Bradshaw, S. & Howard, P., “Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation”, University of Oxford, Working Paper, 2017, 12. Disponible en: <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/posts/troops-trolls-and-troublemakers-a-global-inventory-of-organized-social-media-manipulation/> (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- CAPSI Argentina. Informe Especial: “¿Es así como termina? Prospectiva de riesgos digitales”, Especial agosto 2020. Disponible en <https://cap-si-ar.org/prospectiva-de-riesgos-digitales-especial-agosto-2020/> (consulta: 8 de diciembre de 2020).

- Christie, C.; Lanza, E. y Camilleri, M., “COVID-19 y la libertad de expresión en las Américas”, *Diálogo Interamericano*, informe agosto 2020. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/08/Covid-19-y-la-Libertad-de-Expresio%CC%81n-en-las-Ame%CC%81ricas-SP-Final.pdf> (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Consulta pública para la elaboración de una Carta de Derechos Digitales (2020). Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/audienciapublica/Paginas/SEDIA_Carta_Derechos_Digitales.aspx (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Declaración conjunta de la OMS, las Naciones Unidas, el UNICEF y otros (2020). Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation> (consulta: 5 de diciembre de 2020).
- Departamento de Estado, “El Presidente Biden convocará a Cumbre de Líderes por la Democracia”. Disponible en: <https://www.state.gov/translations/spanish/el-presidente-biden-convocara-a-cumbre-de-lideres-por-la-democracia/> (consulta: 12 de agosto de 2021).
- De Santibañes, F., “La política exterior argentina frente a la nueva ‘gran estrategia’ de Estados Unidos”, *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 2021. Disponible en: <https://politicaexteriorargentina.org/la-politica-exterior-argentina-frente-a-la-nueva-gran-estrategia-de-estados-unidos/> (consulta: 12 de agosto de 2021).
- Freedom House, “Report: Global Internet Freedom Declines in Shadow of Pandemic”, 2020. Disponible en: <https://freedomhouse.org/article/report-global-internet-freedom-declines-shadow-pandemic> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Friedman, T., *Gracias por llegar tarde*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Paidós, 2019, p. 47.
- Gelsinger, P., “Four new ‘superpowers’ you should know about”, World Economic Forum, 2018. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/the-four-superpowers-shaping-our-world/> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Hoja de ruta para la cooperación digital: aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital de la Asamblea General de Naciones Unidas (2020). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/74/821> (consulta: 5 de diciembre de 2020).
- Ikenberry, J., “The next Liberal Order”, *Foreign Affairs*, julio/agosto 2020. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/next-liberal-order> (consulta: 9 de diciembre de 2020).

- Jankowicz, N., “How to Defeat Disinformation. An Agenda for the Biden Administration”, *Foreign Affairs*, 2020. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-19/how-defeat-disinformation> (consulta: 23 de noviembre de 2020).
- Krutz, G., “American Government 2e”, en *Openstax*, Rice University, 2019. Disponible en: <https://openstax.org/books/american-government-2e/pages/preface> (consulta: 2 de diciembre de 2020).
- Laskai, L. y Sacks, S., “The Right Way to Protect America’s Innovation Advantage”, *Foreign Affairs*, 2018. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/print/node/1123275> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Lemberg, D., “Why policymakers must act to preserve information freedom at home and abroad”, *The Washington Post*, 2020. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/01/05/why-policy-makers-must-act-preserve-information-freedom-home-abroad/> (consulta: 23 de noviembre de 2020).
- Molina Quiroga, E., “Privacidad, datos personales y tensiones con la libertad de expresión online”, en AA. VV., *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina*, Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018, p. 320.
- Relatoría Especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA (2010). Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Resico, M., “La ‘geoconomía’ y el escenario global actual”, *Portal empresa*, 2019. Disponible en: <https://empresa.org.ar/2019/la-geo-economia-y-el-escenario-global-actual/> (consulta: 8 de diciembre de 2020).
- Rosen, G., “Preparándonos para las elecciones en Estados Unidos”, *Facebook*, 2020. Disponible en: <https://about.fb.com/ltam/news/2020/10/preparandonos-para-las-elecciones-en-estados-unidos/> (consulta: 7 de diciembre de 2020).
- Sartori, G., *La democracia en 30 lecciones*, Buenos Aires, Taurus, 2009, p. 31.
- Silverman, C., “‘I Have Blood on My Hands’: A Whistleblower Says Facebook Ignored Global Political Manipulation”, *BuzzFeed News*, 14 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/facebook-ignore-political-manipulation-whistleblower-memo> (consulta: 8 de diciembre de 2020).

UNESCO (2013), “Universalidad de Internet: un medio para crear sociedades del conocimiento y la agenda de desarrollo sostenible después de 2015”. Disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/internet_universality_es_01.pdf (consulta: 29 de noviembre de 2020).

Walt, S., “The Global Order after COVID-19”, *Institute for Security Policy*, 2020. Disponible en: <https://www.institutfuersicherheit.at/wp-content/uploads/2020/06/ISP-Working-Paper-Stephen-M.-WALT-The-Global-Order-After-COVID-19.pdf> (consulta: 29 de noviembre de 2020).

ESTADOS UNIDOS VS. CHINA: LA TECNOLOGÍA COMO LA CULMINACIÓN DE ELEMENTOS INCOMPATIBLES E IRRECONCILIABLES

*United States vs. China: Technology as the Paramount
of Incompatible and Irreconcilable Elements*

CAROLINA TADDEO¹

Resumen: La Guerra Comercial entre China y Estados Unidos no es un simple desencuentro comercial, es un choque de principios. Si bien en el pasado las diferencias habían podido convivir, el crecimiento tecnológico y económico de China ha hecho insostenible la relación. Este análisis hará especial énfasis en el papel fundamental que la propiedad intelectual tuvo en la historia estadounidense, y en el sistema mundial actual. Asimismo, se mostrará cómo el sistema global, y particularmente, los Estados Unidos, se ven amenazados por la potencia asiática.

Palabras clave: Estados Unidos, China, Tecnología, Democracia, Propiedad intelectual.

1. Trabaja como consultora jurídica dentro de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Se graduó como abogada en la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde fue distinguida como Estudiante Destacada. Asimismo, obtuvo el segundo puesto en una competencia internacional de derechos humanos y habla fluidamente inglés y español.

Abstract: The U.S.-China Trade War is not simple a commercial dispute but a clash of principles. Although coexistence was possible in the past, China's technological and economic growth has made the relationship unbearable. This analysis will specially emphasize on the fundamental role that intellectual property has played in the American history and in the current world system. It will also show how the global system, and particularly the United States, are threatened by the Asian State.

Keywords: United States, China, Technology, Democracy, Intellectual property.

Introducción

La “Guerra Comercial”, que hace alusión a la imposición mutua de aranceles entre Estados Unidos de América y la República Popular de China, es un asunto que toca transversalmente todas las cuestiones de las relaciones internacionales: económicas, políticas, sociales, culturales, entre otras. Asimismo, y como consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19, las tendencias se han profundizado, y la cuestión sino-americana ha ido *in crescendo* al punto de que algunas reconocidas personalidades, como Henry Kissinger, han alertado sobre un posible conflicto bélico entre estas dos partes.

Lo cierto es que la magnitud de esta disidencia no puede ser explicada por un simple desencuentro comercial. Esta es solo la punta del *iceberg*. La contradicción es profunda e irreconciliable porque genera el choque de los cimientos en los que reposan estas naciones. La pregunta es ¿por qué ahora? No es novedad que ambos Estados son muy distintos entre sí, en todos los aspectos. Mientras Estados Unidos profesa el capitalismo, la democracia y, además, tiene una historia avocada a la prosperidad individualista, China adscribe al comunismo, a un sistema no democrático, y tiene una historia comunitaria de hambre y resiliencia. Sin embargo, esto no había sido un problema en sí mismo. Aún más, su relación económica a fines de los noventa estaba tan entrelazada y coordinada, más allá del ámbito meramente estatal, que se podía catalo-

gar la relación como una interdependencia compleja. Esto refiere a una situación de relativa dependencia en distintos canales donde participan diversas organizaciones que no se encuentran completamente controladas por el gobierno, creando un mayor vínculo entre las relaciones tanto externas como internas de un Estado (Keohane & Nye, 1977). Pero hay un factor que descalabró esta convivencia: el avance tecnológico de China. Los métodos que utiliza el gigante asiático para obtener innovación no solo contrastan con los del Águila del Norte, sino que amenazan una de sus rocas fundacionales y, aún más, su lugar de preponderancia como potencia indiscutida: la propiedad intelectual.

Planteado el tablero, nos abocaremos a analizar cómo las violaciones a la propiedad intelectual por parte de China resquebrajan algunos de los cimientos y el futuro de la potencia anglosajona. A tal efecto, este estudio se ordena en dos apartados. En una primera parte, nos enfocaremos en analizar la forma en la que Estados Unidos obtuvo y obtiene avances tecnológicos a partir de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y el lugar que la propiedad intelectual tuvo y tiene en la historia estadounidense. Seguidamente, observaremos cómo la necesidad de proteger la propiedad intelectual pasó del ámbito interno a ser una política mundial, y el escenario que esto nos deja. Luego, veremos cómo las políticas chinas rompen con esta estructura y cómo afectan al país norteamericano.

La propiedad intelectual: piedra angular del pasado y presente estadounidense

A) Los descubrimientos tecnológicos como materia prima

“New technologies made the US economy steadily more productive and left international competitors ever farther behind” (Hunt, 2007).

Estados Unidos (EE. UU.) forjó su fuerza de mercado prácticamente desde sus inicios, en el siglo XIX. Era su mismísimo gobierno el que fomentaba las medidas para favorecer el crecimiento económico, mientras que su sociedad estaba ávida de innovación y sin aversión al riesgo. Este contexto permitió el surgimiento de

reconocidos inventores, como Alexander Graham Bell y Thomas A. Edison, entre otros, quienes generaron inventos que cambiarían el mundo como se lo conocía y luego tendrían impacto mundial. Entre estas invenciones podemos nombrar el teléfono, el telégrafo, la radio, las lámparas incandescentes, etc. Esta explosión de productos inéditos se basó en un modelo mercado-internista y proteccionista, enfocado en desarrollar su economía, para después posicionarse con un interesante perfil en el comercio internacional.

El contexto se vio aún más potenciado por la segunda revolución industrial y las condiciones de fines de siglo XIX. Fue aquí donde se empezó a ver una forma de producción más verticalizada y el surgimiento de las grandes compañías. La magnitud de estas empresas, acompañadas por innovadores productos y formas de producción —como fueron el taylorismo y el fordismo— permitían adoptar precios competitivos y distinción en el mercado. Asimismo, la oferta de nuevos productos y la búsqueda por sobresalir del resto de la competencia los hizo incursionar en una recién nacida industria del *marketing* y la publicidad.

Ahora bien, la pregunta es por qué las nuevas invenciones fueron fundamentales para explicar el exponencial crecimiento económico de Estados Unidos. Las teorías heterodoxas de la economía, puntualmente, las de raíz schumpeteriana, arrojan algunas respuestas válidas. Esta corriente de pensamiento postula que la innovación está fuertemente ligada a generar barreras de entrada a la producción de un producto diferenciado. Es decir, la empresa que apuesta a las nuevas tecnologías logra crear un monopolio en la producción de un bien, durante un tiempo; y, por ende, se convierte en la única empresa con capacidad de originar y exportar un producto determinado. Del otro lado, las empresas extranjeras quedan excluidas del *know-how* de esas innovaciones. Podrán, entonces, continuar apostando a su propia investigación con el objetivo de que, en algún momento, puedan tener la posibilidad de colocar en el mercado un producto rival. De esta manera, podemos ver que crear productos y procedimientos novedosos ocupa un lugar central en la economía; no solo norteamericana, sino también mundial. Así lo entiende el profesor Roberto Lugones cuando expresa: “En los últimos años existe un creciente consenso respecto a que la competitividad y los patrones de especialización de los países en el comercio internacio-

nal se explican por el desarrollo diferencial que alcanzan sus capacidades tecnológicas e innovativas. Es decir, la tecnología determina los rasgos estructurales de los sectores industriales y proporciona a las firmas oportunidades y restricciones. En el marco de ellas, las ventajas en el comercio son explicadas por sus capacidades para crear y sostener diferencias tecnológicas a lo largo del tiempo. La innovación ocupa un lugar central en la explicación de la posición relativa de cada país en la economía mundial, debido a que las ventajas competitivas solo se pueden sustentar en el mediano plazo a partir de una renovación continua de las competencias de las firmas” (Lugones & Bianco, 2012).

Consecuentemente, las posibilidades de beneficiarse con el comercio internacional serán mayores para las empresas que producen y exportan bienes diferenciados. Esto se debe a que esos productos son los que acumulan mayor valor agregado, ya que su producción requiere de permanentes esfuerzos innovativos. Asimismo, esta situación permite alzar barreras de entrada y, con ella, fallas de mercado (información imperfecta, economías de escala, economías externas y economías dinámicas), las cuales generan mayores posibilidades de obtener beneficios extraordinarios. No hay dudas, entonces, de que la innovación ocupó un lugar central para moldear la realidad norteamericana al igual que el actual sistema mundial. Pero esta generación constante de nuevo conocimiento no puede darse de cualquier manera, es necesario cierto contexto para obtenerla.

B) Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y el lugar de la propiedad intelectual

Hemos visto que los avances tecnológicos son provechosos para disfrutar de beneficios extraordinarios, pero para generar nuevos productos y procedimientos deben considerarse dos cuestiones: el entretejido para obtener el bien y la protección de ese bien.

Existe una tríada que sintetiza las maneras de conseguir estas nuevas tecnologías: la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i). La investigación permite obtener nuevos conocimientos y, si estos logran sintetizarse en una forma específica de conocimien-

to para un fin determinado, se produce la innovación. Si bien los procesos para trasladar el conocimiento a una implementación tecnológica son largos y complejos, uno de los puntos relevantes es saber si la investigación es fecunda —es decir, si el gasto se traduce en nuevas ideas y productos— y si existe posibilidad de apropiarse de los resultados de la investigación. Este último punto dependerá de la naturaleza del proceso de investigación y del grado de protección que dan las normativas sobre patentes a los nuevos productos.

Es aquí donde aparece la arista fundamental para saber si es viable la innovación: la propiedad intelectual. Este derecho le adjudica el reconocimiento por haber creado un elemento innovativo (invenciones, obras literarias, obras artísticas, símbolos, entre otros) a una persona física o jurídica. “La legislación protege la propiedad intelectual, por ejemplo, mediante las patentes, el derecho de autor y las marcas, que permiten obtener reconocimiento o ganancias por las invenciones o creaciones” (OMPI, 2020).

Discursivamente, la propiedad intelectual no sólo protege los derechos de autor, sino que también fomenta las innovaciones. El economista Blanchard argumenta: “Si a raíz de la protección legal o de la fácil imitación del proceso de investigación, los beneficios esperados de los nuevos productos son bajos, los incentivos del sector privado para realizar investigación y desarrollo serán escasos” (Blanchard & Pérez Enri, 2000).

Entonces, según la percepción a favor de la propiedad intelectual, los beneficios de protegerla mediante regulaciones son apropiarse de ganancias monopólicas o cuasi monopólicas por parte de sus titulares y, a raíz de esto, dar incentivos económicos a la investigación en la medida en que retribuyen al innovador por las inversiones realizadas.

Una vez entendida la importancia de tener una fuerte política que proteja la propiedad intelectual, podemos entender por qué el papel de las autoridades estadounidenses cobró preponderancia. La fuerte regulación sobre esta materia fue casi tan relevante como hacer los descubrimientos.

La propiedad intelectual en el plano internacional

A) De la autarquía al mundo

Habíamos dicho que tener una normativa contundente a la hora de proteger los derechos de autoría sobre las invenciones fue trascendental para la historia estadounidense, pero veamos qué sucede con el Derecho fuera de sus fronteras. Lo primero que hay que tener en consideración es que los Estados son soberanos y no pueden ser obligados a cumplir acuerdos que no suscribieron. Por lo cual, el Derecho extranjero no tiene validez fuera de su frontera. Esto significa que, si bien Estados Unidos podía tener una fuerte protección de los derechos de autor en su territorio, no podía reconocerles a sus beneficiarios la misma seguridad si cruzaban la frontera.

Era necesario concretar un acuerdo internacional para poder comerciar libremente con los demás países sin temor a la ilegítima apropiación de sus descubrimientos. El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883) fue un paso importante para ayudar a los inventores a proteger sus creaciones en otros países. Sin embargo, la culmine del multilateralismo en la protección de los derechos de propiedad intelectual se dio en 1967 con la creación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Esto se explica por el contexto de competencia que se daba en la Guerra Fría, entre EE. UU. y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, con respecto a ámbitos que dependían del desarrollo tecnológico (conquista del espacio, armas nucleares, etc.).

Sin embargo, no solo la OMPI se encarga de la protección de estos derechos a nivel global, sino también la Organización Mundial de Comercio (OMC); puntualmente, con el acuerdo de Derechos sobre la Propiedad Intelectual Relativos al Comercio (TRIPS, 1994).

Estas organizaciones con vocación universal fueron fundamentales para moldear nuestra realidad actual, donde Estados Unidos mantiene su lugar de potencia indiscutida. Principalmente, son importantes para explicar cómo se sostienen las relaciones de desigualdades entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

B) Los conocimientos tecnológicos entre ganadores y perdedores

El escenario planteado pareciera ser ecuánime. Si un país decide invertir en investigación, podrá desarrollarla y eventualmente conseguir innovación, que será protegida por las leyes internas y exteriores. Sin embargo, la igualdad sólo es justa cuando es entre iguales. Los países menos desarrollados suelen no contar con los recursos para incursionar en fastuosas investigaciones y suelen tener una historia tendiente a la exportación de materias primas y no de industria e innovación. Es así como la tendencia nos lleva a que estos países en desarrollo son mayoritariamente usuarios de las nuevas tecnologías, más que productores. Así lo entiende el economista Ha-Joon Chang, cuando expresa: “A diferencia del comercio de artículos y servicios, en el que todo el mundo tiene algo que vender, este es un campo en el que los países desarrollados son casi siempre vendedores y los subdesarrollados, compradores. Por lo tanto, aumentar la protección de los derechos sobre la propiedad intelectual significa que el coste es básicamente soportado por las naciones en vías de desarrollo” (Chang, 2009).

Lo cierto es que a este grupo no le es conveniente tener un alto grado de protección de estos derechos. En primer lugar, porque al haber pocos inventos nacionales, tener una gran protección es innecesaria y, en segundo lugar, porque se evita pagar altas regalías a entes extranjeros por utilizar y adaptar estas tecnologías a sus realidades. Si una alta protección no era conveniente, nos preguntamos por qué los países menos desarrollados suscribieron al acuerdo de Derechos sobre la Propiedad Intelectual Relativos al Comercio, que reforzó la protección de patentes y otros derechos sobre la propiedad intelectual.

La respuesta es simple: por el “compromiso único”. Cuando se creó la OMC, se buscó que todos sus miembros estuvieran en “pie de igualdad”. Consecuentemente, se acordó que, para ser parte, todos debían firmar la totalidad de los acuerdos alcanzados, entre ellos, el referido a la propiedad intelectual. En este contexto no se tuvo en cuenta la situación de los países en desarrollo ya que, si bien existen ciertos beneficios para estos Estados, la manera de delimitar cuáles de estos entran en esta categoría no está especificada. De esta forma, los parámetros para obtener esta consideración quedan a merced de un criterio antojadizo que tiende a restringir

al máximo este beneficio. Esto se refleja numéricamente en la lista de “los países menos adelantados” que pertenecen a la OMC, ya que solo 36 tienen esa categoría y son países con pobreza extrema, mayormente africanos (ver Gráfico N° 1).

Es así como queda planteado el escenario actual. Los países generadores de productos innovadores (es decir, productos más intensivos tecnológicamente) suelen tener una fuerte protección de sus derechos de autor, y con mayores ventajas competitivas. Por otro lado, los países menos desarrollados quedan en una situación de dependencia, sellada por tratados internacionales y en una situación de vulnerabilidad.

Un claro ganador

Dentro de los principales ganadores en este esquema de producción y comercio encontramos, en un puesto privilegiado, a Estados Unidos. No sólo cuenta con una historia de innovación, sino que también cuenta con economías de escala externas. Este modelo de producción implica la concentración de empresas en un lugar deter-

Gráfico N° 1: Resultado se ven los países reconocidos como miembros menos adelantados de la OMC



Fuente: OMC (2020).

minado, que producen múltiples beneficios al interactuar en cercanía. Podemos nombrar a los *clusters* tecnológicos como los principales protagonistas de los rendimientos a escala. Las agrupaciones de empresas intensivas en I+D+i, que se encuentran en Houston, Seattle y Los Ángeles (especialmente, Silicon Valley), se suman a las bienaventuranzas estadounidenses. Los beneficios de estructura de mercado se evidencian en la concentración de mano de obra especializada, en el desarrollo de una red de productores idóneos y en el desborde del conocimiento, que se transmite por canales naturales o encuentros habituales.

Este crecimiento exponencial innovativo se refleja numéricamente. Estados Unidos se encuentra en el primer puesto en la cantidad de billones gastados en I+D+i y en el noveno puesto en gasto en I+D+i en el sector empresarial, según el informe de 2018 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2018). Asimismo, puede verse que casi el tres por ciento del total del Producto Bruto Interno (PBI) estadounidense está destinado a buscar innovaciones y cuenta con una formidable cantidad de investigadores por habitante a nivel mundial (ver Cuadro N° 1).

Sin embargo, esta ubicación dominante se encuentra actualmente amenazada por el aliado que lo ayudó a posicionarse en este lugar de prestigio: la República Popular de China.

El crecimiento chino y su amenaza a los basamentos estadounidenses

A) La relación sino-americana

Desde la década de 1980, la política comercial de apertura que tuvo China les permitió a las empresas occidentales trasladarse a Asia para reducir costos de producción al ofrecer mano de obra barata. En contraposición, “Pekín recibía inversiones, tomaba propiedad intelectual e incorporaba nuevas tecnologías” (Shubich Green & Buen Abad, 2019). En este sistema, China rompía con su situación de desventaja como país en desarrollo ya que, por conveniencia, a la potencia de la innovación le era redituable compartir sus planes.

Cuadro N° 1: Estadística de EE. UU.

Fuente: UNESCO, Institute for Statistics, 2018.

Mientras esta relación se mantenía, China iba paulatinamente incrementando su producción a precios muy competitivos devenidos a su, ya de por sí, mano de obra barata y a sus subvenciones estatales. A su vez, lograba colocar sus productos en el mundo, principalmente en Estados Unidos, lo cual le fue dando un amplio superávit en la balanza comercial.

Cuando China ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC), distintos Estados comenzaron a denunciarla por ejercer prácticas de comercio desleales. Pero esta situación llegó a un punto de no retorno recién en junio de 2018, cuando *the White House Office of Trade and Manufacturing Policy* expresó: “La política industrial china busca ‘introducir, digerir, absorber y reinventar’ tecnologías y propiedad intelectual (PI) de todo el mundo. Esta política se lleva a cabo a través del: (A) robo de PI patrocinado por el Estado mediante robo físico, espionaje y robo cibernético, evasión de las leyes estadounidenses sobre control de exportaciones, y falsificación y piratería; (B) uso de tácticas regulatorias coercitivas e intrusivas para forzar la transferencia tecnológica de empresas extranjeras, normalmente a cambio de un acceso limitado al mercado chino; (C) coerción eco-

nómica a través de restricciones a la exportación de materias primas críticas y poder adquisitivo del monopsonio; (D) métodos de recolección de información que incluyen la recolección de códigos abiertos, posicionamiento de recolectores no tradicionales de información en universidades de EE. UU., laboratorios nacionales y otros centros de innovación, y reclutamiento de talentos de expertos en negocios, finanzas, ciencia y tecnología; e (E) inversión respaldada por el Estado chino para buscar tecnología” (WHOTMP, 2018).

El robo de información y la amenaza a la propiedad intelectual cobró otra dimensión con la llegada al poder de Donald Trump, quien sostuvo: “Proteger las innovaciones, creaciones e invenciones que impulsan a nuestro país son vitales para nuestra prosperidad económica y nuestra seguridad nacional” (WHNSD, 2020). Podemos ver, entonces, que debido a la importancia que tiene la propiedad intelectual en la historia estadounidense y en su modelo económico, el robo de propiedad intelectual sugiere una amenaza de Estado.

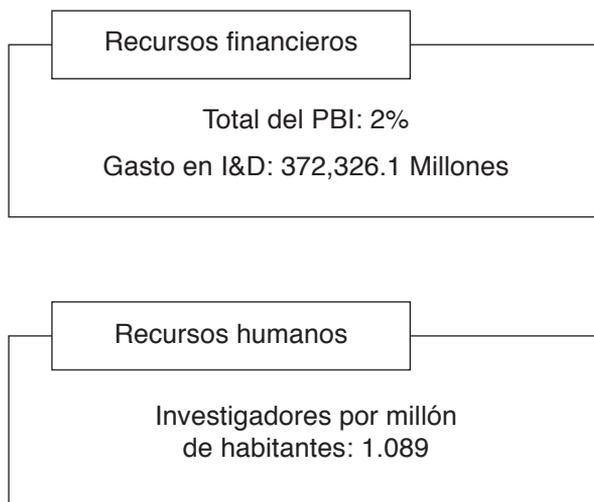
B) El atajo chino

Si bien las prácticas chinas para obtener propiedad intelectual y generar beneficios económicos no son acordes al sistema de comercio acordado por la OMC, sus resultados son contundentes. China, que comenzó como un país en desarrollo, con incontables muertes por hambrunas como las que sucedieron con la política del “Salto hacia adelante”, de Mao Tse-Tung, ahora se esgrime como un competidor mundial de mucha relevancia.

El gigante asiático se encuentra en el segundo puesto en la cantidad de billones gastados en I+D+i, y en el decimotercer puesto en gasto en I+D+i por el sector empresarial (UNESCO, 2018). Vemos, en principio, un cómodo segundo lugar para China, con respecto a los números de Estados Unidos, ya que sólo dos por ciento de su PBI está destinado a la innovación y tiene casi un cuarto de la cantidad de investigadores por millón de habitante que tiene Norteamérica (ver Cuadro N° 2).

