



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2020 / Mes: septiembre / Nº 20

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

“Elecciones en el BID: descifrando el detrás de escena”.

Florencia Shqueitzer. (1)

¿Cuál hubiese sido la respuesta neorrealista frente al contexto de elección del nuevo director del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)? Waltz (1979) hubiese declarado: “dejar ser, dejar pasar, que la estructura se rige sola”.

Si Estados Unidos es quien posee el mayor poder y quien se ve principalmente beneficiado por la distribución de las capacidades a nivel mundial, es quien debe ejercer la influencia sobre el sistema y es sobre quien debe recaer el liderazgo.

Quien tenga los recursos, ejercerá el poder. Se conforman, de esta forma, condicionamientos que afectan al resto de las partes impidiéndoles tomar decisiones por fuera de este marco.

Pero Argentina, contra la teoría de Waltz, decidió desafiar este panorama.

Frente al candidato estadounidense para presidir el BID, se posicionó con el grupo disidente. De este modo, intentó bloquear la candidatura de Claver-Carone, quien finalmente terminó obteniendo un triunfo con el 66.8% de los votos y el respaldo de 30 países.

Esta situación, que ha culminado en el fracaso de la estrategia Argentina, nos deja una serie de aspectos que son necesarios analizar.

El primero de ellos es la postura de la administración del Frente de Todos, enmarcada en un modelo autonomista. El segundo se basa en el vínculo con los países de una región polarizada. Por su parte, el siguiente analiza las relaciones con los Estados Unidos y sus posibles repercusiones para nuestro país.

La lectura que podemos realizar es que la administración argentina ha mantenido una postura firme que es concordante con los lineamientos ideológicos proyectados desde el inicio del gobierno; pero que deja poco lugar al “dinamismo pragmático”, también defendido por el mandatario argentino.

La estrategia de Argentina.

Coincidente con su discurso en la asunción a la presidencia, Alberto Fernández ha desplegado una estrategia autonomista y se ha mantenido fiel a ella, tomando distancia del principal poder a pesar de las consecuencias que ello podría generar para Argentina. Por otro lado, no ha podido congeniar posiciones con el bloque latinoamericano.

En este sentido, la perspectiva puigiana se relaciona con la búsqueda del interés nacional y remarca la importancia de la propia decisión. Es importante recordar que esta escuela, es “la muestra de la necesidad de crear esquemas propios de interpretación frente a otros creados en los países desarrollados.” (Puig, 1984: 37).

Lo que ha procurado a partir de esta postura inicial es ganar márgenes de maniobra con los cuales accionar en el escenario internacional, distanciándose de la potencia occidental.

“La autonomía fue percibida como el desarrollo del interés nacional, objetivado por un uso racional (...) los márgenes de maniobra permitirían la consecución de los objetivos nacionales por parte de las elites que conducen al Estado-Nación.” (Simonoff et. Lorenzini, 2018).

Ello puede verse plasmado, en parte, en el hecho de que la Argentina ha liderado el grupo opositor al candidato estadounidense, fundamentándose en que ese puesto siempre ha sido ocupado por un latinoamericano.

Sin embargo, el no encontrar mayor apoyo en el bloque regional contrapesa la estrategia inclinada hacia la autonomía.

La táctica argentina inicialmente era bloquear dicha aspiración, y que las elecciones se realizaran en marzo del 2021, excusándose, para esto último en la situación de pandemia a nivel mundial. Aunque luego, y ante el inminente fracaso, Argentina modera su posición, pasando de obstruir la elección a la abstención.

Asimismo se buscaba impedir el nombramiento de un ex responsable de temas del hemisferio occidental en el Consejo de Seguridad Nacional y asesor especial de Trump en esta materia, quien mantiene una dura postura hacia Venezuela y Cuba.

En este sentido, cabe preguntarse si la designación fue una decisión estratégica de Trump, o si este último tercerizó la política latinoamericana al entregársela al lobby cubano de Miami. En línea con ello, el actual presidente se encuentra concentrado en su reelección, y podría considerarse al BID como un tema secundario para él.

Frente a este escenario, nuestro país adoptó una maniobra de índole neoinstitucionalista, basada en la cooperación con México, Perú, Chile y Europa para contrapesar al poder principal.

Joseph Nye y Robert Keohane (1976) plantean que los organismos internacionales favorecen a los estados porque les permite establecer un *linkage* de intereses, “también permiten que los países pequeños y débiles lleven a cabo estrategias de vinculación de cuestiones.” (p.55).

Sin embargo, observamos cómo esta maniobra ha fallado frente a la imposición del poder norteamericano. Por lo tanto, ante la falta de apoyo, se ha decidido declinar la candidatura argentina de Gustavo Beliz.

