

# La relación bilateral argentino-estadounidense desde la llegada de J. Biden a la Casa Blanca: una aproximación en tres niveles

The Argentine-American bilateral relationship since J. Biden's arrival at the White House: a three-level approach

Nicolás Cavigliasso<sup>1</sup>

## Resumen

La relación bilateral entre Argentina y los Estados Unidos es una relación tan compleja como necesaria de comprender acabadamente. En este artículo se propone una aproximación desde el enfoque constructivista de Alexander Wendt (2003) en tres niveles – macroestructural, microestructural y de la unidad– para comprender el derrotero de esta relación desde la llegada de Joseph Biden al Salón Oval y hasta la invasión rusa en territorio ucraniano (20/02/2021 - 24/02/2022).

Entre todas las imágenes de crisis global, regional y domésticas, la administración Biden parece esforzarse por retomar el sendero del liderazgo norteamericano, lo que desde Argentina supone la articulación de nuevas estrategias para relacionarse con el hegemon hemisférico. La microestructura parece dar luz sobre ciertas convergencias entre los sistemas de creencias de ambos gobiernos y algunos componentes cooperativos que permiten puntos de contacto entre sus agendas externas. Sin embargo, también alerta sobre algunos desafíos y límites para el vínculo bilateral.

Palabras clave: Argentina, Estados Unidos, Constructivismo, Política Exterior, Crisis.

## Abstract

The bilateral relationship between Argentina and the United States is as complex as it is necessary to thoroughly understand. This article proposes a three-leveled constructivist approach –macrostructural, microstructural, and unit-level– to understand this relation during the Alberto Fernández administration in Argentina and since the arrival of Joseph Biden at the Oval Office.

Recibido: 4 de octubre de 2022 ~ Aceptado: 2 de agosto de 2022 ~ Publicado: 13 de febrero de 2023

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Correo Electrónico: ncavigliasso@live.com

Among all the images of global, regional, and domestic crises, the Biden administration seems to be striving to regain North American global leadership. This would require Argentina to re-think its strategy to interact with the hemispheric hegemon. In this sense, the microstructure seems to shed light on certain convergences between both governments' belief systems, as well as indicates some cooperative components that would allow certain points of contact between their external agendas. However, microstructure also warns us about some challenges and limits to the bilateral relation.

**Keywords:** Argentina, United States, Constructivism, Foreign Policy, Crisis.

## 1. Introducción

La relación bilateral entre Argentina y los Estados Unidos reviste una marcada importancia para los académicos y hacedores de política exterior de nuestro país. La forma que toma esta relación dice mucho sobre la lógica ordenadora de la acción externa de los países de la región latinoamericana (Russell y Tokatlián, 2013, p. 160) y, en última instancia, informa sobre la estrategia de inserción internacional (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017, p. 110) que la Argentina, como el resto de las naciones de la región, implementará en un determinado momento histórico.

Desde esta perspectiva, es menester comprender acabadamente nuestra relación con el hegemon hemisférico a fin de repensar nuestra inserción externa, ya sea para optar por la continuidad o para implementar ajustes (Tokatlián y Malacalza, 2021). La llegada del demócrata Joseph R. Biden al Salón Oval en Estados Unidos el 20 de febrero de 2021 es una excelente ventana de oportunidad para realizar este ejercicio.

De tal modo, este artículo se propone comprender la relación bilateral argentino-estadounidense desde la llegada de Joe Biden a la Presidencia de los Estados Unidos y hasta la invasión rusa en el territorio ucraniano (20/02/2021- 24/02/2022). Para hacerlo, hemos optado por recurrir a la distinción en tres niveles de análisis que Alexander Wendt conceptualiza en *Social Theory of International Politics* del año 2003: macroestructural, microestructural y doméstico.

Así, antes de adentrarnos en la relación bilateral que nos ocupa, nos parece importante explicitar que cuando nos referimos a la Política Exterior Argentina lo hacemos a partir de la conceptualización de R. Miranda (2005), quien define a ésta como “la resultante de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen del mundo y los modos de inserción que estas clases pretenden para el Estado en el marco internacional” (p. 4). Esta definición entiende que percepción y acción son los ejes

312

fundamentales del concepto de Política Exterior, siendo esta última el resultado de una combinación de los contextos decisional y externo (Miranda, 2005, p. 6).

Esta definición, además de dar cuenta de los elementos centrales de este objeto de estudio, se considera compatible con el acervo teórico constructivista y nos permite hacer foco en la relación bilateral argentino-norteamericana. Además, esta noción resulta útil para diferenciar claramente las ideas de las prácticas de política exterior y su correspondencia, así como para tomar en consideración factores domésticos e internacionales y su interrelación.