Sin embargo, la balanza se invierte con respecto a la propiedad intelectual. En 2019, China superó por primera vez a EE. UU. como principal país de origen de las solicitudes internacionales de patente presentadas ante la OMPI (ver Gráfico N° 2). Esto es aún más rele-

Cuadro N° 2: Estadísticas de China



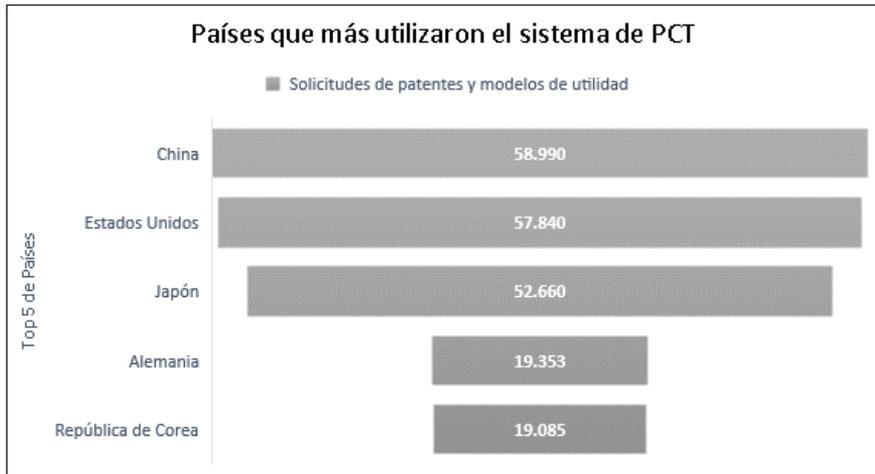
Fuente: UNESCO Institute for Statistics (2018).

vante si consideramos que Norteamérica había ocupado el primer lugar desde que el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT) de la OMPI entró en vigor en 1978².

Asimismo, observando pormenorizadamente las estadísticas, podemos ver que, entre los campos de la tecnología, la tecnología informática (8,7 % del total) representó la mayor parte de las solicitudes PCT publicadas, seguida de la comunicación digital (7,7 %), la maquinaria eléctrica (7 %), la tecnología médica (6,9 %) y la medición (4,7 %). Asimismo, por tercer año consecutivo, el coloso chino de las telecomunicaciones, Huawei Technologies, fue la empresa que más solicitudes presentó en 2019 con 4.411 solicitudes PCT publicadas (ver Gráfico N° 3).

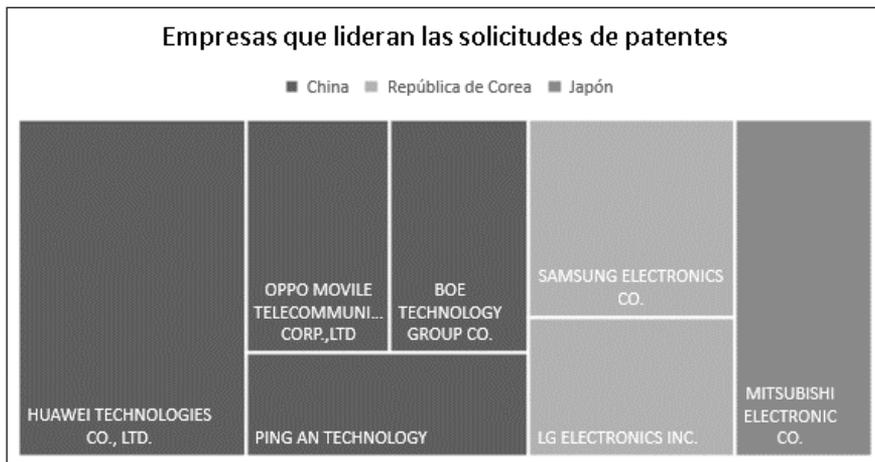
2. De cualquier manera, este tratado sólo implica la presentación de solicitudes de patente y no la concesión de “patentes internacionales”. La tarea y la responsabilidad de la concesión de patentes compete de manera exclusiva a las oficinas de patentes de los países donde se busca la protección. Es decir, el PCT simplemente complementa al Convenio de París, ya que su fin es simplificar y hacer más eficaz y económico el procedimiento para solicitar en varios países la protección de las invenciones mediante patentes.

Gráfico 2



Fuente: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2019).

Gráfico 3



Fuente: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2019).

Se ve una concentración de estas patentes en un conjunto de empresas asiáticas, lo cual deja a las empresas estadounidenses en cuarto puesto. Pero además, Huawei es la empresa mundial que más ha desarrollado e invertido en la tecnología 5G. Esta refiere a la quinta generación de redes inalámbricas que permite una conectividad más rápida a Internet. También promete ser la infraestructura para futuras ciudades inteligentes y brindar mayor capacidad de procesamiento para el *big data* y las finanzas. La tecnología 5G de China representa un momento de transición para su economía, que pasa de fabricar bienes de poco valor a tecnología de punta, lo que significa que llevaría el liderazgo en las nuevas industrias. Este es otro motivo de alarma para Estados Unidos ya que, de concretarse este desarrollo por parte de China, puede empezar a depender de la tecnología asiática –lo cual lo dejaría en una situación de debilidad– y puede ser más vulnerable al espionaje chino.

Para contrarrestar este desarrollo, siguiendo el liderazgo inicial de Australia, EE. UU. prohibió los componentes Huawei de su red nacional de 5G e inhibió a las entidades estadounidenses para hacer negocios de cualquier tipo con esta compañía. Asimismo, en el medio de la Guerra Comercial, Estados Unidos busca frenar el desarrollo económico y tecnológico de China. Pero esto no es gratuito y puede serle hasta contraproducente. En primer lugar, porque al obstaculizar el comercio con China, muchas empresas estadounidenses se ven perjudicadas en sus utilidades y eso puede llevar a EE. UU. a una recesión. En segundo lugar, porque incentivó a que China proyecte su nuevo plan “*Made in China 2025*”, que busca generar autonomía en la obtención de los materiales y tecnologías necesarias para crear sus productos, lo que podría hacer aún más exponencial su crecimiento.

Conclusiones

Podemos ver que el conflicto sino-americano es mucho más que un simple desentendimiento económico, ya que Washington encuentra a sus cimientos –propiedad intelectual y democracia– amenazados por el avance tecnológico de China.

En el aspecto económico, pudimos divisar que la propiedad intelectual es un aspecto estructural y estructurante en el actual sistema mundial, dado que crea ganadores y perdedores y, luego, mantiene el *statu quo*. En ese esquema, los países desarrollados pueden sacar rédito del beneficio secular que les produce crear bienes intensivos en I+D+i, mientras que los países en desarrollo están destinados a ser eternamente dependientes de la tecnología que los primeros producen. En este contexto de constituida desigualdad e injusticia, China hizo caso omiso a las reglas para entrar en un estadio donde quizás nunca hubiera llegado de guiarse por la normativa impuesta. Esto nos invita a pensar si realmente es viable que un sistema global, donde los beneficios están reservados para unos pocos mientras que el resto permanece perjudicado, se mantenga. Quizás un viraje hacia modelos de la transferencia tecnológica mediante, por ejemplo, *Open Sources*, *Creative Commons* y espacios abiertos de divulgación científico-tecnológico, sea una posible solución a este contraste. Lo que no es probable es que luego del ejemplo chino los países en desarrollo se sientan deseosos de querer seguir las reglas y atrasar ese salto a la industrialización y a la competencia tecnológica. Antes de tomar rutas ilegítimas debería pensarse en hacer cambios a la legislación vigente y a los organismos internacionales que los protegen. De igual manera, la inclusión de los países en desarrollo en las cadenas tecnológicas de producción no es simple solidaridad sino necesaria para hacerle competencia al gigante asiático con crecimiento exponencial. Queda principalmente en Estados Unidos la decisión de seguir compitiendo solo en la carrera por el 5G, con altas chances de perder, o reducir un poco sus beneficios monopólicos para incluir a otros países en la carrera para que lo ayuden a conseguirla.

Bibliografía

- BBC News Mundo (20 de marzo de 2018), “5 claves para entender el escándalo de Cambridge Analytica que hizo que Facebook perdiera US\$37.000 millones en un día”. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43472797>.
- Blanchard, O. & Pérez Enrri, D., *Macroeconomía: Aplicaciones para América Latina*, Pearson, 2000.

- CEPAL, *Generación y protección del conocimiento: propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico*, Sede Subregional en México, 2008.
- Chang, J. H., ¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres, Bernal, EDA-Universidad Nacional de Quilmes, 2009.
- Cohen, J. & Fontaine, R., *Uniting the Techno-Democracies. How to Build Digital Cooperation*, Foreign Affairs, 2020, pp. 112-122.
- CPPPI (1883), Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial. Obtenido de <https://wipolex.wipo.int/es/treaties/textdetails/12633>.
- Faliero, J. C. (17 de julio de 2020), “Inteligencia artificial en tiempos de pandemia: riesgos y salvaguardas”, Orden Internacional, pp. 2-4. Obtenido de <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://sehla.org/wp-content/uploads/2020/08/Paper-SKR-2-pdf.pdf>.
- Harari, Y. N. (24 de abril de 2019), “Diálogo entre el popular historiador israelí y Fei-Fei Li, co-directora del Human-Centered Artificial Intelligence de Stanford, sobre el futuro de la inteligencia artificial” (F.F. Li, Entrevistador). Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=d4rBh6DBHyw&feature=youtu.be&t=668> - minuto 11:08.
- Hunt, M. H., *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*, University of North Carolina Press, 2007.
- IPVM (8 de diciembre de 2020), “Huawei / Megvii Uyghur Alarms”. Obtenido de <https://ipvm.com/reports/huawei-megvii-uygur>.
- Keohane, R. & Nye, J., *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1977.
- Lugones, G. & Bianco, C., *Teoría del Comercio Internacional*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2012.
- OMC (9 de diciembre de 2020), “World Trade Organization”. Obtenido de Organización Mundial del Comercio: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP007.
- OMPI (2019), “Organización Mundial de la Propiedad Intelectual”. Obtenido de Facts and Figures: <https://www.wipo.int/edocs/infogdocs/en/ipfactsandfigures2019/>.
- OMPI, “Organización Mundial de la Propiedad Intelectual”, *What is Intellectual property?*, Geneva, World Intellectual Property Organization, 2020.

- Shubich Green, Y. & Buen Abad, A. H. (20 de septiembre de 2019), “Trampa de Tucídides: Rivalidad entre China y Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, <http://revistafal.com/trampa-de-tucidides-rivalidad-entre-china-y-estados-unidos/>.
- TRJPS (1994), “Derechos sobre la Propiedad Intelectual Relativos al Comercio”. Obtenido de <https://wipolex.wipo.int/es/text/305796>.
- UNESCO (2018), “UNESCO, Institute for Statistics”. Obtenido de <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>.
- Véliz, C., *Privacy Is Power: Why and How You Should Take Back Control of Your Data*, London, United Kingdom, Transworld Publishers Limited, 2020.
- WHNSD (2020). White House National Security and defense, President Donald J. Trump Is Protecting America From China’s Efforts To Steal Technology And Intellectual Property. Fact Sheets.
- WHOTMP (2018). White House Office of Trade and Manufacturing Policy, How China’s Economic Aggression. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>.

LA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE: UN LIDERAZGO EN TRANSFORMACIÓN

American Hegemony: A Leadership under Transformation

MARÍA SOFÍA MEIJIDE HOFFMANN¹

Resumen: En los últimos años, y principalmente en la “Era Trump”, la sociedad norteamericana dejó en evidencia que quizás no hay consenso suficiente como para respaldar los costos sociales que supone la hegemonía. En el caso de los Estados Unidos, esta hegemonía se construye, entre otras cosas, a partir de su preeminente presencia militar en el mundo, su alta inversión económica en los organismos internacionales, ser el centro financiero internacional y ser el principal promotor de los ideales democráticos y liberales alrededor del mundo. La hegemonía estadounidense está siendo desafiada por el nacionalismo de su propia sociedad y, a su vez, por las nuevas capacidades de otras potencias mundiales. En este contexto existen varios escenarios potenciales. El país norteamericano tendrá que decidir si mantiene el *statu quo*, opta por dar un paso al costado y compartir la hegemonía con las potencias en ascenso, o bien adapta su hegemonía a los desafíos actuales.

Palabras clave: Estados Unidos, Hegemonía, Nacionalismo, Aislacionismo, Dominación.

1. Licenciada en Relaciones Internacionales por la UCA. Cofundadora de Politeia Argentina. Asistente de investigación en el marco del Programa de Estudios sobre los Estados Unidos - UCA. Investigadora y creadora de contenido para Instinto Político.

Abstract: In recent years, and mainly in the “Trump Era”, American society has made evident that there is not enough consensus on supporting the social costs of hegemony. In the case of the United States, its hegemony is built upon its preeminent military presence in the world, its high economic investment in international organizations, being the international financial center and being the main promoter of democratic and liberal ideals around the world, among other things. American hegemony is being challenged by its society’s nationalism and by the new capabilities of other world powers. In this context, a number of potential scenarios arise. The United States will have to decide, whether to maintain the *statu quo*, to step aside and share its hegemony with the rising global powers or to adapt its hegemony to current challenges.

Keywords: United States, Hegemony, Nationalism, Isolationism, Domination,

Introducción

Luego de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos (EE. UU.) se convirtieron en un actor clave en el escenario internacional. Pasada la Segunda Guerra Mundial, este país se colocó como aquél que encabezaba uno de los bandos del mundo bipolar. Ya finalizada la Guerra Fría, se coronó como el líder indiscutido del sistema internacional, sin competencia ni cuestionamiento alguno.

Durante la última década del siglo XX, el país del norte se hizo presente en todo el mundo: préstamos, inversiones, relaciones diplomáticas, alianzas y fuerzas militares, por no seguir mencionando más ejemplos. Luego del atentado a las torres gemelas, los Estados Unidos probaron al mundo cuán lejos estaban dispuestos a llegar para proteger a su nación y al mundo. Por si antes eso estaba en duda, a partir del 11 de septiembre (11S), EE. UU. se convirtió en el “policía del mundo” (Dalby, 2008). Uno de los elementos de la Doctrina Bush era la sensación de que la paz y la estabilidad internacional requerían que EE. UU. afirmara su primacía en la política mundial (Jervis, 2003).

Ser el primero, sin importar a qué precio, fue poco cuestionado hasta la Era Trump. Ser el hegemón da un poder incomparable, pero conlleva costos difíciles de afrontar. Ser aquél que más dinero, capital humano y material bélico invierte para mantener el orden mundial supone un costo social muy alto. El discurso que versa sobre los intereses nacionales en el exterior cada día queda más obsoleto y se hace difícil de sostener.

Es por esta razón que aparece la idea de un EE. UU. ajeno a todo aquello que no es de su interés real, es decir, su propia nación: “El futuro no pertenece a los globalistas, sino a los patriotas”, expresó Trump ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2019. Autores como Walt (2018) plantearon que Trump, lejos de liberar a los Estados Unidos de compromisos en el mundo, mantuvo los existentes y además generó nuevos: involucró más tropas en Afganistán y aumentó esfuerzos para acrecentar las tensiones con Corea del Norte, Irán y China. No obstante, haya sido puesto en práctica o no, el discurso aislacionista tuvo mucha recepción por parte de la sociedad estadounidense y expone la necesidad de transformar los modos de ser hegemón, en caso de querer seguir siéndolo.

Por mucho tiempo EE. UU. se hizo cargo en gran proporción de cuestiones como la seguridad internacional, la estabilidad financiera global y la dirección y financiamiento de los organismos internacionales. Sin embargo, la complejidad actual del mundo hace que EE. UU. quizás no pueda afrontar esos costos como lo hacía antes o que al menos no quiera hacerlo solo, como ocurrió al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Ikenberry, 2001).

Hoy queda en los estadounidenses preguntarse si quieren continuar ocupando el primer puesto (sin importar los costos que eso conlleva) o si están dispuestos a conformarse con menos estatus con tal de enfrentar menos costos. Aunque también existe una tercera alternativa: seguir siendo hegemón, pero de un modo distinto.

Dividiremos el trabajo en función de cómo se está modificando esta hegemonía. Un primer apartado se dedicará a la noción de Imperio Americano de Simon Dalby (2008). En la segunda sección hablaremos de algunas de las distintas variables que construyen la hegemonía americana y cómo estas se están movilizand: fuerzas militares, inversión en organismos internacionales, poder económi-

co, promoción del liberalismo y ser la primera potencia mundial. En una tercera sección debatiremos sobre escenarios posibles. Por último, finalizaremos con conclusiones en lo que respecta a la hegemonía americana a partir de ahora.

Construcción del Imperio Americano

Para entender qué está pasando con la hegemonía americana, quizás podríamos empezar por comprender sus fundamentos y modos de ser. Hay muchos que asocian la supremacía norteamericana con la idea de imperio. Según Dalby (2008), la noción de un Imperio Americano surge a partir de la analogía que puede hacerse entre EE. UU. y el antiguo Imperio Romano. Hay distintas características de este último que nos permiten entender mejor esta premisa. Empecemos recordando que originalmente las fuerzas militares del Imperio Romano han tenido dos funciones principales: patricular las periferias contra las amenazas externas, y la pacificación, administración y vigilancia interna. Roma, como único capaz de llevar orden y paz al imperio (*Pax Romana*), encuentra su espejo en un EE. UU. que asumió la responsabilidad de asegurar al mundo luego del 11S, donde la geografía del peligro se fusionó con un imaginario imperial de vencer una guerra contra una amenaza global (Dalby, 2008).

Otro dato crucial sobre la noción imperial es que los imperios participaban en guerras contra organizaciones políticas periféricas y militarmente débiles. Si bien no podemos decir que los grupos a los que enfrenta EE. UU. en la periferia son débiles, sí tienen una capacidad militar reducida en relación a los estados. Este tipo de adversarios son los que viene enfrentando EE. UU. en el Tercer Mundo y Medio Oriente, como lo es Al-Shabbaab en Somalia o lo fue el Ejército de al-Mahdi en Irak.

Otra característica para tener en cuenta es la capacidad de un imperio de movilizar legiones de infantería pesada de una parte del imperio a otra relativamente rápido, algo que la marina, la fuerza aérea, la vigilancia espacial y la comunicación estadounidense hoy tienen más que resuelto. La presencia militar romana, como recordatorio del poder imperial, podría ser comparada con la presencia

militar estadounidense en distintas partes del mundo, como, por ejemplo, su presencia militar y rol de observador en los procesos de reconstrucción política en Medio Oriente.

Sin embargo, algo que comparten también estos dos es la incapacidad de mantener legiones dispersas a largo plazo. En ambos casos, esto expuso la necesidad de utilizar tropas auxiliares locales para la pacificación “imperial” y las operaciones policiales. Esto se ve plasmado en todas las guerras “*proxy*” o guerras por delegación que se dan actualmente, donde EE. UU. no pelea directamente en los escenarios de conflicto sino apoyando, tanto discursiva como militarmente, a milicias o grupos locales.

Existen varias formas de ver a este “Imperio Americano”, pero hay tres visiones que resultan interesantes para este debate, las cuales son las de Michael Ignatieff, Alain Joxe y Thomas Barnett (Dalby, 2008). La primera plantea la idea de un *Imperio Lite*. En este caso, las tropas estadounidenses tienen un alcance global, pero no tienen la capacidad de mantener guarniciones sustanciales durante períodos prolongados, ni tampoco tienen la capacidad de “construir naciones”. En este caso estaríamos frente a una sublimitación imperial.

Por su parte, la teoría respaldada por Alain Joxe supone que este poder no busca “conquistar” sino sólo enriquecerse a sí mismo. Según estas ideas, EE. UU. está sosteniendo este Imperio “inconquistando”, es decir, eludiendo los requisitos que Maquiavelo puso de manifiesto: la obligación de enriquecer a los pueblos conquistados tanto como a los conquistadores (Dalby, 2008). Más que el ordenador del mundo, Joxe llama a este imperio el “Imperio del Desorden”, porque EE. UU., lejos de promover un crecimiento sostenido de su imperio, arma su recorrido en función del control de los recursos. Por lo que, si tiene que desordenar regiones para lograrlo, lo hará.

La lógica de Barnett, en cambio, es menos rebuscada. Para él, EE. UU. es el encargado de ayudar a las partes remotas del mundo a conectarse con el núcleo globalizado. Los peligros del mundo se generan por la falta de conexión de las regiones aisladas al centro global, donde ese núcleo sería un garante de paz y seguridad. Sin embargo, en su opinión esto no sería un imperio. EE. UU. no reduce la brecha para conquistarla, sino para invitar a otros a unirse a algo

mejor. EE. UU. ayuda a construir la conectividad, dejando que los pueblos elijan qué hacer con esos lazos, esa comunicación y todas esas posibilidades. A diferencia de las otras dos posturas, Barnett argumenta que las fuerzas estadounidenses deben ser ampliadas al punto tal de convertirse en administradoras del sistema, llamando a una “conquista temporal” de los pueblos aislados, de manera tal de civilizarlos y pacificarlos, y así conseguir su libertad.

Estas nociones del Imperio Americano nos permiten contar con distintas visiones sobre cómo es y el objetivo que puede tener la hegemonía americana. Hoy en día, esta se encuentra cuestionada y resulta interesante ver ahora qué bases de la estructura se están moviendo y cuáles podrían ser sus consecuencias.

Una hegemonía en cambio

El poder “real” como principal protector

EE. UU. suele ser uno de los primeros en desplegar tropas por distintas partes del mundo ante las amenazas prominentes a la seguridad internacional. Uno de los ejemplos más claros fue la formación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, por medio de la cual se comprometía con la seguridad europea ante las amenazas provenientes de la Unión Soviética (Ikenberry, 2001). Otra región que cuenta desde hace mucho tiempo con la presencia activa estadounidense es Medio Oriente. La inestabilidad política en la región, su abundancia en recursos energéticos y el desarrollo del terrorismo religioso dieron lugar al mandato estadounidense de ordenar esa parte del mundo. No lo hace solo, pero sí es quien más presencia tiene o al menos quien más costos, tanto económicos como políticos, asume por la intervención. Japón es otro ejemplo concreto del compromiso estadounidense con la seguridad mundial. El Tratado de Cooperación y Seguridad Mutua (1960) compromete a EE. UU. con la seguridad del país insular. Esto obliga a EE. UU. a mantener una gran cantidad de bases en el Pacífico, las cuales suponen muchos recursos económicos y humanos en la causa.

Asumir el rol de estado protector de la seguridad global conlleva ser tomado en serio y poder exigir condiciones que otros estados

no están en posición de pedir. Pero también supone invertir mucho dinero y asumir nuevos peligros. En cuanto a la inversión, es muy abundante el dinero que se destina a bases y tropas en el mundo, y si a esto le sumamos la cantidad de gente que se arriesga por mantener esa seguridad, el costo se hace inevitablemente más alto. Es verdad que todas esas inversiones militares generan más puestos de trabajo y más población empleada, pero el problema aparece cuando los soldados están dentro del conflicto y ya no hay marcha atrás.

El funcionamiento de los organismos internacionales gracias a los Estados Unidos

No es novedad que EE. UU. es el país que más invierte en muchos de los organismos internacionales. Por mencionar tan solo algunos ejemplos, del 100 % del presupuesto destinado a las Misiones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, el 27,89 % (2021) es aportado por EE. UU., seguido recién por China, que aporta un 15,21 % (2021) (ONU, 2021). De las contribuciones pactadas en el ciclo 2018-2019 para la Organización Mundial de la Salud (OMS), EE. UU. estaba obligado a aportar un 22 % de ellas, cuando el siguiente país con mayor aporte fue Japón, invirtiendo menos de la mitad (9,7 %) de lo hecho por EE.UU.

Es verdad que estar en esa situación le permite tomar decisiones como ningún otro, pero también es cierto que si la población no ve resultados concretos y eficientes de esas inversiones puede que no esté dispuesta a mantenerlas. Una demostración de este pensamiento fue la decisión del exmandatario Donald Trump de retirarse de la OMS en medio de una pandemia.

¿Primero el dólar?

Durante muchos años EE. UU. fue el epicentro de las relaciones económicas, financieras y comerciales a nivel mundial. Eso significó que lo que hiciera o dejara de hacer con su economía podía afectar a cualquier país del mundo.

Si bien hoy Wall Street sigue siendo el centro financiero internacional, y la economía estadounidense tiene impacto en todo el mundo, muchos países están desafiando su supremacía y están demostrando que la dependencia de otros países con respecto a EE. UU. podría ser relativa. Si tomamos como criterio la capacidad de asegurar la provisión de bienes públicos a nivel global, países como Rusia y Alemania no logran alcanzar a EE. UU. en gran escala, por lo que este último no encuentra tantos competidores. No obstante, encuentra a uno muy poderoso: la República Popular China (Actis y Creus, 2018). Este país, con la promoción de la nueva ruta de la seda, entre otros proyectos, busca armar un circuito comercial donde no sólo sea el líder, sino que también logre la dotación de recursos necesarios para poder despegar más aún a nivel mundial (Malena, 2018). Es tal la competencia entre estos dos países que muchos académicos hablan de una bipolaridad en el sistema internacional.

En otro ámbito económico donde EE. UU. está siendo alcanzado es en la ciencia y la tecnología, aplicadas a la producción en masa. Esto quedó expuesto con la producción de las vacunas para combatir el COVID-19. No fue sólo EE. UU. sino también Rusia, Alemania, Inglaterra, India y China quienes demostraron tener una gran capacidad productiva. Todavía no sabremos quién terminará produciendo más o ganando más dinero al respecto, pero sí sabemos que la vacuna no será objeto de un monopolio comercial.

Por otra parte, cabe aclarar que la geoeconomía está tomando el lugar de la competencia geopolítica, lo que significa que la lógica de la guerra empieza a estar inmersa en la trama comercial (Luttwak, 1990). A pesar de que exista la interdependencia en el área económica y comercial, las fronteras estatales no desaparecieron, y los estados, al quedar la guerra un tanto obsoleta, empezaron a competir en aquello que hoy les importa más: sus intereses económicos. Actualmente, la seguridad, la prosperidad y el poder vienen de la mano de ganancias económicas. Es por esta razón que los estados están más atentos a estas últimas antes que a la carrera armamentista.

Los estados están creciendo y encontrando su lugar en la red económica internacional, no estando EE. UU. del todo preparado para que otros países del mundo estén en condiciones de competir con él en este rubro. Además, hay cuestiones de esta nueva moda-

lidad que escapan a su control, como el poder de las corporaciones privadas y/o multinacionales.