A pesar de ello, como elemento a destacar, debemos referir la coherencia de la posición argentina, que estuvo lejos de mantener una ciega subordinación a la potencia occidental.

Como contraparte, el “dinamismo pragmático”, ligado a la necesidad de mantener negociaciones fluidas con diferentes actores sin distinciones, podría verse obstaculizado a futuro.

Ello se ve proyectado en el hecho de que desde el Gobierno admiten que el grado de visibilidad de la postura argentina podría haber sido un error. (Ámbito, 2020).

De este modo, la actitud adoptada tiene sus costos, en un escenario de desendeudamiento, crisis económica y social, además de pandemia, en la que el rol de Washington sigue siendo relevante y el apoyo regional, mínimo.

De la región a la fragmentación.

Otro aspecto que nos revela el suceso descrito es la división y polarización que se presenta en la región latinoamericana, lo que a su vez revela el fuerte alineamiento de algunos países hacia Estados Unidos.

Ello perjudica la posibilidad de los estados de ganar autonomía frente a la potencia, siendo que “los procesos de integración son instrumentos deseables para la construcción de márgenes de acción” (Simonoff et. Lorenzini, 2018).

En este sentido, es necesario aclarar, siguiendo a Puig, que la integración es deseable si tiene objetivos autonomizantes, aunque puede presentarse el caso de que exista integración sin autonomía.

La falta de consenso regional para apoyar a un candidato propio ha permitido que este espacio vacío sea aprovechado por Estados Unidos, quien no es ajeno a esta división, sino que la alienta. A lo que se suma un distanciamiento entre las posiciones de los estados latinoamericanos.

Por un lado, quien ha sido históricamente el principal socio de la Argentina –Brasil- ha decidido apoyar a los Estados Unidos de forma temprana.

Sin embargo, la posición brasileña no debe sorprendernos si consideramos que “Bolsonaro profundizó y aceleró su agenda de integración neoliberal al mundo, mientras Buenos Aires se estaría alejando de ese paradigma.”(Simonoff, 2020).

Bolsonaro y Fernández han adoptado modelos de inserción que resultan ser opuestos, y que hacen que se produzca una grieta entre ambos estados. Es así como el primero ha tomado la decisión de brindar apoyo al candidato norteamericano, mientras que el segundo ha seguido un rumbo totalmente diferente.

De este modo, “lejos quedaron para Brasilia las aspiraciones de “actor global” y “líder regional”. El conformismo con la vicepresidencia del BID (a confirmarse) marca una nueva era, la de “escolta interamericano”. (Actis, 2020)

El resto de los países del Mercosur –Uruguay y Paraguay- ha acompañado la postura del presidente brasileño, brindando su apoyo a la gran potencia, y profundizando también la brecha con Argentina.

En línea con ello, el gobierno argentino públicamente criticó la “inconveniencia para América Latina y el Caribe de vulnerar una tradición de gobernanza regional de la institución (...) al servicio del interés de los latinoamericanos y caribeños y sin convertirse en una herramienta de intervencionismo diplomático de naturaleza alguna”. (Infobae, 2020).

Por su parte, tanto México como Chile y Perú, países que históricamente han mantenido una política exterior orientada hacia la potencia occidental, han compartido la postura de abstención, a lo que se han sumado doce estados de Europa.

Ese dato es crucial, y puede revelar el hecho de que la postura de Trump no es la del establishment norteamericano, si consideramos que el primero derivó la política latinoamericana al lobby cubano de Miami.

El bloque opositor logró conformar un 31,22% de los votos, lo cual, si bien no alcanzó para evitar el triunfo, sí constituyó un factor importante que impidió el apoyo unánime.

Sin embargo, puede que la postura de oposición se diluya en un futuro, si consideramos que este grupo se encuentra conformado por países que mantienen fuertes vínculos con Estados Unidos, con lo que nuestro país resultaría aislado.

Este escenario, entonces, nos demuestra la gran dificultad que existe a la hora de lograr una cohesión latinoamericana y de coordinar posturas conjuntas en pos de intereses comunes.

Como señala Juan Gabriel Tokatlián (2020), “hay un espíritu latinoamericano que se ha ido evanesciendo, perdiendo. El nivel de fractura y fragmentación en la región es enorme. Y ciertamente este es un caso que representa simbólicamente eso”.

La jugada de Washington: “diBIDe y vencerás.”

Como se ha expresado, Washington ha presentado su candidatura, en la búsqueda de un mayor liderazgo y rompiendo la tradición de la presidencia latinoamericana del BID.

Por un lado, podemos entender este accionar como una forma de buscar un mayor control en el ámbito económico y financiero sobre una región en la que China se ha convertido en el principal socio de varios países.