Crisis de gobernanza global pero no crisis del sistema liberal

“Estados Unidos siempre elegirá la independencia y la cooperación sobre la gobernanza, el control y la dominación globales” (Trump, 2018). En 2016, por primera vez desde 1930, Estados Unidos eligió un presidente que fue hostil frente al internacionalismo liberal (Ikenberry, 2018). Esto puso de manifiesto una crisis del liderazgo hegemónico estadounidense, aunque no necesariamente del sistema liberal en sí. Según Ikenberry (2018), esto no supone la caída de la ideología liberal en el mundo, aunque existen visiones que sostienen que la hegemonía occidental es la única capaz de defender esta ideología en el mundo.

Los esfuerzos de EE. UU. por hacer prevalecer el orden liberal llevaron paz, bienestar social y orden político a muchas partes del mundo, como lo ocurrido con la Alemania Occidental del siglo XX. Sin embargo, también le costó muchas guerras, como la intervención en Irak; rupturas de relaciones diplomáticas, como fue el caso de Irán; y tensiones y hasta amenazas a su propia seguridad, como lo ocurrido en sus relaciones con Corea del Norte. Esto no significa que el orden liberal caiga en desuso, pero sí que a su principal promotor le pueda estar costando defenderlo sin asumir grandes consecuencias.

Otras potencias en ascenso

EE. UU. ya no es el único país con capacidad de sacar a flote al mundo. Desde la perspectiva económica, ya vimos cómo China se convirtió en la principal competencia comercial y económica de EE. UU., o cómo la vacuna del COVID-19 mostró que hay muchos países con capacidad de hacerse notar en el desarrollo científico, y, por ende, en el comercio internacional.

Desde la perspectiva militar, tanto en lo que fue la operación Tormenta del Desierto en Irak o la llamada “guerra contra el terro-

rismo” luego del 11S, fue EE. UU. quien lideró, entre 1990 y 2010, aproximadamente, las operaciones contra un único enemigo en Medio Oriente, el fundamentalismo islámico. Por el contrario, la década pasada fue protagonista de otros líderes luchando contra el mismo adversario de EE. UU. Uno de esos nuevos actores fue la Federación Rusa, quien lideró su propia coalición contra el Estado Islámico. Sin embargo, no es la única. Mientras acompañaban a EE. UU. en su coalición, fueron sus propios aliados quienes tomaron un rol mucho más preponderante en las misiones contra el terrorismo. Nos referimos a países como Turquía, Israel o Francia.

Además, cabe destacar la presencia de una especie de Guerra Fría en Medio Oriente durante la década anterior. EE. UU. se enfrentó a sus pares del Consejo de Seguridad, a saber, Rusia y China, en guerras interminables que dejaban en evidencia la verdadera competencia bélica que existe entre las principales potencias mundiales.

Distintos escenarios posibles

Frente a la complejidad de este mundo, el cual no es más unipolar y se acerca más a uno multipolar, EE. UU. enfrenta desafíos que ponen en jaque su rol preponderante en él. Eso no significa que no sea más hegemón ni que pierda ese estatus, simplemente significa que el mundo se está movilizándose y no todo es como solía serlo.

Ante esta situación hay muchos escenarios posibles. Uno de ellos podría ser poner todos los esfuerzos para mantener el *statu quo*. Eso quiere decir, buscar mantener su hegemonía en los términos y condiciones en los que se encontraba hasta antes de la aparición de los discursos nacionalistas y aislacionistas. Esto, que Posen y Ross (1996-1997) llamarían “la estrategia de la primacía”, significa mantener la presencia militar en el mundo, seguir invirtiendo la mayor cantidad de dinero posible en los organismos internacionales, negociar lo que sea necesario para ser el socio económico y comercial de la mayor cantidad de países posibles e intervenir en donde corresponda para promover el sistema liberal. Esto podría venir acompañado de recuperar el discurso que versa sobre los intereses nacionales en el exterior, de modo tal que la sociedad acom-

pañe la decisión de mantener los esfuerzos tendientes a sostener esa hegemonía rígida. A su vez, esta alternativa supone la necesidad de no permitir que las potencias en ascenso tomen un rol preponderante, por lo que se seguirán generando fricciones ante la negativa estadounidense a que estos países se conviertan en potencias mundiales.

Otra forma de actuar por parte de EE. UU. podría ser dar un paso al costado y velar por lo que Posen y Ross (1996-1997) denominaron “neo-aislacionismo”. Esto conlleva a que sus compromisos militares en el exterior, los financiamientos que otorga a los organismos internacionales, los esfuerzos por ser el centro de la economía y el comercio mundial, y sus intervenciones en los sistemas políticos no democráticos y antiliberales sean cada vez menos. Además, daría espacio para que las potencias en ascenso se consoliden como tales, lo cual abriría la posibilidad de que EE. UU. asuma un rol prescindible más que imprescindible en la política internacional.

Por último, podría darse una tercera alternativa, donde EE. UU. no pierde su rol preponderante pero acepta la necesidad de compartir los costos de la hegemonía con otros poderes. Aceptar la necesidad no sólo supone aceptar la entrada de otros actores al juego de toma de decisiones, sino también saber pedir ayuda. Esto no significa perder importancia. La posición que ocupa hoy EE. UU. en el tablero internacional le permitirá mantener su gran imagen, por lo que su rol de líder no desaparecería. En realidad, lo que supone esta opción es que EE. UU. se convierta en un *primus inter pares*, donde sea el primero entre iguales. Ser igual a otros implica conservar el mundo en orden pero con el esfuerzo de varios; y ser el primero le permitirá ser el más importante dentro de esos varios. Al fin y al cabo, el objetivo del hegemón debe ser contener el orden y la estabilidad internacional, pero eso no significa que tenga que hacerlo sólo. Construirlo en conjunto no sólo asegura un orden más rápido y fácil, sino que garantiza una manutención a lo largo del tiempo. Esta estrategia combina elementos de las llamadas estrategias de compromiso selectivo y seguridad cooperativa (Posen y Ross, 1996-1997).

Esta forma distinta de vivir la hegemonía supondría, en primer lugar, no ser el único responsable de mantener al mundo seguro. La seguridad es problema de todos y no de un solo país. No decimos

que EE. UU. haya hecho todo el trabajo durante estos años, sino que el resto de los países podrían tener un mayor compromiso con un mundo que también les pertenece. EE. UU. no debe olvidar que, con tal de no perder la protección estadounidense, los demás países posiblemente estén dispuestos a aumentar sus esfuerzos para defender la paz y la seguridad internacional.

En segundo lugar, implicaría exigir cuotas más proporcionales y justas en los organismos internacionales, donde los países saben que sin EE. UU. muchos de estos podrían dejar de funcionar o quedarían obsoletos. Esto último no se daría sólo por una cuestión de financiamiento, sino por la importancia de su voz para su funcionamiento. La anarquía internacional genera inseguridad a cualquier país, pero la gobernanza global tampoco funciona solo, requiere de líderes que la guíen. Sin estos, las organizaciones internacionales caen en desuso. A partir de esta premisa, EE. UU. se vuelve no sólo importante, sino necesario para el funcionamiento del multilateralismo, lo que le da margen de maniobra para pedir y recibir aquello que demanda.

En tercer lugar, en cuanto a la competencia económica, significaría que EE. UU. pueda asumir las consecuencias de la interdependencia producto de la globalización misma y cooperar para que no haya obstáculos. Es muy difícil pensar que no querrá competir con China por mantener la supremacía, pero a la vez generar fricciones con este país quizás no sea la salida más conveniente. Como bien mencionan Actis y Creus (2018), China es el principal tenedor de dólares y bonos del Tesoro estadounidense, además de que tiene la mayor reserva mundial de divisas y es el mayor inversionista extranjero en deuda del gobierno norteamericano. Cualquier movimiento de China en ese espacio puede perjudicar a la gran economía estadounidense. Sin embargo, aunque esto parezca una ventaja para China, esta última sabe que, si intenta perjudicar a EE. UU. vendiendo masivamente sus valores, pierde valor la propia reserva que tiene en su poder. ¿Qué significa esto? Que si, en última instancia, ninguno podrá terminar de perjudicar al otro, generar fricciones que no devendrán en nada no tiene tanto sentido como sí lo tiene intentar cooperar en el marco internacional.

En cuarto lugar, traería consigo seguir velando por el liberalismo, pero sin imponerse por la fuerza ni haciéndolo sólo. Según

Ikenberry (2018) y Fukuyama (1989), el internacionalismo liberal es el sistema ganador por excelencia. Siguiendo esta línea y amparándose en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, documento respaldado por la mayoría de los estados que albergan la tierra, conformarse con que el liberalismo en lo relativo a lo político no sea respetado no debería ser opción. Pero no por eso EE. UU. tiene que ser el único que luche por la libertad y los Derechos Humanos. Si bien contar con un grupo que lo respalde no sería novedad, el compromiso podría ser más exhaustivo y además extenderse a otros países que EE. UU. no contaba como aliados, y hasta quizás los consideraba “enemigos”.

En quinto lugar, implicaría que más potencias ocupen la “mesa chica”. Esto significa que EE. UU. podría dejar de ver al mundo como uno unipolar, donde él solo es el líder, o un mundo bipolar, donde Rusia es su contracara en el Consejo de Seguridad. En este escenario posible, EE. UU. promovería la visión de un mundo multipolar, donde existe la competencia entre los pares pero eso no los convierte en enemigos. Al contrario, los verdaderos adversarios no son otros estados sino aquellos que atentan contra la existencia del estado mismo. En lo relativo a lo militar, los países ya saben que juntos pueden proteger al mundo. Nadie niega la existencia de intereses superpuestos, pero para explotar esos intereses, primero el mundo debe estar seguro. Y en lo relativo a lo económico, la interdependencia compleja de la que hablan Robert Keohane y Joseph Nye (1989) demuestra que los países necesitan más de lo que reconocen. Si China y EE. UU. no van a la guerra, no es sólo por el temor que despiertan sus capacidades, sino también porque la confrontación traería pérdidas significativas para ambos (Actis y Creus, 2018).

Consideraciones finales

Las cosas ya no son como lo eran en la década del noventa. EE. UU. no perdió su estatus de gran potencia, pero hoy no es el único país con poder. A pesar de sus tantos competidores, todavía sigue siendo el principal decisor mundial y sobre quien recae gran parte de la gobernanza global. Con un sistema ideológico y eco-

nómico predominante, además de sus grandes capacidades militares, el poder estadounidense sigue siendo indiscutible. No obstante, ninguna condición de este tipo es para siempre. El mundo cambia y la posición de los países en él también. Tal como alguna vez Inglaterra le pasó el mando a los Estados Unidos, este último podría tener que hacerlo con algún país emergente en las décadas que siguen. Las condiciones actuales lo obligan a replantearse su rol en el mundo.

Es evidente que los costos que viene asumiendo desde hace treinta años aproximadamente (sin tener en cuenta todos los asumidos durante la Guerra Fría) están siendo cuestionados y, salvo que sean modificados, los estadounidenses cada día serán más reacios a seguir asumiéndolos. Eso no significa que el magnate norteamericano no pueda usar su gran poder, para cambiar los modos que tiene de proyectarse en el mundo, sin dejar de ser el primero en la fila. Pero queda en él decidir si pelear por conservar la estructura actual, dar un paso al costado, o adaptar su hegemonía a las demandas de la nueva década.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Creus, N., “China y Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18, Núm. 3, 2018, pp. 8-14. Disponible en: www.fal.itam.mx (consulta: 4 de marzo de 2021).
- Dalby, S., “Imperialism, Domination, Culture: The Continued Relevance of Critical Geopolitics”, *Geopolitics*, 13:3, 2008, pp. 413-436. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/14650040802203679> (consulta: 5 de marzo de 2021).
- Fukuyama, F., “The End of History?”, *The National Interest*, No. 16, Summer 1989, pp. 3-18. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/24027184> (consulta: 8 de marzo de 2021).
- Ikenberry, J., *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001.
- Ikenberry, J., “The End of International Order?”, *International Affairs* 94 (1), 2018, pp. 7-23.
- Jervis, R., “Understanding Bush doctrine”, *Political Science Quarterly*, 118:3, 2003, pp. 365-388.

- Malena, J., “La Gran Estrategia de China en la era de Xi Jinping”, en Elsa Llenderozas, *China, Rusia e India en América Latina. Un enfoque multidimensional*, Buenos Aires, UNDEF, 2018.
- Luttwak, E., “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, *The National Interest*, No. 20, 1990, pp. 17-23. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/42894676> (consulta: 4 de diciembre de 2020).
- Nye, J. y Keohane, R., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, 1989.
- Posen, B. y Ross, A., “Competing visions for U.S. grand strategy”, *International Security*. 21:3, 1996-97, pp. 5-53.
- Walt, S., *The Hell of Good Intentions*, NY, Just World Books, 2018, Capítulo 6.
- Vásquez Jaramillo, D., “Estados Unidos - Japón: el dilema militante de un antiguo imperio”, *Revista Mundo Asia Pacífico*, Universidad EAFIT, 2018.
- Sitios web
- Guimón, P., “Trump, en la ONU: ‘El futuro pertenece a los patriotas, no a los globalistas’”, *El País*, 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/09/24/actualidad/1569343093_534218.html (consulta: 9 de marzo de 2021).
- Trump, D., “Discurso de Donald Trump ante la Asamblea General de las Naciones Unidas”, *White House*, 2019. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/> (consulta: 5 de diciembre de 2020).
- Presupuesto 2021 de las Misiones para el Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/> (consulta: 6 de marzo de 2021).
- Escala de contribuciones para 2018-2019 de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_R9-sp.pdf?ua=1&ua=1 (consulta: 7 de marzo de 2021).

UN PAÍS, MUCHAS TEORÍAS: LOS ESTADOS UNIDOS EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

One country, many theories: US in the International Relationships theory

FRANCISCO OYUELA¹

Resumen: Parafraseando al texto *One world, many theories*, de Stephen Walt, este ensayo lo que propone es tomar las tres principales escuelas de pensamiento de la teoría internacionalista, y aplicarlas a un mismo caso de estudio: los Estados Unidos, puntualmente en su política exterior. La idea es hacer un paso por sobre el constructivismo, el realismo y el liberalismo, descubriendo qué tiene para aportar cada uno. El objetivo será encontrar una visión comprensiva y abarcativa de la gran estrategia norteamericana.

Palabras clave: Realismo, Constructivismo, Liberalismo, Gran Estrategia, EE. UU.

Abstract: Paraphrasing *One world, many theories*, from Stephen Walt, this essay has the purpose to take the three main schools of thought of internationalist theory, and apply them to the same studied case: the United States, more precisely it foreign policy. The idea is to have a quick look of the constructivist, realism and liberalism theories, trying to discover what each one has to offer.

1. Estudiante de RR.II. UCA, miembro del Comité de Geopolítica en el Think-Tank “Estela Sur”. Redactor en la revista universitaria, colaborador en otros medios escritos.

The main objective of this is to encounter the most comprehensive vision of the U.S. Grand Strategy.

Keywords: Realism, Constructivism, Liberalism, Grand Strategy, U.S.

La combinación entre la enorme magnitud de un país como los Estados Unidos y la rica bibliografía entre diferentes teóricos de las relaciones internacionales puede relegarnos a dos errores: el primero sería no poder determinar en qué espectro de la teoría se encuentra el país en cuestión, dejando difuminado su análisis; mientras que el segundo podría ser tener una aproximación acotada, relegando a solo una sección de la bibliografía a la hora de explicar el fenómeno norteamericano. Este ensayo propone una solución ambiciosa, la de poder integrar la bibliografía y sobreponerla al caso de análisis. Para esto veremos que al diseccionar el objeto de estudio la claridad teórica se verá realizada. Más sencillamente: al detenernos caso por caso, podremos ver de manera más fácil qué aspectos de la realidad se relacionan con las distintas teorías internacionalistas.

Obviamente, nos dedicaremos a estudiar el caso de los Estados Unidos de América, haciendo foco en su gran estrategia y política exterior. Esto se debe a que, en parte, su política exterior está marcada y transversalmente atravesada por su ambiciosa política de defensa; a su vez, hablaremos de teoría de las relaciones internacionales. Es por esto que encontramos una doble justificación a la hora de focalizar nuestro objeto de estudio.

We, the people

Si hablamos de EE. UU., y más precisamente de cómo funciona, es imperativo dejar en claro que constitucionalmente es un país armado por y para el pueblo (“*the people*”, en los textos fundacionales). Esto trae una serie de implicancias en la cadena de decisiones que resulta, *a priori*, en una permeabilidad del sistema a diferentes actores que integran la sociedad política estadounidense. La

Constitución norteamericana plantea como actor central respecto a las instituciones al pueblo (Braddock Communications, 2004).

La arquitectura institucional estadounidense tiene como valor fundamental el sistema de contrapesos. Desde la autoría de este ensayo sostenemos que este balance natural que instauran las normas norteamericanas termina conduciendo a una aplicación en cada ámbito de la vida política del país; en concreto, que el concepto de pueblo² sirva como puerta de acceso al *policy making* americano deja la posibilidad de que otros tipos de conceptos de pueblo entren al juego. Más precisamente nos referimos al *lobby*, los *think-tanks* y otros agentes que pueden repercutir en el juego político.

Constructivismo

Nuestra primera gran herramienta para entender mejor cómo esta composición fundamental de la arquitectura institucional estadounidense incide en el manejo de las relaciones internacionales será el constructivismo. Y pues es evidente que esta sintonía de pensamientos puede sernos de gran valor por cómo tiene su objeto de análisis no en países, sino en individualidades. Fundamentalmente, al hablar de estas individualidades³ también estaremos implicando a las ideas que respaldan a estos.

Precisamente, la rama constructivista le da enorme importancia a cómo las ideas o creencias dan forma a los códigos de conducta y relaciones de un determinado momento histórico (Walt, 1998). Así podemos sostener que lo que en principio es una apertura a que “el pueblo” entre en el rumbo que decida tomar la política exterior norteamericana, termina siendo una pieza fundamental en la influencia de las decisiones.

Para poner un ejemplo, podemos hablar de la guerra de Vietnam. Este conflicto tan controvertido para la opinión pública fue un combate extendido por varios años más allá de una serie de intentos de

2. “*The people*”.

3. Nótese la libertad de referirse a individualidades cuando normalmente se habla de “individuos”, y no traducimos por individuos dado que podría interpretarse como una persona sola.

cese al fuego. En este caso, hubo una marcada división entre aquellos que insistieron en mantener el conflicto y los que insistieron en detenerlo. Esto nos da pie para decir que de ser unívoca la conducción política norteamericana, el país no hubiese modificado su posición respecto al conflicto. Aquí entra en juego una idea que también es muy valorada por el constructivismo, y es la de las cúpulas de decisión. *“This does not mean that institutions are not real or objective, that they are ‘nothing but’ beliefs. As collective knowledge, they are experienced as having an existence ‘over and above the individuals who happen to embody them at the moment. In this way, institutions come to confront individuals as more or less coercive social facts, but they are still a function of what actors collectively know’”* (Wendt, 1992:399).

Lo que Wendt explica es que justamente debajo de unas instituciones que son reales, dígame la Secretaría de Estado o el Departamento de Defensa, hay creencias basadas en el conocimiento colectivo, por lo cual terminan actuando en base a lo que los actores saben. Ergo, en Vietnam la estrategia fue virando no solo por los malos resultados sino porque el conocimiento de los decisores fue siendo modificado.

¿Democracia?

Otra interrogante aparece cuando nos preguntamos acerca de los valores reales de la incursión del pueblo en el *policy making*. Dahl se pregunta *“how many readers of these lines have ever participated in a referendum that asked them whether they wished to continue to be governed under the existing constitution? The answer, of course, is: none”* (Dahl, 2003: 2).

Con validez de motivos, el autor se está preguntando por sobre quiénes realmente interceden y actúan en la política norteamericana. Cuántos *“average Joe”* han intercedido en las decisiones de política exterior norteamericana. Claramente, lo que se pretende demostrar aquí es cómo hay una distancia entre lo descrito en las leyes y las teorías, con la realidad institucional.

Pero lo que se pretende en este ensayo no es debatir entre república o democracia, mucho menos teorizar sobre el grado de *res-*

ponsiveness que posee la población norteamericana con sus representantes. Muy por el contrario a lo escrito por Dahl, esta distancia entre el ciudadano promedio y la alta política no es excluyente de incidencias.

En cierto punto, las creencias compartidas de la sociedad pueden penetrar en el saber colectivo de aquellas asociaciones que sí tienen una acción más tangible sobre la creación de políticas.

¿Waters edge?

La idea de que la política local se termina al “tocar el agua” es recurrente en cierto sector de la academia. Esta creencia sostiene que, a fin de mantener una dirección clara y sólida en materia de política exterior, las disyuntivas que pueden darse en la *decision-making* local se terminan. Por el contrario, proponemos en estas palabras ir en contra de esta idea. Principalmente, nos vamos a sostener en la importancia del Poder Legislativo dado que, como veremos más adelante, es el espacio donde el juego partidario puede desarrollarse.

Hablaremos de dos factores que contradicen la idea del “*waters edge*”: (1) la distribución de atribuciones entre el presidente y el Congreso y (2) la relevancia de un bipartidismo en un sistema que posee un Poder Legislativo relevante, además de otros factores.

Cuando hablamos de diferentes atribuciones entre el presidente y el Congreso, estamos hablando de las evidentes situaciones que presenta un sistema republicano. En el caso de EE. UU., van a ser varias las diferencias entre uno y el otro. Igual, debemos hacer la salvaguarda de mencionar que estas distinciones no siempre resultan en rispideces o choques, sino que más bien sirven para hablar de todas las manos que intervienen en la toma de decisiones.

Para los conocedores de la política doméstica norteamericana, rápidamente pensarán en la principal diferencia entre el Ejecutivo y Legislativo americano: el poder de guerra. Y esto es algo importante, el Congreso americano es aquel que puede decidir sobre si hacer la guerra o estar en paz. También, podemos hablar de un factor relevante que no suele ser el más mencionado en el tema, y es el llamado “*purse power*”, o la capacidad del Legislativo a la hora

de decidir sobre la economía de pagos norteamericana. Por último, cabe mencionar la ratificación de tratados, esto es fundamental a la hora de hablar sobre la política exterior de los Estados Unidos.

El lector observará que en esta última sección solo mencionamos casos en los que el Legislativo compite con el Ejecutivo. Esto es así dado que se pretende hacer hincapié en la multicausalidad a la hora de tomar decisiones, y consideramos que el Legislativo es lo suficientemente permeable a diferentes opiniones. Estas opiniones originarias de diferentes lugares de la sociedad política terminan incidiendo de manera central en la política exterior, lo que refuta en cierta manera el ideario del “*waters-edge*”. “*Politics’ stopping ‘at the water’s edge’ has been more the exception than the rule. The basic patterns are of both consensus and conflict, with positive and negative variations of each in terms of their effects on policy*” (Jentleson, 2000:67).

En segundo término, debemos hablar de la importancia del bipartidismo a la hora de descartar el *waters-edge*. Tomamos como importante este sistema de partidos, dado que, como vimos anteriormente, el Legislativo tiene fuertes atribuciones sobre la política exterior. Entonces, al hablar de dos partidos actuando sobre la legislación norteamericana, estaremos indefectiblemente hablando sobre la influencia que el juego político local tendrá por sobre decisiones en torno al exterior.

Igualmente cabe mencionar que no siempre la política doméstica se guía exclusivamente en torno a partidos. Ya sean los *lobbies*, los grupos de interés o la opinión pública, todos tienen su incidencia en el *policy making* y el circuito de toma de decisiones (Jentleson, 2000).

Concluyendo, esta intención de desmitificar la teoría del *waters edge* tiene un doble valor para nosotros. Por un lado, podemos valorar este razonamiento como muestra de la representatividad que soporta la arquitectura institucional estadounidense. Con esto nos referimos a esta “multiplicidad de orígenes” a la hora de armar políticas o decidir las. Y, en segundo lugar, implícitamente nos enriquece a la hora de utilizar la visión constructivista para analizar la política exterior norteamericana.

Realismo y *foreign policy*, viejos conocidos

Para los relacionistas internacionales puede ser un error muy fácil de cometer el de desentenderse de la hegemonía norteamericana y olvidarse de la noción de poder. Puede ocurrir que quede relegado a un segundo plano el poder detentado por los Estados Unidos. Además, esto puede llevarnos a arrastrar el error y sobreentender la forma en que el sistema internacional funciona. Principalmente, nos referimos a no tener tan en claro la diferencia entre la anarquía del sistema internacional y la estructura que éste pueda tener, ya sea unipolar, bipolar, etc.

Creemos, entonces, que al poder se lo analiza desde una perspectiva de poder. Por más redundante que esto suene lo que queremos decir es que al enfrentarnos a un caso muy cercano a la hegemonía, con alta concentración de capacidades, puede sernos de gran utilidad apoyarnos en la teoría que originalmente reluce la posición que le da al interés en términos de poder: el realismo.

Para empezar, podríamos apoyarnos en los principales conceptos del realismo clásico inspirado por Hans Morgenthau. Por un lado, tenemos esta idea del interés entendido en términos de poder, expresión que abre la puerta a distintas esferas, como pueden ser la economía, la ética, etc. En el otro, tenemos el concepto presente de que el interés se da en tiempo y forma, por lo que no es inmutable (Morgenthau, 1992).

Estos preconceptos generales, los “6 postulados básicos del realismo”, nos sirven para entender de mejor manera el accionar internacional norteamericano. La perspectiva de este ensayo es sostener que la teoría realista puede ser de vasta utilidad para dicho fin.

Aggiornarse

Aquí encontramos el gran giro de este razonamiento. Empezamos este apartado mencionando la hegemonía norteamericana como algo notable, por supuesto, pero esto no quiere decir que la anarquía del sistema haya sido mitigada. Muy por el contrario, lo que pretendemos describir aquí es cómo el constante desarrollo de los medios y objetos del poder estadounidense respetan las

mismas reglas del juego que supone la teoría realista. Como supone Kenneth Waltz: *“Every time peace breaks out, people pop up to proclaim that realism is dead. That is another way of saying that international politics has been transformed. The world, however, has not been transformed; the structure of international politics has simply been remade by the disappearance of the Soviet Union, and for a time we will live with unipolarity. Moreover, international politics was not remade by the forces and factors that some believe are creating a new world order”* (Waltz, 2000: 39).

Al escribir esto, Waltz lo que busca es ir contra aquella idea de que la teoría realista queda desmentida tras el fin de la Guerra Fría. A lo sumo queda desactualizada. El autor, en cambio, nos da la pauta de algo más útil: el juego anárquico, el interés en términos de poder es algo que se mantiene. Más allá de la estructura que pueda tener el mundo, los estados seguirán manejándose en una lógica de poder.

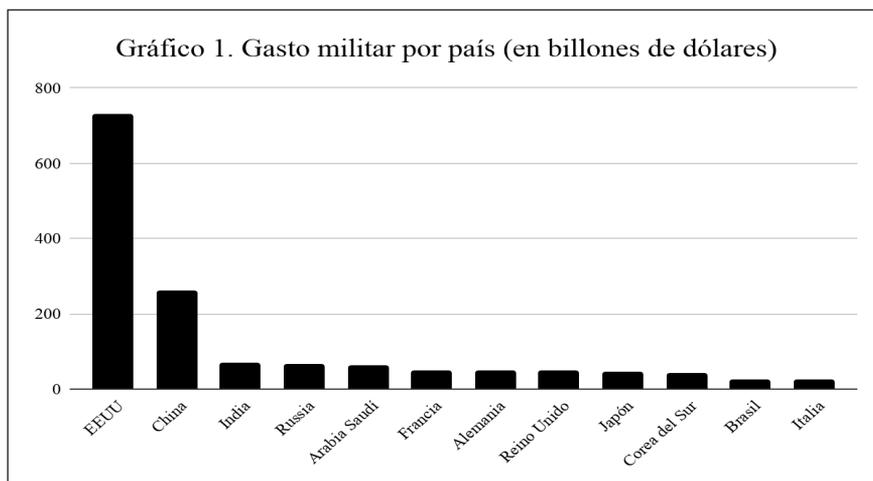
¿Cuánto cuesta ser realista?

Ahora, ¿cómo congeniamos esto con el caso de los Estados Unidos? Creemos que el caso más interesante y pertinente para explicar esto es la política militar del país. En realidad, la pregunta que podemos hacer para dar un puntapié a este apartado es: ¿por qué si la posición de EE. UU. es hegemónica, el presupuesto anual de defensa no baja de los 700 billones de dólares?^{4,5}

Es lógico que al ver estos números uno se sienta hasta intimidado, o al menos impresionado. También puede ser difícil poner en perspectiva esta cantidad de capital invertido año a año (dado que la cifra se ha mantenido estable). Esto de por sí ya es una evidencia contundente de la clara intención de los Estados Unidos de afianzar y mantener su poder.

4. Cifra que supera a los siguientes diez presupuestos por país, sumados.

5. Fuente: <https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/#:~:text=The%20United%20States%20lead%20the,year%2C%201.92%20trillion%20US%20dollars.>

Gráfico N° 1: Gasto militar por país (en billones de dólares)

Fuente: Statista.

De todas maneras, existe un segundo dato que revaloriza esta idea haciéndola aún más convincente. Nos referimos a la sección del gasto que ocupa la investigación en desarrollo y nuevas tecnologías para la guerra. La llamada *research, development, test and evaluation* (RDT&E) ocupa casi 1/7 del gasto total en 2020, colocándose en los \$104 billones de dólares, casi un 7 % mayor que en 2019 y un 12 % más que 2018 (Maucione, 2019).

Esto nos transmite no solo que la política de defensa norteamericana está dedicada a sostener su magnitud, sino que además tiene un foco en ser líder en cuanto a desarrollo. Las nuevas tecnologías lógicamente brindan estar un paso más adelante que los potenciales adversarios, y lo que justamente estamos tratando de decir con estas líneas es que el Departamento de Defensa no deja de ver al resto del mundo como eso: potenciales adversarios.

En un tercer término debemos hablar del gasto que tiene EE. UU. para mantener un pie firme en los principales escenarios bélicos mundiales. Normalmente esto puede escapar al que evalúe los números de manera rápida. Hay una pequeña “trampa” en cuanto al presupuesto norteamericano para financiar las campañas “over-

seas”, o en suelo extranjero. Citando a la fuente, “es irónico que el Departamento de Defensa no sea quien costee las guerras” (Amadeo, 2020).

Más allá de esta curiosidad, hay un dato que no se puede pasar por alto: el coste acumulado de las operaciones de guerra en el extranjero presenta un valor aproximado de \$6.4 trillones de dólares para el período 2001-2016. Para poner en contexto una cifra tan elevada, este número es casi el doble del GDP de Alemania para 2020 (Crawford, 2019).

Esta abrumante cantidad de datos viene a reivindicar una idea, los Estados Unidos están empeñados en mantener su presencia en estos puntos de conflicto mundiales. Tomamos como ejemplo los arriba mencionados, pero bien puede ser desarrollado institucional en organismos internacionales, el apoyo económico en diferentes áreas, el financiamiento otorgado por agentes como el Banco Mundial o el FMI, etc.

El poder

En conclusión, pudimos ver cómo el enfoque norteamericano en su política de defensa es una clara muestra de la vigencia del paradigma realista. A su vez, esto nos invita a usar el contenido de esta teoría para entender mejor las acciones de los Estados Unidos en cuanto a su política exterior. Haber tomado como ejemplo el gasto militar es solo una muestra de la lógica detrás de su accionar.

Tanto para defensa propia, como preempción o prevención (Jentleson, 2000), el desarrollo de la *foreign policy* y el instrumento militar son evidencia de lo aquí expuesto, dado que para cada tipo podemos encontrar un ejemplo.

Sin dejar de mencionar esta idea presentada por Jentleson acerca de las “4 Ps”, en este caso, la primera P se trata del poder, y expresa: “*Power is the key requirement for the most basic goal of foreign policy, self- defense and the preservation of national independence and territory. It is also essential for deterring aggression and influencing other states on a range of issues*” (Jentleson, 2000:10).

Los Estados Unidos, ¿el paraíso liberal?

Más allá del juego de palabras del subtítulo, sería irrisorio que al hacer un *racconto* por las teorías internacionalistas más significativas en pos de analizar el comportamiento de los EE. UU., se deje de lado aquella sección de la bibliografía asociada al liberalismo. Ya sea el liberalismo más duro o todo lo relacionado a la interdependencia compleja, debemos usar este material teórico para poder estudiar mejor el caso norteamericano.

¿En dónde entra esta rama de estudios en la política exterior estadounidense? La respuesta a esto es que no podemos explicar a los Estados Unidos del siglo XXI sin tener en cuenta algunas ideas de la interdependencia. Parafraseando a Hillary Clinton como Secretaria de Estado: “América (EE. UU.) no puede resolver los problemas más urgentes del mundo por sí sola, y el mundo no puede resolverlos sin América”. Esto nos da la pauta de que *a priori* la política exterior norteamericana considera una relación más estrecha con el mundo.

Statu-quo-ismo

Sería muy sencillo hablar de las buenas intenciones norteamericanas sobre el desarrollo de un sistema mundial armónico, basado en los ideales de la libertad y la exportación de un modelo más justo para el mundo. Pero este trabajo quiere darle una vuelta más, ir más allá. En los siguientes párrafos buscaremos desarrollar una idea concreta: la visión liberal norteamericana de un mundo interdependiente responde a una utilidad de este país en el mantenimiento del orden del sistema, un sistema del que EE. UU. es la estrella. Podremos hablar del “*statu-quo-ismo* estadounidense”. Los fines de este ensayo son poder elegir las teorías más útiles para entender mejor ciertos procesos de la política norteamericana, pues para este caso, entonces, nos será vital usar las teorías más liberales.

Para comenzar con esta idea, partiremos de lo siguiente: “*The classic distinction between status quo and revolutionary goals is relevant to understanding the ability to cooperate. When deciding whether a stable or turbulent pattern of behavior exists, we must*

look at the ways in which states' formulation of their goals affects the process of the system. Changes in goals may arise from the domestic processes of a single state" (Keohane & Nye, 1987:748).

Con esta frase los autores lo que hacen es darnos la pauta de dos patrones de comportamiento, uno más pro *statu quo* y otro más revolucionario. A su vez, estos patrones lo que hacen es definir los objetivos en los procesos políticos que tendrá un estado. Por ejemplo: imaginemos un mundo en el cual hay mucho invertido en organismos internacionales en los cuales los Estados Unidos tienen un gran poder de decisión, entonces habrá dos situaciones claras; por un lado, EE. UU. alentará este sistema y todo aquello que sirva para que funcione; y, por otro lado, los estadounidenses no verán con tan buenos ojos aquellos países con propuestas revolucionarias que planteen una modificación al sistema.

Las teorías liberales, ¿soportan o incitan a esta idea? No, claramente. Lo que queremos decir es que, al entender el mundo según estas teorías, implícitamente tenemos como consecuencia el paradigma recién explicado. Con estas palabras sólo planteamos este enunciado a fin de darle una vuelta de tuerca más interesante, al hecho de simplemente decir: "Desde Norteamérica ven el mundo con anteojos liberales, por eso alientan un mundo de tales características".

El valor de la democracia

Si vamos a hablar de las teorías liberales y los Estados Unidos, hay un concepto que es central e ineludible: la democracia. No solo suele asociarse al modelo estadounidense, sino que este país ha tomado como bandera este sistema y lo ha defendido como uno de sus valores más preciados.

Para ser claros, EE. UU. percibe a la democracia no sólo como un fin, sino que también como un medio. Esto se traduce en que al país le será más fácil desarrollarse mundialmente con países que estén en "sintonía democrática". Todo esto orientado a un fin obvio, que es el de menores barreras para un sistema internacional lo más puramente liberal posible. Concretamente, se volcarán estas ideas sobre términos específicos; pueden ser desde objetivos más blandos

como organizaciones internacionales, o modos más drásticos como misiones con el extranjero buscando acomodar países al sistema.

Detrás de esto hay un beneficio objetivo, para los Estados Unidos, será más fácil la negociación con países democráticos. Esto implica, entonces, un mayor grado de conexión, de desarrollo, de oportunidades de que nuevos proyectos fructíferos aparezcan. Esto va de forma paralela a la “desjerarquización de la agenda”. EE. UU. podrá un día estar firmando un acuerdo macroeconómico con Europa, y al otro día desplegando tropas en Medio Oriente, mientras que el fin de semana aprueba proyectos de financiación a tecnologías renovables en África. Sí, de lejos puede parecer confuso, pero responde todo a la lógica de un mundo constituido por engranajes, los cuales giran gracias a la energía aportada desde Norteamérica al sistema.

Soft power *sigue siendo* power

Como ya mencionamos anteriormente, este envío de energía estadounidense implica también que en el fondo es una garantía de poder para aquel país. Independientemente de las tesis que suponen que este desarrollo democrático sirve también como un desarrollo por arrastre a los países que se acomodan al sistema liberal, las teorías de este sistema no niegan la existencia de un liderazgo en el sistema. Es interesante, entonces, matizar el desarrollo de un sistema de dichas características con un concepto tan relevante como el de *soft-power*.

Más concretamente, lo que queremos es aportar un concepto que puede pasarse por alto, pero es sin dudas vital a la hora de entender el efecto de las decisiones de política exterior norteamericano. El paradigma liberal que se encuentra en el sistema tiene como actor clave esta versión del poder “blando”, el cual se identifica más con la persuasión (Jentleson, 2000). Además, es en la visión de este ensayo que creemos que el poder blando se vuelve la moneda del sistema liberal, es decir, que no solo el país promotor del sistema se inmiscuye en todos los ámbitos posibles ganando *soft-power*, sino que además este tipo de poder será ahora la unidad de cambio y medida. Esta es otra de las garantías que ganan los Estados Unidos,

dominar la divisa por la cual el sistema que ellos mismos amoldaron se maneja.

Conclusiones

En el texto llamado “*Competing Visions for the U.S. Grand Strategy*”, de Posen & Ross, nos encontramos ante la propuesta de que la política exterior norteamericana viró en cuanto a cuatro posiciones generales, cada una con su característica forma de aproximación. Aquel trabajo, sin duda, inspiró el origen de este ensayo, dado que nos llevó a preguntarnos: ¿por qué si la gran estrategia norteamericana puede ir mutando su forma entre estas cuatro opciones, entonces no utilizar una lógica similar? Así, intentamos encontrar la forma más adecuada de abarcar el caso de estudio de los EE. UU. y su política exterior.

Es en este camino que decidimos entonces tomar las tres principales costumbres teóricas de la teoría de las relaciones internacionales: el constructivismo, el realismo y el liberalismo, cada una con sus variantes pertinentes, como el neorrealismo o la interdependencia.

Sobre el constructivismo vimos que puede ser de gran utilidad al entender la gestación, coordinación y dirección de la política exterior de los EE. UU. A través del concepto de “*We, the people*” fijado en la Constitución norteamericana, dimos puntapié a relacionar con la unidad mínima de análisis del constructivismo. A su vez, pudimos involucrar algunas nociones básicas como el *lobby* y las disidencias partidarias a la hora del armado de decisiones concretas.

En cuanto al realismo, decidimos utilizarlo para estudiar mejor las decisiones más “*hard*” de la gran estrategia de defensa, haciendo hincapié en las partidas presupuestarias y su significado simbólico. Encontramos a la escuela realista de gran utilidad para analizar las cuestiones de poder, ya que este radica en el centro de la teoría. Es por esto que concluimos que para todo aquello que tenga que ver con poder en su sentido más crudo, el realismo nos dará las mejores líneas posibles para comprender de manera completa el tema.

Por último, tenemos las visiones más liberales. Estas las utilizamos para apoyar nuestro análisis sobre el juego de los EE. UU.

en el sistema internacional. Nuestra mayor conclusión fue que la exportación de la democracia junto con otros elementos para la configuración de un sistema liberal, termina siendo una movida magistral en cuanto a sostener una posición de poder. Esto quiere decir que, ya sea por el *soft power* ganado o por la voluntad de libertad, el país se consagra como centro del sistema y eso le garantiza una posición de poder inalterable.

En concreto, lo que podemos concluir es que todas las escuelas de pensamiento nos pueden ser de gran ayuda a la hora de dedicarnos a un caso de estudio en específico. Hasta podemos decir que es más enriquecedor y nos termina dando una visión más completa de aquello que pretendemos estudiar. En este caso, las tres teorías que utilizamos nos dieron tres enseñanzas diferentes sobre distintas aristas de la política exterior de un mismo país.

Pero hay una cuarta conclusión general que podemos sacar, y es que mire por donde se lo mire, los Estados Unidos fueron y serán uno de los actores, sino el principal, más relevante en el sistema internacional.

Bibliografía

- Amadeo, K. (3-9-2020), *US Military Budget, Its Components, Challenges, and Growth: Why Military Spending is More Than You Think It Is*, The Balance, Retrieved 7 3, 2021, from <https://www.thebalance.com/u-s-military-budget-components-challenges-growth-3306320#citation-14>.
- Braddock Communications, *Cómo se gobierna Estados Unidos*, Jason L. Stern, 2004.
- Crawford, N. C. (13-11-2019). United States Budgetary Costs and Obligations of Post-9/11 Wars through FY2020: \$6.4 Trillion. *20 Years of War: A costs of war research series*. <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2019/US%20Budgetary%20Costs%20of%20Wars%20November%202019.pdf>
- Dahl, R. A., *How democratic is the American Constitution?*, Yale University, 2003.
- Jentleson, B., *American foreign policy: the dynamics of choice in the 21st century*, W. W. Norton, 2000
- Keohane, R. O. & Nye, J. S., *Power and Interdependence: Revisited*, International Organization, 1987.

- Maucione, S. (13-3-2019), “The DoD 2020 budget puts heavy emphasis on development of emerging technologies”, *Federal News Network*, <https://federalnewsnetwork.com/defense-main/2019/03/dod-2020-budget-puts-heavy-emphasis-on-development-of-emerging-technologies/>.
- Morgenthau, H. J., *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- Posen, B. R. & Ross, A. L., “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”, *International Security*, 21(3), 1996, pp. 5-53.
- Statista, “Countries with the highest military spending in 2019”, 2021, <https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/#:~:text=The%20United%20States%20lead%20the,year%2C%201.92%20trillion%20US%20dollars.>
- Walt, S. M., *One world, many theories*, Foreign Policy, 1998.
- Waltz, K. N., *Structural Realism after the Cold War*, Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology, 2000.
- Wendt, A., *Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics*, International Organization, 1992.

IMPORTANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA CRÍTICA, LAS REDES 5G Y SUS IMPLICACIONES PARA LA REGIÓN LATINOAMERICANA

*The importance of critical infrastructure, 5G networks and its
implications for the Latin American region*

YELYZAVETA OMELCHENKO¹

Resumen: En el presente ensayo se busca explicar el significado del concepto de infraestructura crítica, los diferentes sectores que la componen, y cuál es su importancia para la seguridad de una nación. Con este fin se describe a los organismos que fueron creados para controlar todos los aspectos relacionados a ella: en Estados Unidos, la Agencia de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura Crítica, y, en Argentina, a una escala menor, el Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad. Profundizando en la importancia de la infraestructura crítica se tratará la introducción de las tecnologías 5G en el mercado latinoamericano y los desafíos, oportunidades y amenazas que esto representa para la región: su implementación podría significar un importante salto en la productividad, llevando a mejoras en el aspecto socioeconómico, pero también un mayor riesgo para la seguridad de las

1. Estudiante avanzada de las carreras de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Mientras continúa formándose en su área de interés, se desempeña como intérprete y traductora de su idioma nativo, el ruso. Su ocupación también le ha impulsado a iniciar la carrera de Traductor Público en la Universidad de Buenos Aires con el fin de profundizar su conocimiento del idioma.

infraestructuras críticas, tanto públicas como privadas, lo que es de vital importancia para el seguro desarrollo de las actividades de una nación. Finalmente, se tratará lo que sucede con el caso argentino dentro del contexto latinoamericano y la disputa entre China y los Estados Unidos por el control del mercado 5G de la región y, por lo tanto, de las infraestructuras y de la información que los atraviesen.

Palabras clave: Infraestructura crítica, 5G, Argentina, Estados Unidos, China.

Abstract: This essay seeks to explain the meaning of the concept of Critical Infrastructure, the different sectors that compose it, and what is its importance to the security of a nation. To this end, it describes the agencies that were created to control all aspects related to this: in the United States, the Agency for Cybersecurity and Security of Critical Infrastructure and in Argentina, on a smaller scale, the National Program of Critical Information Infrastructures and Cybersecurity. In order to better understand the importance of Critical Infrastructure, this paper will approach the introduction of 5G technologies into the Latin American market and the challenges, opportunities and threats this poses to the region: its implementation could mean a significant leap in productivity leading to improvements in the socio-economic aspect, but also an increased risk to the security of critical infrastructures, both public and private, which is vitally important for the safe development of a nation's activities. Finally, this paper will address what happens with Argentina, within the Latin American context and the dispute between China and the United States for the control of the 5G market of the region and, therefore, of the infrastructures and all the information that will go through them.

Keywords: Critical Infrastructure, 5G, Argentina, United States, China.

¿Qué es la infraestructura crítica?

Por infraestructura crítica se entiende a todos aquellos sistemas básicos necesarios para la supervivencia de una organización o

nación. Estos sistemas abarcan todos los aspectos de la actividad humana, proveen los servicios necesarios para el funcionamiento de la economía, salud y seguridad de un país: desde la electricidad que consumimos en nuestros hogares, hasta el agua que ingerimos, los sistemas de comunicación que nos mantienen en contacto con nuestros amigos y familiares, y el transporte que utilizamos. Una alteración o interrupción en su funcionamiento por causas naturales o provocadas por el hombre podría conllevar graves consecuencias.

A lo largo de este trabajo buscaré comparar el caso argentino con el caso norteamericano. Sus definiciones, organismos y marco legal. También desarrollaré una de las cuestiones relacionadas con la infraestructura crítica, que estuvo generando muchos debates durante los últimos años: las tecnologías 5G, que representan una gran oportunidad para el crecimiento socioeconómico de la región, pero a su vez son un riesgo para la seguridad pública y privada de no ser manejadas y controladas correctamente. Por último, describiré la competencia entre dos actores principales por introducir sus tecnologías en Latinoamérica: China y Estados Unidos. Está de más decir, que quien logre controlar el mercado, podrá controlar el flujo de información que circule a través de ellas.

Ahora, para comprender la importancia de lo que significa la infraestructura crítica, adopté dos definiciones, una propuesta por la República Argentina, y la otra, por los Estados Unidos.

Argentina

La Resolución N° 1.523 de la ex Secretaría de Gobierno de Modernización de la República Argentina, de fecha 12 de septiembre de 2019, define infraestructuras críticas como “aquellas que resultan indispensables para el adecuado funcionamiento de los servicios esenciales de la sociedad, la salud, la seguridad, la defensa, el bienestar social, la economía y el funcionamiento efectivo del Estado, cuya destrucción o perturbación, total o parcial, los afecte y/o impacte significativamente”. Además, dicha Resolución agrega el concepto de infraestructuras críticas de información y las define como aquellas tecnologías de información, operación y comunica-

ción, así como la información asociada, que resultan vitales para el funcionamiento o la seguridad de las infraestructuras críticas.

Estados Unidos

Es tal la importancia del significado de este concepto, que fue incluido y definido en la *USA Patriot Act* (cuyas siglas en inglés significan “*Uniting and Srengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*”, o en español, “Ley para unir y fortalecer América proveyendo las herramientas apropiadas, requeridas para impedir y obstaculizar el terrorismo”), ley federal promulgada por George W. Bush el 26 de octubre de 2001, luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

En una versión más actualizada, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos define a la infraestructura crítica como aquella que “describe a los sistemas físicos y cibernéticos y a los activos que son tan vitales para los Estados Unidos que su incapacidad o destrucción tendría un impacto debilitante sobre nuestra seguridad física o económica o sobre la salud pública o seguridad. La infraestructura crítica de la nación provee los servicios esenciales que sustentan a la sociedad (norte)americana”.

Organismos reguladores y marco legal

Argentina

En la República Argentina, mediante la Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) N° 580, de fecha 28 de julio de 2011, se creó el “Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad” (en adelante, “ICIC”) en el ámbito de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información, con el fin de elaborar un marco regulatorio específico que propicie la identificación y protección de las infraestructuras estratégicas y críticas, públicas y privadas.

Con este fin, mediante la Disposición de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información N° 2, de fecha de agosto de 2013, se

crearon distintos Grupos de Trabajo, de los cuales solo se encuentra activo el “ICIC-CERT” (*Computer Emergency Response Team*), que mantiene estrechos vínculos de cooperación con centros internacionales análogos, en el marco de la OEA (Organización de los Estados Americanos), con el fin de contribuir a la construcción de un ciberespacio seguro. Desde la creación de este grupo de trabajo, dentro del país han surgido otros equipos especializados de similar naturaleza, cuyo accionar era necesario articular a nivel nacional y, para ello, mediante la Decisión Administrativa N° 1.865, de fecha 14 de octubre de 2020, se aprobó la creación de la Dirección Nacional de Ciberseguridad, en el ámbito de la Secretaría de Innovación Pública dependiente de la JGM, cuya función gira en torno a: “Entender en los aspectos relativos a la ciberseguridad y la protección de las infraestructuras críticas de información, así como también a la generación de capacidades de prevención, detección, defensa, respuesta y recupero ante incidentes de seguridad informática del Sector Público Nacional”, además de diseñar políticas de ciberseguridad, implementar los objetivos fijados en la Estrategia Nacional de Ciberseguridad y “entender en los procesos relativos al accionar del equipo de respuesta a emergencias informáticas a nivel nacional (CERT Nacional)”.

Dada la más intensa utilización de las plataformas tecnológicas, especialmente dentro del Sector Público Nacional, y considerando la notable expansión en el uso de las herramientas generales de la población, resalta que se ha producido un aumento considerable de los riesgos y amenazas a la seguridad de la información. Siguiendo la recomendación de “Establecer a nivel nacional un equipo de respuesta ante emergencias informáticas o un equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática”, del Informe UNGGE (Grupo de Expertos Gubernamentales de la Organización de las Naciones Unidas), aprobado por la Resolución AG N° 70/237 de las Naciones Unidas, el Director Nacional de Ciberseguridad, mediante Disposición N° 1/2021, creó en el ámbito de la Dirección Nacional de Ciberseguridad el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes Informáticos (CERT.ar.), con el objetivo de “coordinar la gestión de incidentes de seguridad a nivel nacional y prestar asistencia en aquellos que afecten a las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional definidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley

Nº 24.156 y sus modificatorios y a las Infraestructuras Críticas de Información, declaradas como tales”.

En el proyecto de intervención de la delegación argentina en la segunda sesión plenaria de la XIX reunión del CICTE (Comité Interamericano contra el Terrorismo), sobre la infraestructura crítica se menciona lo siguiente: “Con relación a la Declaración ‘Protección de Infraestructura Crítica ante las amenazas emergentes’ del año 2015, permítaseme reseñar brevemente que la República Argentina, a través de su Ministerio de Seguridad, protege la infraestructura física crítica mediante el trabajo del personal de la Gendarmería Nacional Argentina, que es responsable de la protección de puentes, represas, instalaciones nucleares y otros objetivos estratégicos; de la Prefectura Naval Argentina, que aplica de manera efectiva el Código para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP) en todo el litoral marítimo y fluvial, y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que es responsable de la aplicación del Convenio de Chicago de 1944 sobre ‘Seguridad y Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos de Interferencia Ilícita’ de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI). El personal de las fuerzas de seguridad mencionadas ha recibido entrenamiento relativo a la protección física de instalaciones nucleares y se han tomado medidas para el control efectivo y eficaz de materiales sujetos a proliferación, en colaboración con expertos de distintos países”.

Estados Unidos

En noviembre de 2018, el presidente Donald Trump promulgó la Ley que creó la Agencia de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura (CISA - *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency*), cuyo objetivo es “coordinar la seguridad y los esfuerzos de recuperación mediante el uso de asociaciones de confianza dentro del sector público y privado y suministrar la asistencia técnica y asesoramiento a los *stakeholders* federales, así como también a los propietarios y operadores de la infraestructura a lo largo del país”, según el sitio oficial de CISA.

Dicha agencia queda bajo la supervisión del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Se crea como conti-

nuación de las actividades del *National Protection and Programs Directorate* (NPPD). Cumple la función de articular todos los recursos nacionales, tanto públicos como privados, para enfrentar ciberataques, proveer herramientas de ciberseguridad, servicios de respuesta a incidentes y capacidades de evaluación para proteger las redes “.gov” que sustentan las operaciones esenciales de los demás departamentos y agencias del sistema federal estadounidense. Nota como crucial la cooperación con los distintos *stakeholders* de todo el país para poder comunicar y responder ante eventuales desastres naturales, ataques terroristas u otros desastres provocados por el hombre.