Si consideramos la inversión china para el desarrollo, en 2005-2018 prestó a la región por 141 mil millones de dólares a través de Exim Bank y Banco de Desarrollo de China (CDB). (Página12, 2020).

Mediante esta maniobra, la región pasa a tener un rol más relevante en la disputa entre los dos grandes, en un momento de iliquidez en el que las instituciones financieras multilaterales pasarán a ser vitales.

Como ha señalado Tokatlián en entrevista con el medio El Perfil, “se coloca esa candidatura para buscar condicionar el futuro otorgamiento de préstamos en la región, en medio de la pandemia pero con una visión de largo plazo de reducir la proyección de China”. (El Perfil, 2020).

Sin embargo, lejos de proyectar debilidad, considero que Estados Unidos busca una postura más activa que llene aquellos vacíos en los que aún no esté la presencia china.

A lo que aspira Washington, en este sentido, es a mantenerse firme para generar una contención sobre el gigante asiático, como la que proyectase sobre la Unión Soviética en el marco de la Guerra Fría.

Por otro lado, se podría argumentar que, tras el inevitable triunfo de Claver- Carone, será necesario para Argentina mantener una relación cordial con la potencia.

Sin embargo, podemos matizar este punto, si consideramos la postura de algunos analistas, que ven la nominación de Claver-Carone más como un proyecto personal del asesor, y no del gobierno.

"Incluso en Estados Unidos, es difícil decir cuán prioritario es para la Casa Blanca. Uno puede asumir que es importante y que la Argentina corre un gran riesgo. Pero la administración Trump ha mostrado poco interés en las instituciones multilaterales e incluso menos interés en América Latina, por lo que no está claro cuán de cerca está Trump siguiendo este tema", afirmó Benjamin Gedan, director del Argentina Project del Centro Woodrow Wilson. (La Nación, 2020).

En este sentido, pueden delinearse tres escenarios: si gana Trump en las próximas elecciones, es probable que se requiera allanar las agrietadas relaciones afectadas por la abstención. Si es una cuestión que tiene mayor influencia del lobby cubano, será importante una aproximación hasta las elecciones. Por otra parte, si Biden triunfa, Argentina se vería mucho mejor posicionada.

Por lo pronto, Fernández ha podido comunicarse mediante videoconferencia con Claver-Carone luego de lo sucedido, a lo que el estadounidense mostró su predisposición "para ayudar a ajustar el programa del FMI". (Télam, 2020).

En una muestra del deseo de propiciar relaciones cordiales, el candidato electo propuso una mayor unidad, a la vez que minimizó la polémica ante lo acontecido.

Asimismo, reveló en una entrevista con la agencia AFP que se comunicó con el presidente argentino para ofrecerle su ayuda en las negociaciones ante el FMI por una deuda de u\$s44.000 millones y mostró su predisposición "para ajustar el programa del FMI, que se hizo en 2018 en circunstancias muy diferentes". (Página12, 2020).

Es dable destacar que Argentina recibirá por parte del organismo 1.800 millones de dólares para ayudar a mitigar las consecuencias generadas por la pandemia del coronavirus, como ha expresado Alberto Fernández en su cuenta de twitter.

Estas declaraciones también demuestran que el principal objetivo para Estados Unidos no es el de confrontar, sino el de liderar. Es una señal de que el verdadero enemigo es China y por lo tanto se busca generar una unidad impermeable a la influencia del país asiático.

Las lecciones post derrota.

El triunfo de Claver-Carone frente a la oposición argentina nos permite observar que el presidente Fernández se ha mantenido fiel a su discurso de índole autonomista. Ha preferido rechazar el alineamiento con la gran potencia en pos de mayores márgenes de maniobra, a pesar de las posibles consecuencias.

El punto débil ha sido el hecho de que el contexto no lo ha favorecido: la región, desunida y polarizada, no ha logrado cohesionar intereses, por lo que nuestro país ha quedado prácticamente sin apoyo.

En este sentido, Latinoamérica ha demostrado que el peso y la influencia de Washington continúan siendo sumamente relevantes. Es este quien posee las mayores capacidades, por lo que, la lógica neorrealista nos indica que la distribución de poderes lo beneficia.

En tercer lugar, Estados Unidos ha sabido aprovechar su poder y la fragmentación que se observa en la región para imponerse. Ello ha sido una jugada que tiene por objetivo frenar el avance de China y ocupar oportunamente posiciones que desincentiven el rol activo del gigante asiático.

En este sentido, la región pasará a verse cada vez más imbricada en la disputa geopolítica entre los dos grandes. Como ha señalado Juan Gabriel Tokatlián (2020), "Estados Unidos va a exigir cada vez más un acompañamiento a sus objetivos estratégicos y China va a venir con recursos materiales muy atractivos, que también a pedirán más acompañamiento a otros objetivos chinos."