Dentro de CISA funciona el Centro Nacional de Gestión de Riesgos o NRMC (*National Risk Management Center*), cuyo fin es identificar y abordar los riesgos más significativos para la infraestructura crítica del país.

Sectores que comprende la infraestructura crítica

Las necesidades, los recursos y el nivel de desarrollo de cada país en particular son muy distintos, lo cual define las diferencias en la práctica de las infraestructuras críticas.

En el caso norteamericano, retomando la definición de infraestructura crítica que se utiliza en la *USA Patriot Act*, existen distintos sectores de infraestructura crítica cuyos activos, sistemas y redes, ya sea físicos o virtuales, son considerados tan vitales para los Estados Unidos que su incapacidad o destrucción tendría un efecto debilitante sobre la seguridad, seguridad económica nacional, salud pública nacional o seguridad, o cualquier combinación de ellos.

Los 16 sectores de infraestructura que considera CISA comprenden los siguientes: Químico; Infraestructura Comercial; Comunicaciones; Manufacturas Críticas; Represas; Industria Base de Defensa; Servicios de Emergencia; Energético; Servicios Financieros; Alimentos y Agricultura; Infraestructura Gubernamental; Sanitario y Salud Pública; Tecnologías de la Información; Reactores, Materiales y Residuos Nucleares; Sistemas de Transporte; Sistemas de Aguas y Aguas Residuales.

Más detalladamente:

1. Sector Químico

El Sector Químico es un componente integral de la economía estadounidense que manufactura, almacena, utiliza y transporta químicos potencialmente peligrosos, de los cuales, a su vez, dependen otros sectores de la infraestructura crítica. Resulta crucial la defensa de este sector contra cualquier tipo de amenazas mediante la cooperación entre el sector público y privado.

2. Sector de Infraestructura Comercial

Este sector abarca en su mayoría a aquellas infraestructuras privadas a las que puede acceder el público general con el fin de realizar actividades relacionadas a las compras, negocios, entretenimiento y alojamiento.

Se conforma por ocho subsectores: Entretenimiento y Medios, Juego (casinos), Alojamiento, Eventos al aire libre (parques temáticos), Reunión Pública (estadios), Inmuebles, Centros Comerciales, Ligas de Deportes.

3. Sector de Comunicaciones

Se considera como uno de los sectores más críticos ya que permite el funcionamiento de todos los sectores de infraestructura crítica y afecta muy de cerca a las operaciones de todos los negocios, organizaciones de seguridad pública y del gobierno. Es uno de los sectores que más ha crecido en los últimos veinticinco años.

Afecta principalmente al Sector Energético, que requiere de las comunicaciones para controlar y monitorear el suministro de energía para el funcionamiento de las torres de celulares, y demás; al Sector de Tecnologías de la Información, que depende de las comunicaciones para proveer y distribuir sus servicios; al Sector de Servicios Financieros, que requiere de las comunicaciones para la transmisión de las transacciones y operaciones de los mercados financieros; al Sector de Servicios de Emergencia, que

depende de las comunicaciones para direccionar recursos, coordinar respuestas, operar los sistemas de alerta pública y para recibir los llamados al 911; y finalmente, al Sector de los Sistemas de Transporte, que provee el combustible necesario para los generadores de energía auxiliares y que depende de las comunicaciones para monitorear y controlar el flujo del tráfico aéreo, marítimo y terrestre.

4. Sector de Manufacturas Críticas

Los productos de las industrias que componen el sector son esenciales para la mayoría de los demás sectores de infraestructura crítica. Este sector se enfoca en la identificación, evaluación, priorización y protección de las industrias nacionales vitales que pueden ser susceptibles a desastres naturales y a aquellos provocados por el hombre. Entre estas industrias podemos identificar a la manufactura de metales primarios, máquinas, equipamiento eléctrico y de transporte.

5. Sector de Represas

Provee la retención crítica de agua y controla los servicios de producción de energía hidroeléctrica, suministro de agua municipal e industrial, control de inundaciones, etc.

6. Sector de la Industria Base de Defensa

Se encarga de la investigación, desarrollo, diseño, producción, suministro y mantenimiento de los sistemas, subsistemas y componentes y partes de armamento militares para cumplir con los requerimientos de las Fuerzas Armadas norteamericanas. El sector provee productos y servicios esenciales para la movilización, despliegue y sustento de las operaciones militares.

7. Sector de Servicios de Emergencia

Este sector provee servicios de prevención, preparación, respuesta y rescate en los incidentes del día a día. Se encuentra presente en cada uno de los niveles de la organización geográfica de los sectores del gobierno norteamericano. Abarca a los distintos departamentos policiales, bomberos, etc. También incluye a los recursos del sector privado, tales como las organizaciones de seguridad privada, proveedores de servicios médicos de emergencia, entre otros.

8. Sector Energético

Sector únicamente crítico ya que permite el funcionamiento de los demás sectores de infraestructura crítica. Se debe proveer energía de manera estable para no comprometer a la salud y bienestar de la población. CISA lo define como el motor de la economía del siglo.

9. Sector de Servicios Financieros

El sector incluye bancos, proveedores de productos de inversión, aseguradoras y a los proveedores de los servicios que mantienen en funcionamiento al sector. Necesita ser protegido de los cortes de suministro energético a gran escala, desastres naturales y del aumento y la sofisticación de los ciberataques.

10. Sector de Alimentos y Agricultura

Este sector, en su mayoría, es privado y se compone de granjas, restaurantes y unidades de almacenamiento de productos. Representa una quinta parte de la actividad económica de los Estados Unidos.

11. Sector de Infraestructura Gubernamental

Son los edificios gubernamentales dentro de los Estados Unidos y en el extranjero. Algunos de ellos son de acceso público, pero

otros manejan información, materiales, procesos y equipamiento sensible. Además de las estructuras físicas, el sector incluye elementos cibernéticos que contribuyen a la protección de los activos del sector y a los individuos que cumplen funciones esenciales.

12. Sector Sanitario y Salud Pública

Protege a todos los sectores de la economía de peligros tales como el terrorismo, enfermedades contagiosas y desastres naturales. Aquí la cooperación entre el sector público y privado se vuelve crucial, ya que en su mayoría estos proveedores son privados.

13. Sector de Tecnologías de la Información

Produce y provee el *hardware*, *software*, los sistemas y servicios de tecnología de la información y en colaboración con el Sector de Comunicaciones, Internet. La infraestructura de este sector presenta algunos desafíos debido a su interdependencia e interconexión, pero también oportunidades para abordar y coordinar las respuestas del sector público y privado ante amenazas.

14. Sector de Reactores, Materiales y Residuos Nucleares

Abarca los reactores energéticos que proveen energía a los norteamericanos, isótopos utilizados en los tratamientos médicos, etc. Se encarga de coordinar la seguridad del Sector Nuclear.

15. Sector de Sistemas de Transporte

Transporta de manera rápida y segura a la población y a los bienes dentro del país y en el extranjero. Se compone por la aviación, vehículos a motor, transporte marítimo, transportes de pasajeros, sistemas de tuberías, líneas ferroviarias de cargas, correo y envío de cargas.

16. Sector de Sistemas de Aguas y Aguas Residuales

El correcto tratamiento del agua para el consumo es esencial para la salud pública y para todas las actividades humanas. Dentro de Estados Unidos hay más de 153.000 sistemas de consumo de agua potable. Es crucial la protección de cada uno de ellos de ataques por contaminación con componentes mortales, ataques físicos y ciberataques. El sector también es vulnerable ante desastres naturales.

Cada uno de estos sectores se encuentra al cuidado de distintas agencias específicas, tales como el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Defensa, Energía, Tesoro, Agricultura, Salud, entre otros.

Tecnologías 5G: desafíos, amenazas y oportunidades

Las tecnologías de la quinta generación o 5G representan un importante avance de nuestros tiempos. Servirán de base para el funcionamiento de tecnologías como IoT (Internet de las Cosas), big data, AI (Inteligencia Artificial), y el aprendizaje automático de las máquinas.

Este avance significa una gran oportunidad para el desarrollo socioeconómico, pero a su vez, representa un nuevo riesgo y una mayor proliferación de amenazas relacionadas con la ciberseguridad y la seguridad de las infraestructuras críticas que expliqué anteriormente. Dentro de los sectores de infraestructura crítica definidos por CISA, a estas tecnologías se las podría ubicar en el Sector de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.

La topología de la red 5G es diferente a las topologías de las generaciones anteriores ya que se necesitan muchas más antenas y estaciones radio base. Por lo tanto, la inversión requerida será mucho mayor que para las redes de generaciones anteriores.

Para estas tecnologías se ha creado *5G New Radio* (5G NR), que es una nueva interfaz aérea especialmente desarrollada para funcionar como soporte de la gran variedad de servicios, dispositivos y despliegues que abarcarán las tecnologías 5G. Una interfaz aérea es la “porción de la frecuencia de radio del circuito entre del disposi-

tivo móvil y la estación base activa”, la cual se modifica a medida que el usuario se desplaza.

Esto claramente conlleva nuevos desafíos en cuanto a la privacidad y protección de datos personales, ya que el uso de estas redes generaría una entrega de gran cantidad de datos y se debe proteger al consumidor del uso y abuso de la información personal. El riesgo principal de las redes 5G está relacionado con la cantidad de dispositivos que estarán conectados a ella, lo que las convertirá en objetivos más atractivos y cuyas vulnerabilidades podrían tener un impacto mayor al antes visto.

Para los países menos desarrollados, como los latinoamericanos, resulta más indispensable que nunca fortalecer sus sistemas de ciberseguridad y seguridad de la infraestructura crítica. Sin embargo, la tecnología 5G es clave para una nueva revolución en la productividad (que requiere de la seguridad como herramienta principal para su éxito). Según Omdia, la introducción de las tecnologías 5G en Latinoamérica podría significar un importante salto en la productividad entre 2029-35. Esto representa una gran oportunidad para el crecimiento socioeconómico de la región. Se estima que el potencial económico y el valor social del 5G en América Latina será de \$3,3 trillones para 2035.

A partir de un minucioso análisis de la región, en el estudio realizado por Omdia, se menciona que Argentina tiene un gran potencial en términos de 5G para ser uno de los primeros en adoptar e implementar esta tecnología, lo que tendría un gran impacto en el sector manufacturero y en el sector de servicios –sería la única forma de mantenerse competitivos en el mercado. Entre los potenciales sectores beneficiados se destaca el sector agropecuario, el automotriz y el energético.

Respecto de este último sector, en el Reporte de Nokia sobre el porqué del 5G en América Latina se menciona lo siguiente: “Actualmente alrededor de treinta compañías poseen concesiones en Vaca Muerta, de las cuales YPF, ahora controlada por el Estado argentino, tiene el mayor número. Vaca Muerta tiene el segundo play más grande (área de grandes acumulaciones de hidrocarburo) de gas no convencional y el cuarto más grande de petróleo de este tipo, en donde el 5G juega un rol diferencial para la productividad y la seguridad. La mayor parte de la conectividad requerida para estas

grandes áreas sigue pendiente, lo que representa una oportunidad aún no explorada para un despliegue temprano de las redes 5G”.

Alan Weissberger, especialista en telecomunicaciones y tecnologías de redes empresariales, en su artículo publicado en el Blog del Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos (IEEE), el 30 de agosto de 2020, cuestiona el pronóstico optimista de Omnia sobre este posible salto productivo que podría generarse en América Latina por la implementación del 5G, ya que aún no se ha podido identificar ningún caso de uso real del 5G en la región: “Los operadores latinoamericanos han estado relativamente silenciosos, dejando de lado algunas pruebas, una implementación en Uruguay, y recientes lanzamientos suaves utilizando DSS (compartición dinámica de espectro) en Brasil. Su precaución es entendible, considerando la tardía adopción del 4G. Omdia estima que el 4G en América Latina es aproximadamente el 52 % de las líneas y que el 3G es aproximadamente del tercio (a fines de 2019). Incluso el 2G continúa siendo importante con un 13 %, y que no va a desaparecer hasta después de 2024”.

Agrega que “es muy temprano para saber definitivamente cómo el COVID-19 cambiará las conductas y los patrones de adopción de la 5G en América Latina” y que, “debido a la pandemia, existe una clara necesidad de digitalizar los sectores esenciales, tales como el sector de la salud, servicios de emergencia, manufacturas y de las cadenas de suministro”.

Por otro lado, Emmanuel Jaffrot, Doctor en Telecomunicaciones de la “Ecole Nationale Supérieure des Telecommunications” de París, magíster en Procesamiento de Señales e Imágenes e Ingeniero en Electrónica, en su artículo publicado en la Revista *Fibra*, el 16 de mayo de 2016, describe el proceso de estandarización de las tecnologías 5G impulsado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) –organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)–, que, a su vez, condujo a la creación de organismos regionales encargados de llevar a cabo estas definiciones tecnológicas: “En nuestro continente, se creó 5G Americas, basado en Estados Unidos, que apunta a agrupar los actores del sector, en particular de Estados Unidos, América Latina y el Caribe. América Móvil, AT&T, Cable & Wireless, Cisco, Commscope, Entel Uruguay, Ericsson, Hewlett Packard, Intel,

Mitel, Nokia, Qualcomm, Sprint, T-Mobile y Telefónica aparecen como los líderes de esta región”. Jaffrot agrega que la 5G tiene todas las posibilidades de ser una tecnología disruptiva y que es la primera vez que, a diferencia de la implementación de las tecnologías 3G y 4G, se encuentran muy presentes las consideraciones geopolíticas, ya que el continente asiático está muy presente en el proceso, especialmente China y sus principales actores del sector de telecomunicaciones: China Mobile, Huawei, China Telecom, China Unicom, ZTE, Datang Telecom Technology & Industry Group, así como la Academia China de Investigación en Telecomunicaciones del Ministerio de Industria y de las Tecnologías de la Información.

El actor que logre imponer su modelo será quien controle el mercado, la infraestructura y tenga acceso a todos los datos y desarrollos de esta tecnología. De hecho, según datos aportados por Emmanuel Jaffrot, en su entrevista publicada por la Revista *Iproup* el 23 de enero de 2020, señaló que para ese entonces a nivel global Huawei ya había firmado más de 60 contratos, mientras que Nokia 63 y Ericsson 32. Agregó que “la compañía asiática posee un interés muy fuerte por entrar con su red de 5G en América Latina. En el caso particular de la Argentina, ya efectuó tres pruebas ambientales reales con Telecom Personal y, durante este año, las repetirá con Claro y Telefónica” y que, “según datos de mercado, la tecnológica asiática es responsable del 70 % de la red nacional de Telecom y del 100 % de la de fibra óptica que el prestador posee en Capital y GBA”. “El core de la red de Movistar es 100 % Huawei. Claro y Arsat también cuentan con equipamiento de esta compañía”.

En el informe del Observatorio de Política Internacional del Senado Argentino, titulado “EE. UU. - China: Hegemonía Geopolítica y Carrera Tecnológica”, de agosto de 2020, se analiza la disputa entre los dos países por el control del 5G, y más específicamente, la carrera por el dominio tecnológico mundial y la hegemonía geopolítica, además de la ampliación de la capacidad militar de China. En este contexto se puede comprender la referencia a una “guerra comercial” que hacían las distintas publicaciones académicas y periodísticas durante los últimos años. En marzo de 2018, Estados Unidos impuso una serie de sanciones sobre productos importados desde China y, a su vez, “inició una ofensiva estratégica contra algunas empresas del rubro *high-tech*, como Huawei y ZTE,

vinculándolas al Ejército Popular de Liberación y presentándolas, por lo tanto, como una amenaza a la seguridad nacional”. Incluso,

“el país del norte boicoteó el despliegue chino de redes 5G con misiones a los países que vienen negociando su implementación con Huawei. Los gobiernos de Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Japón (recientemente se les sumó Reino Unido) fueron los primeros en alinearse con Estados Unidos y tomar medidas para excluir a los proveedores de 5G chinos de aquellos países. Pero Estados Unidos no tiene una estrategia verosímil para el despliegue rápido de 5G. Las empresas estadounidenses carecen de una oferta alternativa a la ofrecida por China ya que, si bien producen algunos de los *softwares* 5G más avanzados, no fabrican gran parte del *hardware* necesario para construir las infraestructuras digitales, lo cual limita su competitividad global. A lo sumo, proveedores de redes como la multinacional estadounidense AT&T han implementado bajo una etiqueta engañosa lo que han dado a conocer como red ‘5GE’, que no es más que una versión mejorada de la actual tecnología 4G LTE”.

Omdia, en su estudio sobre el 5G en América Latina, recomienda a los formuladores de políticas públicas:

- Terminar de asignar el espectro radioeléctrico (son las “autopistas del aire” por las que viajan las distintas señales) del 4G. En los últimos años, se han logrado grandes avances en todos los países, pero el 5G requiere grandes cantidades de espectro y no sólo en las llamadas frecuencias 5G.
- Desarrollar una hoja de ruta clara de política de espectro. Un espectro armonizado global y regionalmente permitiría precios más bajos a través de economías globales de escala, una adopción más rápida y un despliegue de redes más rentable. Tal hoja de ruta debe tener en cuenta el espectro sin licencia y planificar las redes privadas que Omdia cree que será un motor clave de la empresa 5G.
- Desarrollar proactivamente una política de infraestructura para alentar y facilitar que el sector privado invierta en redes 5G. Promover un marco que simplifique y facilite el despliegue de infraestructuras en un proceso de planificación nacional coherente; agilizar los procesos de aprobación para el des-

pliegue de la red, armonizando y simplificando la obtención de permisos locales; definir los requisitos razonables y procedimientos eficientes y transparentes; y establecer un tiempo máximo de respuesta y aprobación automática en caso de que no se promueva ninguna respuesta de los municipios.

- Promover el intercambio de infraestructuras de todo tipo de redes e infraestructuras en términos comercial y técnicamente acordados. Esto podría resultar en ahorros sustanciales de costos y hacer que la inversión sea más atractiva: 5G requerirá una densificación significativa (incluidas las células pequeñas), y el hecho de compartir podría ser la única manera de superar la resistencia de la comunidad a la instalación de más sitios (por ejemplo, torres).
- Desarrollar un plan nacional de transformación digital. Un plan integral de estrategia nacional de transformación digital que incluya un cronograma, objetivos y metas con el 5G como facilitador de la economía digital, que debería ser una prioridad para los responsables de la formulación de políticas públicas en Latinoamérica.

La realidad es que América Latina requiere de grandes inversiones para poder implementar esta tecnología. El origen de los fondos de estas inversiones determinará quién tendrá una mayor influencia en la región: China o Estados Unidos. No hay que olvidar que esta nueva tecnología significa también una mayor interdependencia de todos los sistemas que proveen los servicios necesarios para el funcionamiento de la economía, salud y seguridad de un país: desde la electricidad que consumimos en nuestros hogares, hasta el agua que ingerimos, los sistemas de comunicación que nos mantienen en contacto con nuestros amigos y familiares, y el transporte que utilizamos –es decir, la infraestructura crítica. Garantizar su seguridad resulta de vital importancia para las naciones, y más aún para la vulnerable región latinoamericana.

Esta nueva tecnología atravesará todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas, y afectará a todos los sectores de la infraestructura crítica. Inclusive, ya se ha comenzado a hablar de la red 6G, que podría ser hasta cien veces más rápida que la velocidad máxima del 5G, en el desarrollo de la cual China lleva una amplia ventaja. El

reciente logro de los científicos chinos de haber alcanzado la supremacía cuántica no es un hecho menor, ya que permite realizar tareas que una supercomputadora tradicional no podría. Entonces, se trata de establecer qué actor tendrá el control de las tecnologías del siglo XXI y será el líder de la cuarta revolución industrial.

Bibliografía

- Bracken, B., “Chinese Breakthrough in Quantum Computing a Warning for Security Teams”, 2020. Recuperado de: <https://threatpost.com/chinese-quantum-computing-warning-security/161935/>
- Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos: Infraestructura Crítica. Recuperado de: <https://www.cisa.gov/infrastructure-security>
- Disposición N° 1/2021. DI-2021-1-APN-DNCIB#JGM. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1-2021-347311/texto#:~:text=Que%2C%20por%20la%20Resoluci%C3%B3n%20N,determinaci%C3%B3n%20de%20los%20sectores%20alcanzados.>
- Drincovich, S., “La nueva guerra comercial mundial que involucra a la Argentina: un solo número, una sola letra”, en Iproup, 2002. Recuperado de: <https://www.iproup.com/innovacion/10626-5g-definicion-que-es-y-la-guerra-tecnologica-que-afecta-a-argentina>
- Intervención de la Delegación Argentina – OEA, 2018. Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2019/CICTE01301A.pdf>
- Jaffrot, E., “La definición del estándar 5G”, en revista Fibra, 2016. Recuperado de: <http://papel.revistafibra.info/la-definicion-del-estandar-5g/>
- Kavanagh, S., “What is 5G New Radio”, en 5G.co, 2020. Recuperado de: <https://5g.co.uk/guides/what-is-5g-new-radio/>
- Ley de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura, 2018. Recuperado de: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ278/pdf/PLAW-115publ278.pdf>
- Observatorio de Política Internacional del Senado Argentino, 2020. “EE. UU. - China: Hegemonía Geopolítica y Carrera Tecnológica”. Recuperado de: <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/internacionales/publicaciones/eeuuchina2020.pdf>
- Resolución N° 1.523/2019. Secretaría de Gobierno de Modernización de la República Argentina. Definición de Infraestructuras Críticas.

Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/reso-luci%C3%B3n-1523-2019-328599>

Swaing, Lopes, Agnese, “Why 5G in Latin America? A call to action for Latin American operators and policymakers, 2020. Recuperado de: https://news.america-digital.com/wp-content/uploads/2020/08/Nokia_Why_5G_in_Latin_America_Report_ES.pdf

USA Patriot Act, 2001. Recuperado de: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>

Weissberger, A., “Nokia & Omdia: 5G could bring up to \$3.3 trillion to Latin America by 2035 – vs. 13% of mobile subs in 2025?”, en Technology Blog, 2020. Recuperado de: <https://techblog.comsoc.org/2020/08/30/nokia-omdia-5g-could-bring-up-to-3-3-trillion-to-latin-america-by-2035-more-pie-in-the-sky/>

LA ERA DEL SOFT POWER: IMPACTO EN LA POLÍTICA
EXTERIOR ESTADOUNIDENSE PARA CON LA REGIÓN
LATINOAMERICANA

*The era of soft power: impact on U.S. foreign policy toward the
Latin American region*

MARIANNA ANABEL CRUDI¹

Resumen: Entender los elementos que hacen a la relación entre Estados Unidos y la región latinoamericana se convierte en la premisa básica para estudiar y pensar la política exterior y ejercitar la diplomacia. En medio de un mundo caótico e incierto, retornar a las regiones y los valores podría convertirse en el escenario más ventajoso en términos estratégicos. La clave en el diseño de la política exterior estadounidense para la región dependerá en gran medida de las decisiones que la política adopte, las capacidades de liderazgo y las opciones de acción basadas en el poder blando.

Palabras clave: Política exterior, Poder blando, América Latina, Oportunidades, Liderazgo.

Abstract: Understanding the elements that make up the relationship between the United States and the Latin American region becomes the basic premise for studying and thinking about foreign policy and exercising diplomacy. In the midst of a chaotic and uncertain

1. Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). Maestranda en Inteligencia Estratégica Nacional (UNLP). Directora de Asuntos Transnacionales, Fundación Pro Humanae Vitae.

world, returning to regions and values could become the most strategically advantageous scenario. The key when thinking of the U.S. foreign policy for the region will depend largely on policy choices, leadership capabilities, and soft power-based options for action.

Keywords: Foreign Policy, Soft power, Latin America, Opportunities, Leadership.

Introducción

La ausencia de una política exterior norteamericana que centre su atención en las relaciones con los países de América Latina y el Caribe es consecuencia directa del bajo nivel en términos de prioridad estratégica de la región para el gigante del norte. A pesar de que puede vislumbrarse cierta tendencia en la manera en que el relacionamiento se llevó a cabo, especialmente desde comienzos del siglo XX y durante la Guerra Fría, así como también es posible identificar intereses específicos en ciertos territorios, como, por ejemplo, Venezuela, Cuba y Nicaragua, denominados la Troika de las Tiranías, o en zonas como el corredor de los migrantes en América Central, la región carece, en términos generales, de un peso determinante para la política exterior de Estados Unidos.

No obstante ello, con la llegada de la nueva Administración a la Casa Blanca un aire renovador se hizo sentir. Tras las duras críticas que el gobierno saliente recibió, principalmente, en lo relativo a las conductas adoptadas en el marco de los espacios multilaterales, a partir de enero de 2021 se comenzó a evidenciar un revés.

En el presente trabajo se buscará dar cuenta del rol histórico que el país adoptó para con los países latinoamericanos, ofrecer una descripción del contexto actual y los desafíos y oportunidades que presenta, y, finalmente, explicar cómo el sistema internacional demanda pivotar las tácticas de la diplomacia en favor del poder blando. Se espera, así, dar un marco que invite a reflexionar sobre el futuro de las relaciones entre Estados Unidos y la región de Latinoamérica en base a la renovación de los principios básicos del liderazgo, el *soft power* y la diferenciación.

Rol histórico en la región

El sentido común, la lógica y la historia han demostrado la incapacidad de influir en el ambiente sin contar con una estructura organizada al interior. Lo antes dicho resulta aplicable no sólo a los Estados, también a los gobiernos subnacionales, el sector privado y las organizaciones.

Estados Unidos es claro ejemplo de ello. La lucha por la independencia de las trece colonias de la Corona Británica en 1776, la consagración de la Constitución en 1787 y la conformación del primer gobierno nacional en 1789, tras la designación de George Washington, han permitido construir el país que hoy conocemos como Estados Unidos de América y que ha sabido perdurar en el tiempo gracias a la consolidación del ser americano.

América siempre ha sido la tierra de los sueños, la tierra de las promesas, escribía James Truslow Adams en 1931². No se trata únicamente de una lucha por los derechos y por la libertad. El sueño americano reivindica la necesidad de oportunidades que permitan el desarrollo integral de las personas. Una satisfacción basada en la igualdad de accesos que demarque el camino de la movilidad social en un orden regido por la justicia.

Así entendida, la visión de país que la sociedad y el gobierno concibieron se fue afianzando con el correr del tiempo y no caben dudas de que se ajusta perfectamente a nuestra época actual. Un discurso basado en desigualdades que deben erradicarse, el derecho a accesos y oportunidades, el desarrollo individual y colectivo. Todas palabras que pueden encontrarse en los más derechistas e izquierdistas escritos y proclamaciones. El ser americano se convirtió así en un ideal, en una razón y una esperanza. El aliento por el cual muchas personas alrededor del mundo abandonaron y abandonan sus países de origen para buscar un futuro próspero en ese gran destino, fuente de anhelos innumerables.

Aunque no todo fue color de rosas, la historia de Estados Unidos, como la de tantos otros países, y también la mundial, ha sabido enfrentar períodos de crecimiento y de crisis que han hecho

2. "America has always been a land of dreams, 'the land of promise'" (Adams, 1931, p. 214).

temblar esa estructura tan perfecta que el país aparentaba haber construido. Sin embargo, todas las crisis son también oportunidades y depende de la perspectiva del decisor y su círculo poder identificarlas y saber actuar en consecuencia.

Las diversas Administraciones lograron mantener vivo el sueño americano, ampliar el margen de acción económico-financiero y fortalecer sus instituciones políticas hasta convertirse en la democracia más grande del planeta y, en consecuencia, su principal defensor. Fue así, con aciertos y errores, que Estados Unidos logró consolidarse como país y entonces verse preparado para influir fuera de sus fronteras externas.

Ya en 1823 la política exterior norteamericana, definida por la Doctrina Monroe, asignó un rol protagónico a nivel continental para el país cuyo objetivo se centraba en la expansión del campo de acción de Estados Unidos, al mismo tiempo que prevenía la ocupación del territorio americano por parte de países europeos. A pesar de que este principio se mantuvo firme, cierto es también que los Presidentes para finales de siglo se inclinaron por una política más aislacionista.

El siglo XX comenzaba con la asunción del 26° presidente, Theodore Roosevelt, quien adoptó una perspectiva diferente a la de sus antecesores, no sólo poniendo fin a la idea de aislacionismo, sino que le concedió a su país un rol más activo a través de una redefinición de la Doctrina Monroe. Este cambio en la política exterior estuvo ligado a la necesidad de generar influencia sobre zonas geopolíticas estratégicas, principalmente, en el Caribe.

En este contexto es que el Jefe de Estado decide lanzar el Corolario Roosevelt, la política ofensiva latinoamericana, autoasignando a su país el rol de policía para eliminar toda situación que implicara inestabilidad. Así lo señalaba su discurso frente al Congreso el 6 de diciembre de 1904: “[...] la maldad crónica, o una impotencia que resulta en un aflojamiento general de los vínculos de la sociedad civilizada en América, como en otras partes, últimamente puede requerir la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental la adherencia de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe, aun con renuencia [...] al ejercicio de una política policial internacional” (Kryzanek, 1987, p. 70). Los principales países que vivenciaron la puesta en prác-

tica de esta política fueron República Dominicana y Cuba, consiguiendo Estados Unidos, en el primer caso, convertirse en el recaudador del 55 % de los derechos aduaneros y el banquero nacional, y en el segundo, la ocupación y gobernación de la isla hasta 1909.

Una tercera manifestación clara del rol que Estados Unidos asumió frente a Latinoamérica, además de los ya mencionado a través de la Doctrina Monroe y el Big Stick, ha sido, y como fue anticipado, la promoción y defensa de la democracia.

Estados Unidos definió como principales objetivos, en el marco de la política exterior para con la región a lo largo de las Administraciones que lideraron el país en la época de la Guerra Fría, el no reconocimiento de gobiernos revolucionarios, lo que lo llevó a apoyar ocasionalmente gobiernos dictatoriales que permitieran prevenir la instalación de ideas comunistas, y aunque suene contradictorio, su política exterior también se caracterizó por la promoción de los Derechos Humanos.

Finalmente, un cuarto lineamiento de política exterior ha sido el Consenso de Washington. Una propuesta de reforma, presentado como recomendaciones, que permitiera lograr una transición desde los proteccionismos hacia el liberalismo económico, que incluía cuestiones relativas al comercio exterior, los ingresos fiscales, las tasas de interés, la inversión extranjera, la competencia y las privatizaciones.

La nueva era

Con el fin de la Guerra Fría y el comienzo del nuevo siglo, la atención pasó a estar centrada en las nuevas amenazas que se convirtieron en peligros directos que atentaron (y atentan) contra la estabilidad interna de los Estados y del sistema internacional en general. El terrorismo y el ciberespacio se sumaron a las migraciones masivas, el cambio climático, el tráfico de estupefacientes, la trata de personas, y tantos otros temas calientes de la agenda contemporánea, a la cual, en la actualidad, se adiciona la situación sanitaria desatada por el virus COVID-19 y sus consecuencias sociales, económicas y políticas.

Latinoamérica, así, vuelve a despertar una alarma, esta vez más preocupante que durante la Guerra Fría, donde el problema central radicaba en las posibles alteraciones del sistema político.

Habiendo mencionado a las migraciones como uno de los desafíos que enfrentan los países, es sabido que Estados Unidos se constituye como el principal país receptor de migrantes americanos y es por ello que el primer reto de esta nueva era estuvo vinculado al terrorismo³.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, y los más recientes en Europa, los gobiernos de esos países comenzaron a ser cada vez más cautelosos en sus políticas migratorias, debiendo considerar, en un análisis de carácter estratégico, la posibilidad de que ingresaran al territorio personas avocadas a la generación de terror en la población local en esa masa de inmigrantes.

En segundo lugar, el desafío del narcotráfico. La región latinoamericana asienta a los tres principales productores mundiales de cocaína, Colombia, Perú y Bolivia, droga que encuentra en Estados Unidos el principal mercado de consumo; al principal productor de marihuana, Paraguay; y productores de fentanilo, México; heroína, México y Colombia; y metanfetaminas, que además de ser producidas en Estados Unidos también disponen de laboratorios en México.

Pero más allá de estos desafíos puntuales que tienen que ver con la región, Estados Unidos forma parte de un sistema que hoy en día presenta tendencias aislacionistas y proteccionistas, una competencia económica que genera incertidumbre y amenaza con una nueva bipolaridad, como la de la segunda mitad del siglo XX, así como un balance de poder en favor del hemisferio oriental.

En este mundo menos libre, como describía Stephen Walt [en el último encuentro del programa], los niveles de comercio internacio-

3. En el año 2017 la población de latinos en Estados Unidos ascendía a cerca de 60 millones de personas, lo que representaba aproximadamente el 18 % de la población total (Noe-Bustamante & Flores, 2019). En el año 2019, los latinos constituían la segunda raza mayoritaria en el territorio, sólo superada por los “blancos”. De esta manera, se estimó que en Estados Unidos vivían al menos 60.724.312 latinos, seguido por “negros” o afroamericanos cuya población se calculó en 43.984.096 (United States Census Bureau, 2019).

nal se reducen⁴ como así también los de inversión extranjera directa⁵. El *lockdown* global obligó a los gobiernos a repensar procesos, estructuras y *modus operandi* internos y externos que permitieran mantener activas las relaciones reduciendo la presencialidad.

Y es entonces, en esta nueva realidad, que el *soft power* recobra su esplendor. El poder blando entendido como todas aquellas capacidades no militares ni económicas que tiene un Estado para ejercer su influencia se convierten en el “as” de la diplomacia internacional, junto a los canales digitales que permitieron servir de plataforma para la ejecución y mantención de las relaciones diplomáticas de los Estados.

Como se anticipó párrafos atrás, algunos periodistas y analistas se animan a afirmar, o al menos a sembrar el debate sobre el retorno a la bipolaridad que, en nuestro tiempo, se encarnaría en la rivalidad entre Estados Unidos y China. Aunque en términos numéricos podríamos coincidir con aquellos, la bipolaridad de la Guerra Fría se elevaba sobre una competencia de sistemas diferentes con amenaza de destrucción mutua asegurada y cuyas acciones se desarrollaban en las áreas de influencia opuestas. *A priori*, y en términos generales, podría hacerse una comparación y sostener la hipótesis de que ambas bipolaridades se asemejan: capitalismo *versus* comunismo, presencia china en la región latinoamericana y estadounidense en el sudeste asiático, pero existen razones para refutar esta idea.

La razón principal es que ninguno de los dos países busca la destrucción del otro, y en este punto es importante considerar que más allá de que existe una competencia comercial y tecnológica real, ambas economías son complementarias⁶. En este sentido, no habría

4. El comercio internacional fue duramente abatido por esta paralización económica y productiva. Según el Director General de la Organización Mundial del Comercio, Roberto Azevêdo, se prevé una reducción del flujo comercial internacional de entre el 13 % y el 32 % para este año (Azevêdo, 2020).

5. Según los pronósticos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo la inversión extranjera directa a nivel mundial disminuirá hasta un 40 % en 2020, lo que llevaría a tener un flujo menor del billón de dólares, fenómeno que no sucede desde 2005 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2020).

6. Según el Observatory of Economic Complexity (2018), China se consti-

peligro de enfrentamiento militar para los próximos años. Por otro lado, la presencia china en la región se da en el marco de acuerdos de desarrollo y comercio que sólo exigen el reconocimiento de una sola China, principio que define el establecimiento de relaciones diplomáticas con los países del globo, y no entendiéndose dicha cláusula como un aliento a la conformación de gobiernos comunistas.

Sin embargo, cabe destacar que China ha sabido desplegarse a lo largo y ancho del planeta haciendo un uso inteligente del poder blando, principalmente a través de la difusión de la cultura mediante los Institutos Confucio⁷. Estados Unidos, en cambio, consolidó con los años su presencia global a través de las bases militares terrestres y navales⁸.

En este marco, entonces, y retomando la consideración del contexto actual donde la presencialidad está puesta en jaque, la diplomacia pende de la conectividad y la capacidad de generar vínculos basados en los aspectos sociales y culturales, lo que ofrece así una oportunidad para incentivar aún más el trabajo de las empresas, fundaciones y universidades, entre otras instituciones, que permitan llevar la cultura y los valores a cada rincón del mundo.

tuye como el principal destino de las exportaciones de Estados Unidos si no se tiene en cuenta el flujo comercial con los países del ex NAFTA, supuesto que convertiría al mercado chino en el tercer receptor de productos estadounidenses. Principalmente, China importa desde Estados Unidos aviones, helicópteros, naves espaciales, autos y circuitos integrados (chips). De manera inversa, Estados Unidos es el principal mercado de las exportaciones chinas, origen del cual obtiene equipos de grabación, computadoras y piezas de máquinas de oficina.

7. Según el Instituto Confucio de Chile actualmente existen 532 Institutos Confucio en 155 países.

8. La expansión y consolidación de la presencia de Estados Unidos a través de las bases militares es una tendencia que desde fines de la Guerra Fría ha comenzado a declinar, registrando incluso el cierre de algunas de éstas por parte de Bill Clinton, George W. Bush, Barack Obama y Donald Trump. Raphael Cohen (2021) deja entrever que no sólo hay voces de la izquierda y la derecha que desean reducir la presencia estadounidense en el extranjero, sino que incluso el Departamento de Defensa ha realizado un llamamiento para alejarse de las bases de ultramar permanentes, reemplazándolas por la proyección de poder desde el territorio y desde bases temporales.

Finalmente, los últimos dos años han permitido que las farmacéuticas cobren mayor relevancia y peso estratégico en la arquitectura global, sumándose como actores a los antes mencionados. La aparición y rápida propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y la consecuente pandemia, así declarada por la Organización Mundial de la Salud, no sólo abrió una competencia mundial por la producción de vacunas, sino también una alerta máxima por la salud de las poblaciones y una oportunidad para el liderazgo de la situación y la cooperación en la búsqueda de soluciones efectivas. Estados Unidos no se quedó atrás. Aunque nuestro país vivenció ciertos obstáculos para la importación de la vacuna allí fabricada, el laboratorio Pfizer fue uno de los primeros en comenzar la búsqueda de aquella medicina que permitiera iniciar el principio del fin de esta pandemia. Pfizer, empresa farmacéutica con sede en Nueva York, trabajó mancomunadamente junto a BioNTech SE, una empresa de biotecnología alemana, para encontrar un método de prevención para esta grave enfermedad.

Desafíos y oportunidades con la región

La llegada de Biden al poder tras obtener el triunfo en las elecciones de noviembre de 2020 trajo consigo una expectativa alrededor del incremento del interés norteamericano en la región, convirtiéndose ésta en una oportunidad clave para que Estados Unidos renueve su rol con Latinoamérica y abra un nuevo capítulo que permita ver cambios verdaderos con respecto al papel que el país ejerció a lo largo del siglo anterior. Entiéndase que la relevancia estratégica de la región para Estados Unidos quizás no varíe sustancialmente, pero la naturaleza de las relaciones con los países latinoamericanos sí podría volverse más constructiva.

Un líder no es sólo aquel que tiene las capacidades requeridas sino quien es así reconocido por el resto de los actores⁹.

9. “*Bull (1977: 200 – 2) stipulates that, in addition to being in the front rank of military capability (the key material condition), great powers must be: Recognized by others to have, and conceived by their own leaders and peoples to have, certain special rights and duties. Great powers, for example, assert the*

Indiscutiblemente, Estados Unidos supera con creces las capacidades de sus principales competidores, y el sistema político y de valores culturales que promueve es extensamente reconocido y apoyado por gran parte de los países del globo. Sin embargo, su liderazgo a nivel internacional se ha debilitado, o, al menos, es lo que la opinión pública manifiesta. Cabe señalar que existen claros ejemplos para sostener lo antes dicho. Por ejemplo, la salida de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico en 2017, del Acuerdo de París en 2020 y de la Organización Mundial de la Salud en el mismo año.

Empero ninguno de ellos es un camino sin retorno. Con la llegada de la nueva Administración demócrata, encabezada por el mismísimo exvicepresidente de Barack Obama, Joe Biden, que además cuenta con un gran conocimiento de la región¹⁰, la energía se renueva.

El liderazgo basado en el poder blando se tornará clave para que Estados Unidos revea las relaciones con los países de América Latina y el Caribe, así como su posicionamiento a nivel global. Es importante señalar que Estados Unidos no necesita empezar de cero para volver a brillar como la gran superpotencia del sistema internacional. Sus principales herramientas se reducen a su esencia misma. Liderar desde los valores, desde la moralidad y desde el ejemplo.

Fomentar los espacios multilaterales que promuevan el diálogo, la cooperación y los beneficios mutuos. Retornar a aquellos acuerdos que han sido abandonados o desatendidos. Tomar las riendas de la lucha contra la pandemia del coronavirus. Encabezar los movimientos verdes que permitan contrarrestar los efectos del calentamiento global y avancen en el desarrollo de estrategias individuales y colectivas que pongan fin al cambio climático¹¹.

right, and are accorded the right, to play a part in determining issues that affect the peace and security of the international system as a whole. They accept the duty, and are thought by other to have the duty, of modifying their policies in the light of the managerial responsibilities they hear” (Buzan, 2004, pp. 60-61).

10. Como vicepresidente de Barack Obama, Biden realizó 13 viajes a América Latina entre 2009 y 2016 (Oppenheimer, 2020).

11. Estados Unidos se posiciona como la segunda economía más contaminante del mundo detrás de China. En el año 2018, las emisiones totales de dióxido de carbono fueron de 5.416 y 10.065, respectivamente (Global Carbon Atlas, 2018).

La asunción de la Presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por Mauricio Claver-Carone, ex Director Senior de Asuntos del Hemisferio Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, se constituye como una llave para la puesta en marcha del poder blando. A través del liderazgo de una de las instituciones más importantes en términos de apoyo financiero a proyectos de desarrollo en la región, Estados Unidos tendrá la oportunidad de adoptar un rol proactivo en el avance mancomunado hacia la prosperidad interna de cada uno de los países latinoamericanos. Así, además, no estará haciéndolo en nombre de Estados Unidos *per se*, lo que podría generar sesgos ideológicos en las negociaciones y, en última instancia, en la concreción de los acuerdos, sino que podría liderar el proceso de desarrollo desde un marco institucional formal y bien reconocido por sus miembros.

Por otro lado, Estados Unidos es sede de algunas de las universidades más reconocidas y mejor rankeadas a nivel global. Cinco de las diez mejores universidades se encuentran en Estados Unidos, según la consultora británica Quacquarelli Symonds (QS), a saber: el Instituto de Tecnología de Massachusetts, la Universidad de Stanford, la Universidad de Harvard, el Instituto de Tecnología de California y la Universidad de Chicago (*BBC News Mundo*, 2020). Asimismo, todas disponen de oportunidades gratuitas para la formación académica y profesional vía *online* a través de plataformas creadas al efecto. De esta manera, Estados Unidos comparte su forma de ver el mundo a través de una enseñanza que, además de garantizar la igualdad de género, la reducción de las desigualdades en el acceso a oportunidades de crecimiento y la adquisición de conocimientos para el apoyo de un empleo decente, ofrece un paradigma de interpretación de la realidad y aporta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Además del liderazgo de instituciones claves y la presencia y prestigio internacional por medio de la academia, Estados Unidos es uno de los principales promotores de la actividad del tercer sector. En este sentido, el número de organizaciones sin fines de lucro registradas en el Internal Revenue Service (IRS), entre 2006 y 2016, creció de 1.48 millones a 1.54 millones, un aumento de 4,5% en diez años. Cabe destacar, a su vez, que este sector experimentó un crecimiento financiero positivo en dicho período de tiempo, alcan-

zando un crecimiento más acelerado de los ingresos y activos que el PBI nacional, contribuyendo a éste con el 5.6 % en 2016 (National Center For Charitable Statistics, 2020).

Todas las instancias mencionadas se constituyen como medios o facilitadores para cumplir con el objetivo de reposicionarse en la región y en el mundo. Pero como fue antes dicho, es necesario que se lidere con el ejemplo y con los valores. Y aquí Estados Unidos tiene una gran oportunidad como líder del mundo libre y democrático. Al respecto, la Corporación Latinobarómetro (2018) señala que la insatisfacción con la democracia en América Latina aumentó de un 51 % en 2008 a 71 % en 2018. Por ello, sin caer en medidas que puedan decodificarse como una intervención extranjera, Estados Unidos podrá influir en pos del fortalecimiento democrático regional, y, en última instancia, de su propio sistema político.

Sin embargo, renovar las relaciones con la región de América Latina demandará una atención diferenciada. La dedicación de tiempo y recursos a hacerse de la realidad particular de cada subregión e incluso de cada país. La hermandad latinoamericana y la historia compartida son la parte del discurso que a todos nos gusta repetir, pero lo cierto es que dentro de las fronteras existen realidades diversas. Ser parte de un mundo globalizado e interconectado lleva a enfrentar problemas comunes, así como ser parte de la misma región relegada del primer mundo lleva a la unificación de la región en un todo. Pero América Latina no es América del Sur ni América Central, es toda la América continental, y el Caribe... Por ello, la asunción de la nueva Administración también conlleva a la rotación y designación de nuevos representantes diplomáticos en estos países. Para lo cual, el Ejecutivo analizará cada caso en particular para identificar el principal interés, objetivo, amenaza o peligro, y, en base a ello, nombrará como Embajador a la persona más capacitada y experimentada para lograr conseguir ese interés, alcanzar ese objetivo o neutralizar esos peligros.

Reflexiones finales

La combinación de las distintas instancias y herramientas disponibles, junto a un equipo profesional de funcionarios que asesoren

al Presidente de forma adecuada, dará lugar a un círculo de poder con la capacidad de tomar decisiones acertadas. Entender el contexto es la premisa básica en todo cálculo racional y estratégico. Conocerse a uno mismo y las propias capacidades para definir de qué forma accionar. Repasar la historia, los aciertos y los errores. Repensar modos alternativos de actuar. Calcular los costos y los beneficios de cada uno. Identificar las tendencias actuales y futuras y las oportunidades que se abren si Estados Unidos apuesta a la vinculación con la región. En términos económicos, comerciales, geopolíticos... Intentar cambiar la retórica que domina en muchos países de la región en la que Estados Unidos es el malo, el policía, el que interviene territorios, el que bombardea, pero después se declara promotor de la democracia. Actualizar el relato con hechos, con nuevos acontecimientos que narrar. Invertir en un diseño de política sofisticado que permita cosechar los frutos que se quieren, no los que se pueden.

América Latina tiene mucho para dar a Estados Unidos y Estados Unidos tiene mucho para ofrecer a América Latina. Debe quedar claro que toda relación de poder supone un juego de influencias donde el más poderoso gana. Sabemos que Estados Unidos definió las reglas internacionales y que es hoy el líder, discutido o indiscutido. Pero una renovación de la confianza supone comenzar a jugar las relaciones internacionales en modo colaborativo, de generación de beneficios mutuos, de transferencias de buenas prácticas y recursos. No de un paternalismo tradicional, pero de un desarrollo sostenible colectivo.

El liderazgo multilateral, la academia y el tercer sector servirán para allanar el camino. Pero nada sucederá si no hay voluntad política, y no hay mejor forma que incentivar la voluntad de los decisores que no sea con propuestas concretas y reales. La nueva era del poder blando permitirá fortalecer el poderío hegemónico norteamericano y devolverle los años de esplendor.

Referencias bibliográficas

Adams, J. T., "The Epic of America", 1931. Obtenido de <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.262385/page/n223/mode/2up>.

- Azevêdo, R. (8 de abril de 2020), “Conferencia de prensa: previsiones sobre el comercio”. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/spra_s/spra303_s.htm.
- BBC News Mundo (10 de junio de 2020), “Cuáles son las mejores universidades del mundo (y cuáles son las 2 únicas de América Latina entre las 100 primeras)”. Recuperado en diciembre de 2020, de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52993386>.
- Buzan, B., *The United States and The Great Powers: World Politics in the XXI century*, Polity, 2004.
- Cohen, R. S. (14 de enero de 2021), “Why Overseas Military Bases Continue to Make Sense for the United States”. Recuperado en julio de 2021, de: <https://www.rand.org/blog/2021/01/why-overseas-military-bases-continue-to-make-sense.html>.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (16 de junio de 2020), “Comunicado de Prensa: La inversión extranjera directa mundial prevista a caer 40 % en 2020, según un informe de las Naciones Unidas”. Recuperado en diciembre de 2020, de: <https://unctad.org/es/press-material/la-inversion-extranjera-directa-mundial-prevista-caer-40-en-2020-segun-un-informe-de>.
- Corporación Latinobarómetro, “Informe Latinobarómetro 2018”. Recuperado en diciembre de 2020, de: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Global Carbon Atlas, “Emisiones de CO2”, 2018. Recuperado en diciembre de 2020, de: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.
- Instituto Confucio (s.f.), “¿Quiénes somos?”. Recuperado en diciembre de 2020, de: <http://www.confucioust.cl/instituto-confucio/quienes-somos/#:~:text=Actualmente%2C%20existen%20532%20Institutos%20Confucio,su%20sede%20central%20en%20Beijing>.
- Kryzaneck, M., *Las Estrategias Políticas de Estados Unidos de América en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- National Center for Charitable Statistics, “The Nonprofit Sector in Brief 2019”, 2020. Recuperado en diciembre de 2020, de: <https://nccs.urban.org/publication/nonprofit-sector-brief-2019#highlights>.
- Noe-Bustamante, L. & Flores, A. (16 de septiembre de 2019), “Facts on Latinos in the U.S.”. Recuperado en diciembre de 2020, de *Pew Research Center*: <https://www.pewresearch.org/hispanic/fact-sheet/latinos-in-the-u-s-fact-sheet/#:~:text=There%20were%20nearly%2060%20million,of%20the%20total%20U.S.%20population>.
- Observatory of Economic Complexity, “China - United States”, 2018. Recuperado en diciembre de 2020, de <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/usa>.

Oppenheimer, A. (9 de noviembre de 2020), “Biden ganó. ¿Será bueno para América Latina?”. Recuperado en diciembre de 2020, de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/biden-gano-sera-bueno-america-latina-nid2504605>.

United States Census Bureau, “Quick Facts”, 2019. Recuperado en diciembre de 2020, de <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/RHI725219>.

LAS RELACIONES BILATERALES ARGENTINA - ESTADOS
UNIDOS DESDE FINALES DE LA ADMINISTRACIÓN
DE CRISTINA FERNÁNDEZ HASTA LA GESTIÓN
DE MAURICIO MACRI

*Bilateral relations between Argentina and the United States of
America from the end of Cristina Fernández's administration until
Mauricio Macri's management*

FIGURELLA AGUSTINA TRINADORI LÓPEZ¹

Resumen: En este trabajo se intenta realizar una aproximación a los principales acontecimientos ocurridos en las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos de finales de la segunda Administración de Cristina Fernández y la gestión de Mauricio Macri. El objetivo de este *paper* es meramente descriptivo, a través de la realización de una extensa revisión de bibliografía que, de alguna manera, nos brinde los elementos analítico-científicos para poder ahondar en aquellas cuestiones de mayor importancia y relevancia para el vínculo entre estos dos actores a lo largo de ambas gestiones.

Palabras clave: Argentina, Estados Unidos, Política exterior, Relaciones bilaterales.

1. Licenciada en Relaciones Internacionales (UCA). Correo electrónico: fiorella.trinadori@uca.edu.ar.

Abstract: In this paper we try to make an approximation of the main events occurred in the bilateral relations between Argentina and the United States of America during the end of the second administration of Cristina Fernández and Mauricio Macri's presidency. The objective of this work is merely descriptive, accomplished by the revision of an extense bibliography review which would give us analytical and scientific elements in order to deepen into the most important and relevant happenings between these two actors in this period of time.

Keywords: Argentina, Estados Unidos, Foreign Policy, Bilateral Relations.

Cristina Fernández y Barack Obama: del patrón crisis al intento de recomposición

Durante la era kirchnerista, los lineamientos de la política exterior se basaron en la inserción latinoamericana y en la búsqueda de autonomía frente a las grandes potencias. Es por esto que, en las relaciones Estados Unidos - Argentina durante esta etapa, se generó un constante patrón crisis-intento de recomposición sin llegar a una ruptura, pero llegando a un estado de parálisis a partir del momento en que el gobierno de Obama dejó de apoyar a la Argentina ante la decisión de la Corte Suprema de no tomar el caso argentino para analizar la decisión del juez Griesa (Busso, 2016).