Sin embargo, podemos cuestionarnos si la designación de Claver-Carone ha sido una decisión estratégica de Trump o si este tercerizó la política latinoamericana al lobby cubano de Miami.

En este sentido, una lectura que podría hacerse es que la nominación de Claver-Carone está impulsada por el propio Claver-Carone, y no por Trump, aunque cuenta con un aliado clave de peso en el Capitolio, el senador Marco Rubio.

Por otro lado, debemos considerar qué sucedería si Trump pierde las elecciones de noviembre. Con el triunfo de Biden, Argentina quedaría mejor posicionada. Basta observar quiénes acompañaron a la nuestro país con su voto.

De este modo, desafiando las consecuencias, y a pesar del panorama, podemos concluir que la estrategia argentina fue coherente con la postura defendida en política exterior, marcada por el deseo de mayor autonomía.

En este sentido, es necesario considerar el cambio de posición de la Argentina, que pasó de obstruir la votación, a abstenerse, pero manteniendo siempre la distancia con Estados Unidos.

Por su parte, la región no ha acompañado su postura, apelando al alineamiento con Washington e influyendo en el fracaso argentino.

Referencias.

Actis, Esteban. (13/09/2020) "Era eBIDente: Más América que Latina". El Perfil. Recuperado 17/09/2020 de <https://www.perfil.com/noticias/internacional/era-ebidente-mas-america-que-latina.phtml>

Darío, Leandro. (12/09/2020). Juan Gabriel Tokatlian: "Que Estados Unidos presida el BID es una demostración de debilidad, no de fortaleza". El Perfil. Recuperado 17/09/2020 de <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/juan-gabriel-tokatlian-que-estados-unidos-presida-el-bid-es-una-demostracion-de-debilidad-no-de-fortaleza.phtml>

Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138º período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Buenos Aires, Casa Rosada, 1 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>.

El discurso completo del nuevo Presidente. Buenos Aires, Clarín, 10 de diciembre de 2019, recuperado de: https://www.clarin.com/politica/asuncion-alberto-fernandez-discurso-completo-nuevopresidente_0_fxjxjVYE.html

Infobae (12/09/2020) "El mensaje de gobierno argentino tras la elección del nuevo presidente del BID". Recuperado 17/09/2020 de <https://www.infobae.com/politica/2020/09/12/el-mensaje-de-gobierno-argentino-tras-la-eleccion-del-nuevo-presidente-del-bid/>

Mathus Ruiz, Rafael. (17/08/2020). La relación entre Argentina y los Estados Unidos: entre el enfrentamiento por el BID y las necesidades por el FMI. La Nación. Recuperado 18/09/2020 de <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-relacion-argentina-estados-unidos-enfrentamiento-bid-nid2423203>.

Página12. (18/09/2020). El amigo americano. Recuperado 18/09/2020 de <https://www.pagina12.com.ar/292901-el-amigo-americano>

Puig, Juan Carlos. "Política Internacional Argentina" [En: PERINA, Rubén y RUSSELL, Roberto. Argentina en el Mundo (1973-1987). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988], 19-45.

Restivo, Néstor. (26/07/2020). "La pelea por el BID tiene de víctima a Latinoamérica". Página 12. Recuperado 17/09/2020 de <https://www.pagina12.com.ar/280279-la-pelea-por-el-bid-tiene-de-victima-a-latinoamerica>

- Shalal, Andrea. (14/09/2020). “Nuevo jefe del BID respaldado por Trump promete fomentar la unidad en América Latina”. Infobae. Recuperado 17/09/2020 de <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/09/14/nuevo-jefe-del-bid-respaldado-por-trump-promete-fomentar-la-unidad-en-america-latina-3/>
- Simonoff, A. and Lorenzini, M.E., 2019. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), pp.96–106. DOI: <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.417>
- Simonoff, Alejandro. “Tres décadas de política exterior y democracia: interpretaciones y tensiones” [En: Relaciones Internacionales. Publicado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, Año 22, N° 44, Enero-Junio 2013], 201-207.
- [Télam. \(16/09/2020\). “El presidente electo del BID ofreció su ayuda a Fernández en negociaciones con el FMI”](https://www.telam.com.ar/notas/202009/514701-el-presidente-electo-del-bid-ofrecio-su-ayuda-a-fernandez-en-negociaciones-con-el-fmi.html). Recuperado 17/09/2020 de <https://www.telam.com.ar/notas/202009/514701-el-presidente-electo-del-bid-ofrecio-su-ayuda-a-fernandez-en-negociaciones-con-el-fmi.html>.
- Waltz, Kenneth. (1979). Teoría de la Política Internacional. Buenos Aires, Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. Capítulo 5