En el marco de las diferencias existentes entre Argentina y Estados Unidos durante los gobiernos de Cristina Fernández, los vínculos bilaterales tuvieron la siguiente dinámica: a) se producían situaciones de tensión (crisis) ligadas a diferencias de índole política, económica y estratégico militar. Ejemplo de ello fue la creación de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), la cual nucleó a treinta y tres países de la región y excluyó a Estados Unidos y Canadá; por otro lado, desde los inicios de la crisis de 2008, la implementación de licencias no automáticas para administrar las importaciones, lo cual generó reclamos por parte de países en el ámbito de la OMC (Organización Mundial del Comercio) (Simonoff, 2013); b) cada una de estas situaciones de

crisis fue seguida por contactos y/o negociaciones a nivel ministerial o presidencial que pretendían acercar a las partes (intento de recomposición), sin que ello implicase por parte de Argentina optar nuevamente por políticas de alineamiento; c) esta dinámica no conducía a la ruptura porque ambas partes siempre eligieron restablecer, al menos, un nivel de cordialidad mínima y, además, porque en el ámbito multilateral nuestro país no optó por un perfil de voto antiestadounidense (Busso, 2014).

A partir de este marco, sostiene Anabella Busso (2015), podríamos afirmar que hasta avanzado junio de 2014 se asistía nuevamente a un intento de recomposición. El mismo se inscribía en las decisiones que había tomado el gobierno argentino desde 2012 y que apuntaban a solucionar una serie de conflictos a los efectos de que el país ingresara nuevamente al circuito de financiamiento internacional. Dichas medidas fueron, claramente, bien vistas por los sectores políticos y económicos estadounidenses. Entre ellas se destacan el acuerdo con Repsol; la negociación y el pago a las empresas americanas que habían ganado sus juicios ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones) y las negociaciones con el Club de París (apoyadas por Estados Unidos) para renegociar la deuda de nuestro país sin las exigencias de supervisión del FMI.

Sin embargo, como se explicaba al comienzo de este trabajo, esta situación se modificará cuando el gobierno de Estados Unidos cambie su postura de apoyo al gobierno argentino frente al conflicto con los “fondos buitres”. Hasta entonces, el gobierno de Obama siempre había avalado los argumentos presentados por nuestro país y había utilizado diferentes instrumentos legales para manifestar ese apoyo. A pesar de ello, ya desde 2013 una serie de hechos u omisiones comenzaron a oscurecer el soporte de Washington y, por ende, a empañar las relaciones bilaterales entre ambos países. Entre ellos, se destaca el retiro del apoyo del FMI en julio de 2013 a la posición argentina por pedido de los Estados Unidos. Dicha cuestión fue central para congelar las relaciones entre ambos países y, desde el punto de vista analítico, el patrón crisis-intento, planteado por la autora, de una etapa de recuperación saltó a una etapa de estancamiento. Argentina decidió no cumplir el fallo del juez Griesa por considerarlo erróneo y muy riesgoso para nuestro país en función de

la vigencia de la cláusula RUFO hasta el 31 de diciembre de 2014. Además, en un enfrentamiento del Gobierno en la disputa con los fondos buitres, que conllevó nuevos frentes en la política exterior con consecuencias en la relación con la principal potencia mundial, nuestro país denunció a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Lo hizo por “violaciones” a su soberanía e inmunidades, ante la actuación de la Justicia americana, vía “decisiones que vulneran la determinación soberana” de reestructurar la deuda externa argentina.

Sin embargo, en 2015 la situación mostró algunos componentes positivos que, aunque no podían ser considerados como una instancia de recomposición, lograron calmar parcialmente las tensiones entre ambos gobiernos durante los últimos meses de la gestión de Cristina Fernández. En el marco de la evolución de este conflicto con los fondos buitres, quienes se beneficiaron con la sentencia del juez Thomas Griesa, se abrió la posibilidad de que otros deudores que no habían demandado ante ese juzgado se sumasen a los beneficios de la sentencia. El reclamo de este grupo, conocido como los “me too”, fue atendido por Griesa y obligó a que Argentina presentara una nueva apelación ante la Corte de Apelaciones de Nueva York, la cual, en agosto de 2015, le otorgó la razón a nuestro país y obligó a Griesa a corregir su sentencia.

Otra de las tantas cuestiones centrales respecto a las relaciones bilaterales Estados Unidos - Argentina durante la Administración de Cristina Fernández está directamente relacionada con el caso de la modificación de la política argentina hacia Irán y la muerte del fiscal Nisman. Por ello, el memorándum de entendimiento Argentina - Irán firmado en 2013 apareció como un elemento disruptivo con consecuencias variadas. En Argentina generó una fuerte reacción de la oposición política, manifestaciones divididas de la comunidad judía y una fuerte diferencia con la línea de investigación fomentada por el fiscal Nisman y avalada por un grupo de agentes de inteligencia. En Estados Unidos, las reacciones también fueron dispares.

En el Congreso, los sectores conservadores tomaron una posición muy crítica. Sin embargo, la Administración Obama, más allá de algunas declaraciones en particular, decidió no seguir esta misma línea. Esa situación tendría su justificación en el mismo año 2013, ya que, coincidiendo con la firma del memorándum de entendi-

miento, Estados Unidos, junto a otras cinco potencias, decidió aliviar las sanciones a Irán a los efectos de facilitar la recuperación económica de ese país y enmarcar las negociaciones por el plan nuclear que se iniciaron ese momento (Busso, 2015).

Mauricio Macri: de Barack Obama a Donald Trump

Por otro lado, partiendo de la campaña electoral de 2015, Mauricio Macri propugnó llevar adelante cambios sustantivos en las relaciones externas de nuestro país, consigna clara de que un gran “cambio en lo externo” debía acompañar y reforzar un profundo cambio en el plano doméstico. Por lo tanto, desde sus inicios, la política exterior de Cambiemos se autodefinió como un esfuerzo por “reinsertar a la Argentina en el mundo” y recomponer los vínculos exteriores que, con esta mirada, habían sido descuidados en los años precedentes (Listrani Blanco y Zaccato, 2018: 168).

En la gestión de Mauricio Macri se retomarían los estrechos vínculos con Estados Unidos y los países europeos. En este marco, la relación con Washington constituiría otra de las dimensiones más notables del viraje en materia de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. A diferencia de la década kirchnerista, en la que se pasó de una política de autonomía con cooperación hasta llegar a puntos abiertos de confrontación, el vínculo con Estados Unidos se transformaría en un eje central de la estrategia externa de Cambiemos. Abandonando los lineamientos de una política exterior basada en la idea de “autonomía”, se viraría a una estrategia que implicaría una asimilación de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional, caracterizada por la búsqueda del apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos y la no adhesión a esquemas de integración regional que pudieran afectar el vínculo estrecho con Washington (Busso y Pignatta, 2006).

Por esto, con la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada, los vínculos que había llevado adelante Cristina Fernández de Kirchner con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental) experimentaron un “giro de 180 grados”. Esto se debió a que se puso en marcha una estrategia de inserción internacional

pro-occidental que tenía como meta lograr “la vuelta de Argentina” al mundo (Simonoff, 2016; Busso, 2018). La idea central para diseñar la política exterior, verbalizada como “la vuelta de Argentina al mundo”, privilegia una inserción occidental y la atención de las demandas sistémicas provenientes de los Estados centrales y los actores económicos internacionales, tanto públicos como privados. Esta lógica involucra cambios profundos en el modelo de desarrollo que había llevado adelante el kirchnerismo y también modificaciones en la agenda y las alianzas políticas (Busso, 2017).

Esta estrategia de inserción empíricamente implicaba (Busso, 2018):

- a. Encumbrar los vínculos con EE. UU. y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Israel, entre otros;
- b. Aceitar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero);
- c. Recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales;
- d. Reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante;
- e. Reposicionar en la agenda de política exterior a otros países que también eran parte de la lógica pro-occidental y habían sido desatendidos por la gestión anterior.

Dato no menor es que el primer año de Mauricio Macri como presidente coincidió con el último año de Barack Obama en la presidencia de los Estados Unidos. El cambio de gobierno en la Argentina fue bien recibido por el *establishment* norteamericano, y esto quedó demostrado con la visita de Obama a la Argentina en marzo de 2016. Era la primera vez después de once años que un presidente norteamericano visitaba el país, además “ambos mandatarios calificaron el encuentro como el comienzo de una nueva etapa en sus lazos bilaterales. Una etapa de relaciones maduras y constructivas, según Macri [...]” (Calero, 2016).

Además, en Estados Unidos se manifestó una buena voluntad hacia el gobierno argentino debido a que se valoró la salida del

cepo, el arreglo con los *holdouts*, el reconocimiento y el inicio de la baja de la inflación, la normalización de las estadísticas oficiales, la regularización del comercio exterior, la revisión del artículo IV del Fondo Monetario Internacional y la predisposición al diálogo (Gullo Maraví, 2018).

Sin embargo, la Administración Macri, según varios autores, cometió errores en el análisis sobre el devenir del orden internacional que marcaron la necesidad de implementar algunos ajustes, entre los cuales los vínculos con EE. UU. fueron uno de los más significativos. Los vínculos forjados entre Macri y Obama y la sensación de éxito que generó para las autoridades nacionales la visita de Obama en 2016 fomentaron un exitismo exagerado. Así, el gobierno de Cambiemos dio por hecho el triunfo de Hillary Clinton y apostó el conjunto de la política exterior y buena parte de las políticas de Defensa y Seguridad a las relaciones establecidas con la gestión demócrata (Busso, 2017, p. 11).

Como explican Russell y Tokatlián (2017), se consideraba que el gobierno de Mauricio Macri iniciaba con un conjunto central de fuertes premisas, que coincidían con un fuerte énfasis en lo económico. Entre ellas, pueden mencionarse la revitalización de la relación con los Estados Unidos, una visión de que el mundo presentaba condiciones favorables para nuevos flujos de inversiones hacia y exportaciones desde Argentina, y la lectura de una declinación relativa de Brasil que se veía como una oportunidad para posicionar a Argentina como líder regional.

Se esperaba que, ante el lanzamiento de una política exterior renovada, la Argentina recibiría indefectiblemente gestos recíprocos auspiciosos. No obstante, estos puntos de partida se fueron resquebrajando. Aquel diagnóstico inicial no sólo resultó excesivamente optimista, sino que no se condijo con la realidad internacional.

No obstante, para la desazón de gran parte del electorado estadounidense y, en igual o mayor medida del en ese entonces Presidente argentino, Donald Trump terminó por ganar las elecciones, dejando en segundo lugar a Hillary Clinton y, por ende, asumiendo un mes y medio más tarde como el 45° Presidente de los Estados Unidos de América, lo cual significó para la Administración de Cambiemos un recálculo de la estrategia de política exterior en lo que a este actor refería. No solamente esto, sino

que la concentración de los flujos de capital hacia las economías centrales, junto con la desaceleración de los países emergentes y la victoria de Jair Bolsonaro en Brasil, también obligaron a una reevaluación del escenario global, y a los consecuentes cambios de política externa (Listrani Blanco y Zaccato, 2018).

Respecto a la relación con Estados Unidos, según Morgenfeld (2017), se llevó adelante un alineamiento con la potencia, tomando distancia de la política exterior kirchnerista, que tenía una orientación latinoamericanista y que apuntaba a los BRICS, y se subordinó la agenda a los gobiernos de EE. UU. y Europa, esperando atraer inversiones, facilitar el crédito externo a tasas más bajas y ampliar las exportaciones.

La agenda económica internacional de los primeros meses de gobierno de Cambiemos se destacó por decisiones tales como: el pago a los fondos buitres; la salida del llamado “cepo”; la apertura de la economía en un conjunto importante de rubros y el viaje al Foro Económico de Davos, destacando que el país se reintegraba a ese espacio después de doce años de ausencia. Por otra parte, se decidió reorientar el vínculo con el FMI. En este punto, Cambiemos también quiso marcar diferencias con el gobierno anterior, ya que permitió que el Organismo supervisara las condiciones de la economía argentina.

En la dimensión política, con el apoyo de la Canciller Malcorra, el gobierno inició su gestión tratando de mostrar que lograba operacionalizar su estrategia de inserción pro-occidental de manera exitosa. Para ello se concentró en lograr que llegaran al país presidentes y primeros ministros de los países centrales y, simultáneamente, que el presidente viajara a esos destinos. Las metas centrales apuntaban a conseguir inversiones y a mostrar que el mundo occidental recibía con beneplácito el cambio de partido gobernante en Argentina (Busso, 2017). Estos encuentros quedaron plasmados en las redes sociales, especialmente Twitter, tanto de Mauricio Macri (@MauricioMacri) como de cancillería (@CancilleriaArg), en donde se publicaban tuits adjuntando en la misma publicación imágenes y videos del Presidente recibiendo en Casa Rosada a algunos de estos mandatarios, como una forma de hacer visible a través de la herramienta de la diplomacia pública digital la nueva imagen que estábamos construyendo y que, definitivamente, queríamos mos-

trarle al mundo. En este marco, se destaca la llegada de Obama a Buenos Aires en marzo de 2016, adjuntando fotos de este tomando mates en Bariloche, con Juliana Awada, su esposa Michelle Obama y Mauricio Macri; las visitas de François Holland y el primer ministro italiano Matteo Renzi; el primer ministro canadiense Justin Trudeau y japonés Shinzo Abe, y la canciller alemana Angela Merkel (Centurión y Trinadori López, 2019).

Respecto de la región, Argentina tomó medidas concretas de cambio de rumbo: el país se integró como observador de la Alianza Pacífico en el mes de junio de 2016, en un contexto donde los tipos de integración en marcha en América Latina venían presentándose como proyectos contradictorios y no complementarios (Mercosur, UNASUR), especialmente debido a la relación con los Estados Unidos y a la posición respecto de lo que se conoció como regionalismo abierto. En oportunidad de la crisis política brasileña que derivó en el *impeachment* contra Dilma Rousseff, y su posterior destitución en el mes de mayo de 2016, la posición del gobierno argentino fue la de respetar el proceso institucional que se estaba llevando a cabo en Brasil (Míguez, 2020). Y en cuanto a Venezuela, tanto durante la campaña como después de su asunción, Macri expresó su posición de apelar a la Carta Democrática del Mercosur contra ese país, cuyas intenciones se ratificaron el 2 de diciembre de 2016, con la suspensión de ese país. Además, se pueden observar sucesivos recibimientos de líderes políticos pertenecientes a la oposición, como Lilian Tintori, esposa y activista por la liberación de Leopoldo López, y Henrique Capriles. De esta manera, queda de manifiesto una constante posición argentina en contra del gobierno de Maduro, y una clara voluntad de hacer efectiva dicha postura frente a organismos multilaterales, claramente asumiendo una posición compatible con la política exterior de Estados Unidos hacia este país.

Las relaciones Fernández - Trump: entre la carrera por la presidencia y la pandemia de coronavirus

Adentrándonos en 2019 y aquellas elecciones presidenciales que arrojaron un triunfo del “Frente de Todos”, partido político que

posicionó a Alberto Fernández y a Cristina Fernández en lo más alto del Ejecutivo, podemos afirmar que se generó un giro tanto a nivel nacional como en el plano internacional. El nuevo presidente, en cuestión de política exterior, ha demostrado hasta ahora el intento de apostar por mayores márgenes de autonomía como eje fundamental de su propio proyecto. Por ejemplo, Fernández dejó en claro desde su campaña presidencial su intención de reinstaurar el eje progresista en Latinoamérica bajo el Grupo de Puebla. Y, aunque reconoce que necesita a Estados Unidos para poder llevar a cabo la renegociación de la deuda con el FMI (Fondo Monetario Internacional), ha procurado servirse de un discurso pragmático y moderado, además de no considerar la inclusión de representantes de Cuba y Venezuela en el nuevo foro de diálogo político (Mongan, 2020).

Las relaciones entre el presidente Fernández y el mandatario estadounidense Donald Trump comenzaron de manera auspiciosa en Twitter, donde Trump felicitó por la victoria al mandatario argentino. Éste respondió de forma amistosa también, pero no sin dejar de señalar que “los argentinos también esperamos salir lo antes posible de esta crisis para volver a crecer y que eso nos permita cumplir con nuestros compromisos, además de tener una economía sólida que nos beneficie a todos”.

Con posterioridad, Trump se comunicó telefónicamente con Fernández, quien nuevamente lo felicitó y le manifestó que habría instruido a su equipo en el FMI para colaborar con la Argentina. Por su parte, el Presidente electo le transmitió la intención de mantener una relación madura y cordial. Desde la Casa Blanca confirmaron el llamado, mediante el cual se indicó que ambos mandatarios destacaron la sólida relación bilateral, como así también, el deseo del país del norte de continuar una cooperación bilateral positiva y conjunta, respecto a temas como la seguridad, la democracia y el desarrollo económico.

Hasta ahora, el presidente Fernández ha desplegado diversas señales en cuanto al giro que la Argentina le imprimiría a su política exterior, ya sea a través de viajes, publicaciones de Twitter y comunicaciones telefónicas con diversos mandatarios. Respecto al rumbo de las relaciones bilaterales, se puede vislumbrar que Fernández no mantendrá la misma relación que supo sostener la gestión de

Mauricio Macri, pero se estima que no buscará reeditar la etapa del gobierno kirchnerista. El Presidente electo intentaría recomponer el vínculo con el país del norte, a sabiendas de que la renegociación de la deuda con el FMI no resultaría fácil sin el apoyo del gobierno de Trump (Felli, Marcotti y Mendoza, 2020).

Con el advenimiento del coronavirus, en el transcurso de los últimos meses de gestión republicana y primeros meses de Administración de Fernández, la relación bilateral se vio ciertamente disminuida con motivo de la pandemia de COVID-19 que azotó al mundo. Cada uno de los países mantuvo su foco en adoptar las medidas sanitarias necesarias para combatir dicho flagelo. Por un lado, la Argentina mantuvo la negociación de su deuda con los acreedores y, por el otro, desde la Casa Blanca, se hizo hincapié, entre otras cuestiones, en la campaña electoral desarrollada a lo largo de 2020, que arrojó a Joseph Biden como el 46° Presidente de los Estados Unidos.

Para finalizar, en el plano económico, las relaciones bilaterales con Estados Unidos resistieron las turbulencias que son pasibles de afrontar en una transición de gobierno. Si bien en el plano discursivo el gobierno del expresidente Mauricio Macri se encontraba más cercano a las directivas de Washington que el del actual presidente Alberto Fernández, no parece haber grandes diferencias en la política económica hacia este país. Las diferencias vienen más bien del factor ineludible en los análisis internacionales de los últimos tiempos: la pandemia de coronavirus (Felli, 2020).

Reflexiones finales

La tendencia a la desmesura del alineamiento o la confrontación, sostienen ciertos autores, suele ser una nota recurrente en la política exterior argentina. Esta se manifiesta en diferentes modos de entender la inserción internacional y en actitudes fundacionales ligadas a cada nuevo presidente que suelen imprimirle a la acción externa un movimiento pendular.

Esto lo podemos observar en las constantes variaciones de crisis o intento de recomposición durante la gestión de Cristina Fernández, o en el tan aclamado “giro de 180 grados” durante la

Administración de Mauricio Macri. En otras palabras, estamos frente a la total ausencia de una verdadera política de Estado en lo que respecta a política exterior.

De todo lo dicho, entonces, y haciendo hincapié en la Administración de Alberto Fernández, podemos concluir que el traspaso presidencial aún no ha generado grandes cambios en las relaciones tanto económicas como políticas con Estados Unidos, debido fundamentalmente a la suspensión de cualquier actividad no relacionada con la crisis que impuso la pandemia de coronavirus. Veremos más adelante, ya con otro margen de maniobra, cómo se encararán las relaciones bilaterales en un contexto de Administración demócrata. Todo indica que la Argentina considera a Estados Unidos como un socio comercial, sino principal, al menos de necesidad estratégica para el futuro del país (Felli, 2020).

Referencias bibliográficas

- Busso, A., “Cristina y Obama: el discurrir inestable de las relaciones bilaterales y la perdurabilidad del patrón crisis-intento de recomposición”, en Bologna, A. B. (comp.), *La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner*, T. VI, 2014, pp. 49-78.
- Busso, A., “Mirando el futuro a través de los hechos del presente: las relaciones de Argentina con Estados Unidos en el último año de gobierno de Cristina Kirchner”, *Anuario en Relaciones Internacionales*, IRI, 2015. Recuperado de: <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/9129/bussoIRI2015%20%281%29.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
- Busso, A., “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?”, *Relaciones Internacionales*, 25(50), 2016. Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>.
- Busso, A., “El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”, *Anuario en Relaciones Internacionales*, 2017. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/78463/CONICET_Digital_Nro.691ce32a-cc72-413e-808e-5da506085512_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Busso, A., “La política exterior argentina a partir de Mauricio Macri: cambios en la orientación político-diplomática y de seguridad y su impacto

- regional”, ponencia presentada en el Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Barcelona, España, 2018.
- Busso, A. y Pignatta, M. E., “Las relaciones Argentina - Estados Unidos después de la negociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas”, *Anuario en Relaciones Internacionales*, 2006.
- Calero, C. G., “Obama y Macri sellan en Argentina una nueva etapa en sus relaciones”, en *El Mundo*, 23 de marzo de 2016, 2021. Disponible en línea: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/23/56f2cec122601d45488b4571.html>.
- Centurión, E. L.; Trinadori López, F. A., “Diplomacia digital: los cambios y las continuidades en el uso de Twitter de las Administraciones de Cristina Fernández y Mauricio Macri (2011-2018)” [en línea], Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica Argentina, 2019. Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9229>.
- Felli, L., “Informe anual Argentina - Estados Unidos (marzo 2019 – marzo 2020)”, Instituto de Relaciones Internacionales, 2020. Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/a2020cerpiArt3Felli.pdf>.
- Felli, L.; Marcotti, L. y Mendoza, M. N., “Informe de política exterior Argentina/EE. UU.: disminución del vínculo (septiembre 2019 - marzo 2020)”, *Revista Relaciones Internacionales*, N° 58, 2020, pp. 1-5.
- Gullo Maraví, M. I., “La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018”, *Anuario en Relaciones Internacionales*, 2018. Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/09/a2018amnorArtGulloMaravi.pdf>.
- Listrani Blanco, T. y Zaccato, C., “Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)”, *Perspectivas*, Revista de Ciencias Sociales (PRCS), 6, 2018, p. 168. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/2133/13865>.
- Miguez, M. C., “De Macri a Fernández, dilemas de la política internacionales argentina”, *Revista Sudamérica*, N° 13, 2020, pp. 80-100.
- Mongan, M., “El triunfo de Alberto Fernández: ¿nueva oportunidad para el regionalismo en Sudamérica?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2020. Recuperado de: <https://revistafal.com/el-triunfo-de-alberto-fernandez/>.
- Morgenfeld, L., “Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump”, *IADE - Realidad Económica*, 2017. Recuperado de: <http://www.iade.org.ar/noticias/macri-y-el-fracaso-de-la-subordinacion-estados-unidos-de-obama-trump>.

Russell, R. y Tokatlián, J. G., “Macri: en busca de una nueva inserción internacional”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2017. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683/439917>.

Simonoff, A., “Las estrategias de inserción argentinas desde la crisis de 2001 al gobierno de Cambiemos”, *Anuario de Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, 2016.

ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS: SINERGIAS Y OPORTUNIDADES CONJUNTAS EN EL COMERCIO AGRÍCOLA

Argentina and the United States: Synergies and Joint Opportunities in Agricultural Trade

LUCAS A. CANDIA¹

Resumen: La Argentina y los Estados Unidos son importantes productores y exportadores de productos agrícolas. El compartir ofertas exportables suele significar que los países compiten entre sí por el acceso a mercado; sin embargo, en el caso del comercio agrícola, debido a la similitud de procesos productivos y el alto grado de proteccionismo en muchos países importadores, países como Argentina y Estados Unidos podrían beneficiarse de un mayor acceso a mercado para ambos al trabajar en conjunto para reducir las distorsiones comerciales en este rubro.

En este ensayo trataremos de evidenciar que comparativamente el comercio agrícola se encuentra más “protegido” que sus contrapartes, y cómo afecta esto a la Argentina y Estados Unidos. A partir de ello, analizaremos por qué ambos países podrían beneficiarse de una cooperación para afrontar tales barreras. Asimismo, abordaremos algunas iniciativas de cooperación ya existentes entre ambos países, y nos permitiremos sugerir algunos posibles pasos a futuro.

1. El presente ensayo representa única y exclusivamente la opinión personal del autor, la cual no necesariamente es compartida por las organizaciones de las cuales es parte o pertenece, ni ha sido validada por ellas.

Palabras clave: Argentina, Estados Unidos, Comercio, Agricultura, Cooperación.

Abstract: Argentina and the United States are important producers and exporters of agricultural products. The sharing of exportable offers usually means that countries compete with each other for market access, however, in the case of agricultural trade due to the similarity of production processes and the high degree of protectionism in many importing countries, Argentina and the United States could benefit from greater market access for both by working together to reduce trade distortions in this area.

In this essay we will try to demonstrate that agricultural trade is comparatively more “protected” than its counterparts, and how this affects Argentina and the United States. Based on this, we will analyze why both countries could benefit from cooperation to address such barriers. Likewise, we will address some existing cooperation initiatives between the two countries, and allow ourselves to suggest some possible future steps.

Keywords: Argentina, United States, Trade, Agriculture, Cooperation.

A distortive tide harms all boats

Hobbes plantea en su “*Leviathan*” que, del hecho de que los hombres (y las mujeres) sean iguales, se deriva inexorablemente la desconfianza entre ellos, ya que nadie puede garantizar en la anarquía que un igual no intente dominarle, y de esa desconfianza nace la guerra. En el ámbito de las relaciones internacionales, diversas escuelas —especialmente el realismo clásico— reconocen que la anarquía internacional y la competencia mutua entre los Estados son elementos que promueven el conflicto y, por lo tanto, dificultan la convivencia pacífica. En el campo de la economía, por su parte, y particularmente en el comercio exterior, la lógica más elemental indica que si dos países poseen una oferta exportable similar, ambos son competidores mutuos en terceros países.

De lo anterior, pareciera desprenderse que la Argentina y Estados Unidos, ambos grandes productores y exportadores agrícolas, están condenados a competir por la participación en el mercado mundial, en un juego de suma cero, y, por ende, sería difícil que ambos pudieran cooperar al menos en lo que respecta a las cuestiones comerciales. Sin embargo, este razonamiento lineal no se aplica a la dinámica actual del comercio exterior, en la que las corrientes comerciales se ven afectadas no solo por la oferta, la demanda, el precio y las cantidades, sino también por cuestiones geopolíticas, tecnológicas, preferencias culturales, y grandes cadenas de valor que implican una compleja trama de proveedores y procesos fragmentados. Quienes intenten aplicar al siglo XXI paradigmas del siglo XIX se sorprenderán ingratamente cuando descubran que la realidad resulta algo más compleja que aquellos modelos en que dos países intercambian telas y vinos en base a rendimientos marginales diferentes.

Si bien es cierto que la demanda de cualquier bien o servicio es finita, y que lo que exporta un país satisface una demanda que desaparece en términos prácticos para las exportaciones de otros, en el mundo actual los países con una oferta exportable similar no solo compiten, sino que también suelen encontrarse con los mismos obstáculos comerciales. No nos referimos solo a los altos aranceles con que determinados países intentan proteger sus producciones nacionales, sino también a aquellos obstáculos no arancelarios, como las regulaciones técnicas, las normas sanitarias y fitosanitarias, y las diversas regulaciones que pueden dificultar injustificadamente el acceso al mercado para el conjunto de los exportadores. Así, surge una oportunidad para que países que comparten elementos en sus canastas exportables, como las de Argentina y Estados Unidos, que de un razonamiento inicial se entienden como competidores, puedan obtener mayores ventajas comerciales aunando esfuerzos para disminuir o eliminar las barreras injustificadas al comercio de sus productos u otras prácticas distorsivas.

La idea principal de este ensayo es que, si el tamaño de mercado es finito, y adicionalmente se ve reducido por prácticas distorsivas en los mercados de destino que enfrentan varios países en simultáneo, existen fuertes incentivos para que los países

trabajen mancomunadamente en pos de habilitar un mayor acceso a dichos mercados, lo que generaría mayores ganancias para todos, aun cuando se mantenga la competencia. Particularmente en lo que hace al comercio agrícola, Argentina y Estados Unidos son grandes exportadores que promueven desarrollos biotecnológicos en su producción. Estas tecnologías, que permiten una mayor producción de alimentos inocuos, seguros, sustentables y en ocasiones aún más nutritivos que sus contrapartes tradicionales, enfrentan particularmente obstáculos injustificados en varios mercados de gran importancia. Por lo tanto, si Argentina y Estados Unidos aúnan esfuerzos para eliminar los obstáculos injustificados al comercio, no solo satisfacerán sus intereses individuales, sino que como resultado los 746 millones de personas que actualmente padecen inseguridad alimentaria (FAO, 2020) estarán más cerca de erradicarla.

Exportamos lo mismo, tenemos los mismos problemas

Estados Unidos y la Argentina comparten no solo una estructura constitucional similar, sino que también ambos son grandes productores y exportadores de bienes agrícolas. Si bien la definición de “bienes agrícolas” puede variar en función del ámbito de referencia², si tomamos en cuenta la producción y exportación de los principales *commodities* agrícolas, vemos claramente que ambos países poseen una participación considerable. A fin de poder tener una dimensión más clara de esto, en el Gráfico N° 1 hemos representado la participación porcentual de los primeros diez exportadores de *commodities* seleccionados, donde se evidencia que Estados Unidos

2. La definición de productos agrícolas en el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) contempla todos los bienes de los Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado, con la excepción de los productos de la pesca y productos forestales. Sin embargo, aún en el ámbito multilateral diversas organizaciones con un alto grado de representatividad suelen utilizar una definición “amplia” de agricultura que incluye, además de los productos de la ganadería, a los de la pesca y la silvicultura.

Gráfico N° 1: Participación porcentual de los diez mayores exportadores de bienes agrícolas seleccionados (2019)



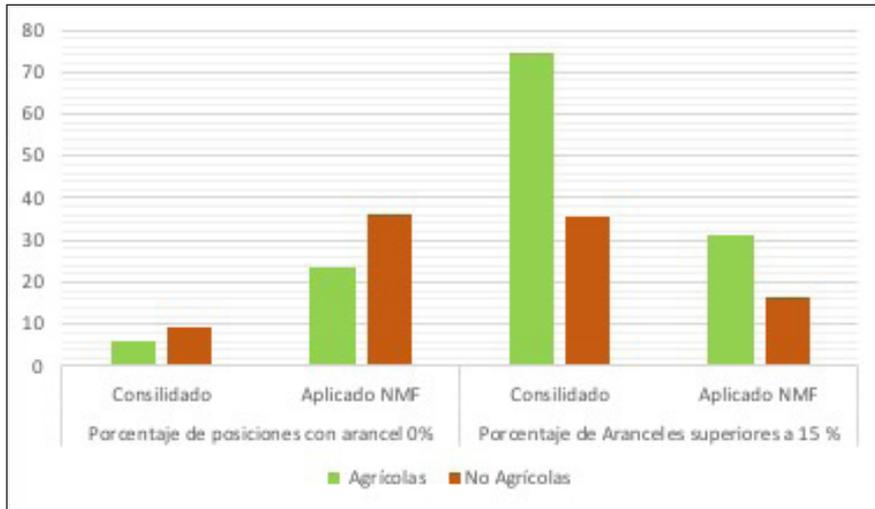
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comtrade.

y la Argentina se encuentran entre los principales exportadores, generalmente incluso entre las primeras posiciones.

Asimismo, una característica compartida que favorece la cooperación entre ambos países es que la producción agrícola en ambas latitudes contiene un alto grado de tecnología incorporada y buenas prácticas aplicadas que permiten mayores rendimientos productivos, a la vez que menores costos, lo cual hace que compartan ciertas similitudes en los métodos de producción. A modo de ejemplo, la incorporación de la biotecnología permite un menor uso de herbicidas y agroquímicos, en tanto la mayor resistencia de los cultivos reduce la necesidad de aplicación reiterada de estos productos.

En resumen, la existencia de un alto grado de tecnología incorporado a la producción genera en ambos países incentivos para promover medidas basadas en ciencia y debidamente justificadas, lo cual les permitiría eliminar eventuales medidas distorsivas sin basamento científico y aprovechar al máximo las ventajas competitivas derivadas de la mayor eficiencia productiva.

En lo relativo a las barreras arancelarias de acceso a mercado, si bien una parte sustancial del comercio mundial se produce en condiciones libre de aranceles, los aranceles aplicados al resto del comercio internacional suelen ser elevados ya que justamente dichos bienes no se han liberalizado aún debido a su sensibilidad

Gráfico N° 2: Liberación completa y picos arancelarios

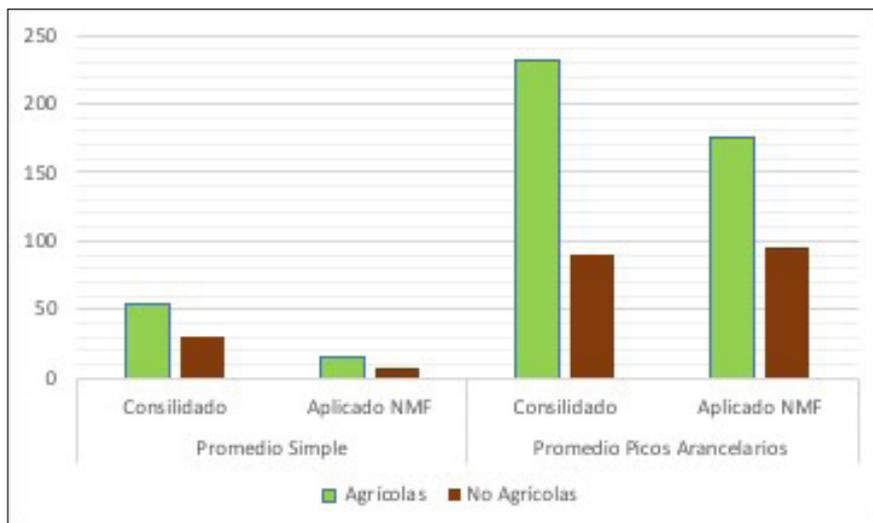
Fuente: Elaboración propia en base a datos *World Tariff Profiles* 2020.

para los países importadores, y, por ende, no solo se mantiene la protección arancelaria, sino que esta suele ser significativa (WTO, 2012).

En el caso del comercio agrícola, el arancel por fuera de libre comercio³ ronda el 20 % del valor del bien a importar (*ad valorem*), mientras que la misma métrica para manufacturas es menor al 10 %, y menor al 5 % en el caso de recursos naturales (UNCTAD, 2020). Asimismo, si observamos el porcentaje de posiciones arancelarias a 6 dígitos que enfrentan aranceles superiores al 15 % (denominados comúnmente “picos arancelarios”), veremos que estas representan más del 25 % del total de posiciones por categoría en el caso de los productos alimenticios, más del 20 % en productos animales y más del 15 % en productos vegetales, mientras que, en el caso de maquinaria diversa, instrumentos de preci-

3. La alusión a “por fuera del libre comercio” excluye aquellos intercambios que enfrentan un arancel aplicado de 0 %, ya sea producto de un acuerdo preferencial o en formato “nación más favorecida” (NMF).

Gráfico N° 3: Protección arancelaria *ad valorem* según sector



Fuente: Elaboración propia en base a datos *World Tariff Profiles* 2020.

sión, productos químicos, y equipos de comunicación y transporte, solo alrededor del 5 % de las posiciones arancelarias tienen picos superiores al 15 %.

En este sentido, el Gráfico N° 2 evidencia que la protección arancelaria es en términos generales mucho mayor para los productos agrícolas que para otros productos, quienes comparativamente tienen menos posibilidades de ingresar a un mercado de destino sin pagar aranceles, y que, a su vez, poseen la mayor cantidad de picos arancelarios.

Asimismo, se observa en el Gráfico N° 3 que los aranceles que enfrentan las exportaciones agrícolas son, en promedio, considerablemente más altos que los de sus contrapartes no agrícolas.

Pero las barreras arancelarias no son las únicas que dificultan el ingreso de bienes agrícolas, sino que también debe contemplarse el efecto de los obstáculos no arancelarios. Particularmente, en el caso de las exportaciones agrícolas, existe una marcada incidencia de los requisitos sanitarios y fitosanitarios, así como de las regulaciones técnicas, que pueden volver inviable innecesariamente la exportación de un producto altamente competitivo.

Esta situación se ve agravada en el caso de las exportaciones argentinas y estadounidenses, en ocasiones, ya que la misma tecnología incorporada a la producción agrícola que les permite obtener mejores rendimientos en la producción de alimentos sanos y seguros, es comúnmente afectada en forma injustificada, debido a la imposición de requisitos sin bases científicas sólidas ni evidencias pertinentes. Cabe destacar que, si bien los acuerdos internacionales reconocen el derecho de los Estados a imponer las medidas que consideren necesarias para proteger la salud de las personas, las plantas, los animales y el medio ambiente, y evitar cuestiones que puedan inducir a error a los consumidores, los mismos acuerdos son claros respecto a la necesidad de evitar restricciones injustificadas al comercio. En este contexto, los debates en torno a la preocupación por la tecnología utilizada en la producción de alimentos o la protección del ambiente son dos claros ejemplos de cuestiones que, en ocasiones, se utilizan para limitar el acceso al mercado sin que dicha restricción tenga un beneficio comprobado para los objetivos loables que se argumentan como racional de las medidas.

En el primer caso, podemos mencionar a modo de ejemplo los debates en torno a la biotecnología. Pese a que la evidencia científica indica que los productos genéticamente modificados son tan seguros como sus homólogos convencionales, y que los mismos han sido comercializados de forma segura e inocua durante décadas, y para demostrarlo han pasado rigurosos estudios científicos de acuerdo con las directrices internacionales, aún hoy existen medidas que discriminan arbitrariamente en función del uso o no de esta tecnología.

En la práctica, esto posee un efecto sistémico que hace que los países exportadores como Argentina y los Estados Unidos no sólo deban de preocuparse por las implicancias sobre sus exportaciones al país de destino, sino también por el posible efecto que esto tenga en otros actores. Otros Estados que originalmente no aplicaban restricciones a los productos de la biotecnología podrían imitar tales medidas preventivamente (ante la duda de que exista un riesgo inadvertido), o incluso por temor a ellos mismos ser objeto de restricciones para exportar al país que impuso la restricción original.

Este es un caso típico en muchos países en desarrollo que exportan bienes agrícolas a países desarrollados, y que por temor a ver afectadas sus exportaciones terminan imponiendo restricciones o no utilizando tecnología disponible y segura que les permitiría aumentar su producción. Lamentablemente, estos mismos países suelen ser importadores netos de alimento ya que las técnicas tradicionales poseen menores rendimientos y, por ende, las restricciones a los productos biotecnológicos por temor a restricciones para acceder a un mercado extranjero pueden terminar agravando la seguridad alimentaria y nutricional del país de origen.

Sobre este punto, lo anterior no implica que este trabajo proponga la adopción irrestricta de cualquier tecnología, o que se entienda aquí como un hecho negativo el que los países busquen garantizar la inocuidad de los alimentos y bienes agrícolas que ingresan a su territorio, sino todo lo contrario. El argumento es, empero, que la existencia de un marco regulatorio robusto es en beneficio de los países importadores en tanto les permite cuidar los objetivos deseables antes mencionados y proveerse de alimentos a precios competitivos, así como resulta positivo para los países exportadores, ya que ofrece previsibilidad para los flujos comerciales e incentivos para una producción más eficiente.

Cabe destacar que esta observación no es un elemento novedoso ni representa un descubrimiento revolucionario, sino que simplemente sirve como un ejemplo de las posibles áreas de cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos, y las externalidades positivas que podrían derivarse de la misma. De hecho, ello no configura un cambio de paradigma sino la continuación de un enfoque de cooperación que ya se ha implementado reiteradas veces.

Por otro lado, la existencia de restricciones o controles injustificados puede convalidar prejuicios o concepciones preexistentes en los consumidores, quienes pueden asumir que, pese a no existir evidencia científica que justifique una preocupación respecto a la seguridad o inocuidad de dichos productos, es preferible optar por otros alternativos. Este tipo de comportamientos individuales, en el agregado, pueden constituirse en los denominados “estándares privados”, que son restricciones comerciales aún más difíciles de abordar, ya que no se basan en evidencias o análisis científicos,

sino en valoraciones subjetivas, sobre las cuales los Estados tienen una capacidad muy reducida para actuar.

En este sentido, las campañas de difusión y las actividades de capacitación pueden representar una oportunidad para fortalecer el trabajo comunicacional de las agencias reguladoras, los exportadores y las partes interesadas. En un contexto en el que gran parte de la información que obtiene el público no especializado proviene de redes sociales y medios más descontracturados que un boletín de prensa, una estrategia comunicacional en la que interactúen la Argentina y los Estados Unidos desde enfoques accesibles y participativos podría generar consumidores más informados.

Tanto el USDA Food Safety & Inspection Service como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) utilizan sus redes sociales y canales de comunicación no solo para informar novedades regulatorias, sino también para promover buenas prácticas y llegar a un público no especializado. En la opinión de este trabajo, dicha estrategia podría fortalecerse en la interacción entre ambas agencias e incluso con actores del sector privado y la sociedad civil. Como elementos a favor de lo antedicho se encuentra no sólo la comprobada solidez técnica de ambos organismos, sino también la tradición e imagen consolidada como grandes productores que tienen ambos países, lo que los colocaría como “voces autorizadas” en el debate público.

A su vez, las diferencias entre ambos países (desde características demográficas hasta idiomáticas) plantean un interesante escenario para un intercambio ameno entre agencias, que demuestre que no se trata de contenido aplicable solo a determinado contexto al estilo “*one size fits all*”.

Adicionalmente, en los últimos años, el comercio de bienes ha incluido nuevas problemáticas, como el cambio climático, lo cual se tradujo en ocasiones en la implementación de mecanismos compensatorios cuya metodología de cálculo y sustento ha recibido cuestionamientos. No se trata aquí de oponerse a la lucha contra el cambio climático, sino justamente lo contrario. La sustentabilidad y el cuidado del ambiente no sólo es un imperativo moral y de autopreservación, sino que desde un punto de vista comercial también es un aspecto cada vez más valorado por los consumidores alrededor del globo. Creer que se pueden implementar iniciati-

vas comerciales sin contemplar su dimensión ambiental es –cuanto menos– una mala estrategia. No obstante, la importancia del objetivo perseguido vuelve fundamental el que las políticas que se apliquen en pos del mismo estén debidamente justificadas. De lo contrario, no solo no se protegerá la dimensión ambiental del desarrollo, sino que se perjudicará inintencionadamente las dimensiones social y económica.

Determinadas medidas que intentan regular la cantidad de emisiones que genera la producción de los bienes agrícolas, por ejemplo, pueden generar en la práctica una discriminación en favor de aquellas producciones que se generan con mayor cercanía al lugar de consumo sin tener en cuenta la eficiencia productiva. Así, técnicas de mayor impacto ambiental podrían verse beneficiadas por realizarse en las proximidades de su mercado destino, mientras que prácticas sustentables que realizan un mejor uso de los recursos naturales serían penalizadas. Este es un dato no menor para países como la Argentina y los Estados Unidos, cuyas exportaciones deben a veces recorrer distancias considerables hasta llegar a su destino, pero de igual importancia para quienes compartimos “nuestra casa común”.

¿Qué hicimos y qué podemos hacer?

Tal como menciona Douglas A. Irwin en su gran obra sobre la historia de la política comercial estadounidense, durante las negociaciones iniciales de la Ronda Uruguay que llevaría a la creación de la Organización Mundial de Comercio, “*the United States insisted that agriculture be part of the negotiating agenda because it wanted to reduce or eliminate trade-distorting farm support programs*” (Irwin, 2017). A su vez, en esa misma ronda de negociaciones, la Argentina junto a otros países conformaron el denominado “Grupo Cairns”, para exigir la eliminación de todas las subvenciones a la exportación y la mayor apertura de los mercados agrícolas. Claramente, la existencia de intereses compartidos no es una novedad, y si en su momento la articulación de los esfuerzos podía ser más compleja de coordinar, actualmente, el escenario multilateral, los vínculos entre representaciones oficia-

les, sector privado y sociedad civil, así como las tecnologías de la comunicación ofrecen un amplio espectro de opciones para aunar esfuerzos.

Este tipo de cooperación moderna ya ocurre en diversos foros, e incluso en grupos de afinidad en el marco de Organismos Internacionales competentes, lo que demuestra que no se trata de una posibilidad teórica sino de estrategias concretas. A modo de ejemplo, es posible citar el “Grupo Agrícola del Hemisferio Occidental” (conocido como AG-5), conformado por Argentina, Brasil, Canadá, México y Estados Unidos en mayo de 2019, en los márgenes del G20, con el objetivo de promover enfoques regulatorios predecibles, consistentes y transparentes basados en ciencia y análisis de riesgos, y el uso de tecnologías que mejoren la productividad (AG-5, 2019).

Asimismo, la Argentina y los Estados Unidos comparten adicionalmente la denominada “*Global Low Level Presence Initiative*” (GLI), relativa a la promoción de las nuevas tecnologías y el conocimiento sobre sus características, a fin de evitar los obstáculos no arancelarios anteriormente mencionados. Esta iniciativa establecida en 2012, compuesta por quince países importadores y exportadores con el fin de trabajar colaborativamente en enfoques para minimizar las interrupciones comerciales innecesarias al abordar la Presencia de Bajo Nivel (LLP, por sus siglas en inglés), ha tenido seis reuniones internacionales hasta la fecha y ha desarrollado información y recursos disponibles para ayudar a minimizar las aprobaciones asincrónicas y administrar la LLP⁴.

¿Por qué trabajar juntos cuando se puede hacer por separado? Para tener mejores resultados

Resulta claro, entonces, que sendos países poseen intereses afines que se derivan de que ambos son productores y exportadores de productos similares, y, por ende, enfrentan obstáculos comunes. No obstante, también se podría contraargumentar que, dado que son

4. El listado de países Miembros, así como la información y los recursos mencionados pueden consultarse en el siguiente sitio web: <https://llp-gli.org/>.

igualmente competidores por mercados y que seguramente existen diversos puntos en los que ambos países posean visiones diferentes, cada país podría preferir actuar individualmente procurando la apertura para sus productos y hacer “*free riding*” de los reclamos del otro.

Sin embargo, esa estrategia no produciría los mejores resultados necesariamente ya que, por un lado, para aquel país que obstaculiza el ingreso a su mercado sería más fácil resistir la presión si los reclamos se realizan individualmente, y, por el otro, esa metodología desaprovecha la sinergia que podría obtenerse justamente de las diferencias complementarias entre la Argentina y los Estados Unidos.

Desde el punto de vista argentino, trabajar en conjunto con Estados Unidos permite robustecer las estrategias mediante la cooperación con un socio cuya dotación de recursos (materiales e inmateriales; financieros y humanos) es sumamente considerable. Desde el punto de vista estadounidense, la inclusión de la Argentina en sus iniciativas para la apertura de mercados agrícola le permitiría contar, por un lado, con acervo de recursos humanos y tecnológicos reconocidos a nivel internacional, a la vez que se fortalecería al complementarse con una visión desde el sur global de los países en desarrollo. Este último punto no solo permitiría incorporar elementos que pudieran no ser advertidos de otra forma debido a las diferencias en los grados de desarrollo, sino que también dotaría de una mayor aceptación a las referidas iniciativas, en tanto la participación de un país como la Argentina en ellas evidenciaría que no se trata de soluciones aplicables solo para un determinado grupo de países.

Conclusión

En resumen, en las líneas anteriores hemos planteado que Estados Unidos y la Argentina poseen intereses similares derivados de su oferta agrícola exportable y de enfrentar obstáculos proteccionistas comunes, que ambos poseen incentivos para trabajar mancomunadamente, que se obtendrían mejores resultados por medio del

trabajo conjunto que de estrategias individuales, y que esta cooperación ya ocurre en la práctica en diversas formas y foros.

¿Qué observaciones o recomendaciones podríamos realizar en función de las experiencias pasadas y los desafíos futuros? Por un lado, es positivo que ya existan espacios de diálogo desde los que se puede tanto alertar sobre obstáculos actuales y potenciales, como realizar acciones para enfrentarlos. Hemos visto, a su vez, que en estas plataformas, Estados Unidos y Argentina suelen trabajar en conjunto con otros países, lo cual se considera positivo, ya que la agregación aumenta los recursos y amplifica el mensaje. Adicionalmente, existe un fluido canal bilateral por el que ambos países pueden alertarse sobre situaciones que entiendan relevantes, y, en ocasiones, acordar abordajes conjuntos.

Por otro lado, desde la opinión personal de quien escribe, se entiende que existen también oportunidades para fortalecer y profundizar la cooperación, el intercambio y la elaboración de estrategias conjuntas. En este sentido, una mayor estructuración en la coordinación e intercambio bilateral mencionado anteriormente podría aportar mayor efectividad a algunas estrategias de cooperación. Esto no implica que sea necesario contar con algún tipo de institucionalización “burocratizada”, al estilo de una estructura permanente con su propio personal, sino advertir que las comunicaciones puntuales entre ambas partes o la activación por parte de un/a funcionario/a que advierte una situación merecedora de atención son mecanismos subóptimos para la articulación, y, por ende, existe una menor velocidad de respuesta inherente al funcionamiento de estos espacios de coordinación.

En este sentido, podría resultar de interés cierta estructuración del trabajo conjunto mediante el establecimiento de reuniones periódicas, con puntos de agenda recurrentes, así como un espacio para compartir novedades relevantes y planificar el abordaje tanto de los puntos recurrentes como de los novedosos. De esta forma, sin necesidad de destinar demasiados recursos o generar una estructura demandante, se podría contar con un mecanismo periódico, fácilmente activable y con memoria institucional, que permitiría mayor celeridad en el abordaje de oportunidades y desafíos y mayor facilidad de coordinación con independencia de los cambios en los *staffs* gubernamentales.

A modo de ejemplo, de las 79 Preocupaciones Comerciales Específicas (PCEs) que la Argentina presentó en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC desde 1995, Estados Unidos apoyó 6, mientras que de las 153 que Estados Unidos presentó en dicho Comité, la Argentina apoyó 17⁵. Cabría evaluar si esto responde a que las medidas solo afectaban a uno de ambos países debido a situaciones propias y/o no tenían impacto sistémico, o si habida cuenta de la similitud de la oferta exportable y procesos productivos, dichos números hubieran sido diferentes de contarse con mecanismos que facilitaran su abordaje con mayor antelación a la presentación de cada PCE.

A nivel sudamericano, ya existe un esquema regional de las características propuestas, el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), integrado por los/as ministros/as de agricultura de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de definir prioridades de la agenda agropecuaria y tomar posiciones sobre temas de interés regional para articular acciones acordadas⁶. Asimismo, a nivel plurilateral, el Grupo Mundial de Comercio del Vino (del cual forman parte los Estados Unidos y la Argentina) es otro buen ejemplo de cómo se pueden estructurar estrategias de coordinación entre países (e industrias, en este caso) que buscan facilitar el comercio de determinados productos⁷.

En resumidas cuentas, la Argentina y los Estados Unidos tienen muchos motivos para trabajar en conjunto, y la mayor evidencia de ello es todo el trabajo que ya han realizado en este sentido.

5. Información relevada en base al Sistema de Gestión de la Información Sanitaria y Fitosanitaria de la OMC (<http://spsims.wto.org/es/>), a febrero 2021.

6. Para mayores detalles respecto a las características, funcionamiento y publicaciones del CAS, se sugiere visitar su sitio web: <http://consejocas.org/>.

7. El Grupo Mundial de Comercio del Vino es un grupo de representantes gubernamentales y de la industria de los países productores de vino de Argentina, Australia, Canadá, Chile, Georgia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Estados Unidos y Uruguay. Cabe destacar que en este caso el grupo se encuentra abierto tanto a países exportadores de vino y sus industrias, como países importadores y las suyas.

Bibliografía

AG-5 (2019, mayo), “Joint Statement of Western Hemisphere Agriculture Leaders”.

Creech, E., “Saving Money, Time and Soil: The Economics of No-Till Farming”, USDA Media Blog, 2017.

Irwin, D. A., *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, University of Chicago Press, 2017.

UNCTAD, “Key Statistics and Trends in Trade Policy 2019”, United Nations Publications, 2020.

WTO, “World Trade Report 2011”, Preferential Trade Agreements, 2012.

WTO, ITC, UNCTAD, “World Tariff Profiles 2020”, 2020.