Respecto a la elección del constructivismo de A. Wendt (1992; 2003) como enfoque que pretende ordenar este análisis, podemos argumentar que este permite aproximarnos al estudio de la relación bilateral argentino-norteamericana desde una perspectiva teórica que pone el acento en el efecto de los componentes ideacionales sobre los elementos materiales del poder, algo que complementaría los numerosos estudios de esta relación bilateral desde enfoques más racionalistas, y contribuiría a una deseable situación de pluralismo teórico (Halliday, 2006, p. 21).

En efecto, una de las contribuciones de A. Wendt (1992; 2003) a la disciplina de las Relaciones Internacionales ha sido la de mostrar la importancia de las ideas para dar significado a los elementos materiales que definen el poder de los Estados. Así, la estructura que conceptualiza el autor es una estructura cultural, producida mediante las propias prácticas de los agentes que interactúan en ella.

Se sostiene que, partiendo de este enfoque, es posible ordenar y dar sentido tanto a factores ideacionales como materiales de la relación bilateral a partir de la constatación de estructuras cognitivas de nivel global y regional (macroestructura), que condicionan a las prácticas y significados compartidos en la interacción bilateral (microestructura), lo que además pone en juego la identidad y los intereses de los distintos agentes involucrados en la relación (nivel de la unidad).

Para comprender mejor la especificidad de los tres niveles conceptualizados por Wendt (2003), podemos partir por el nivel de la unidad (o *unit-level theories*), para hacer referencia a aquellos enfoques que centran su estudio en las propiedades del agente, sean éstas materiales o ideacionales, que cimientan las identidades y los intereses a partir de los cuales el agente se relaciona con otros. Por lo que los factores domésticos, en este caso, se convierten en variables explicativas de su comportamiento internacional (Wendt, 2003, p. 148).

Quizás la innovación conceptual más llamativa —y la herramienta de análisis más potente— de la conceptualización de Wendt sobre los niveles de análisis es la distinción entre microestructura y macroestructura. Esta división reviste principal interés en este trabajo porque permite diferenciar entre los significados intersubjetivos construidos al nivel de la interacción entre los Estados en una relación específica, lo que para Wendt

corresponde al nivel microestructural; y las grandes tendencias del sistema internacional entendido como un todo, lo que Wendt llama macroestructura. Según Wendt (2003), “la primera nos permite entender las políticas exteriores y la segunda la política internacional” (p. 149).

Cabe aclarar, para evitar confusiones, que “macro” y “micro” aquí no refieren al tamaño de los actores ni a la cercanía geográfica de los agentes. En ambos casos nos referimos a maneras de posicionarnos frente a un objeto de estudio. Si recurrimos a la conocida metáfora de las ‘lentes’ que delimitan el rango de visión, podemos pensar en una primera lente que hace su foco en el agente y en lo que ocurre en su interior, otra que observa el modo en que este se comporta en la relación con otro actor y las respuestas que recibe, y una tercera que amplía el espectro de visión para observar las grandes tendencias de política internacional que son relevantes para comprender al fenómeno observado.

En relación al diseño metodológico, el presente trabajo es de tipo descriptivo-analítico ya que busca distinguir las principales características que la relación bilateral argentino-norteamericana tomó en este período y someterlas a un análisis anclado en un cuerpo teórico determinado. Se han consultado para tal fin tanto fuentes primarias como secundarias. Entre las primeras, se destacan los comunicados de prensa y los discursos y documentos oficiales. Entre las fuentes secundarias, se han examinado libros, partes de libros, informes de investigación, artículos especializados y artículos periodísticos. Las técnicas para la recolección y análisis de datos han sido el relevamiento bibliográfico y el análisis bibliográfico-documental respectivamente, siendo ambas de tipo cualitativo.

Respecto a la periodización de este estudio, podemos sostener que el inicio del período se fundamenta en el hecho de que la llegada del líder demócrata a la Casa Blanca generaría un momento propicio para la introducción de modificaciones al curso de la relación, por lo que comprender las nuevas características introducidas en el vínculo es fundamental. En cuanto a la elección sobre el punto de finalización de este período de estudio, hemos justificado que la invasión rusa en territorio ucraniano, independientemente de que sea un suceso estrictamente externo a la relación, tiene el potencial de repercutir en la dinámica bilateral por las consecuencias que tenga en el orden internacional y por los reajustes que pueda provocar en las políticas exteriores de ambos actores.

Para estructurar este análisis, luego de haber repasado sucintamente el marco teórico y algunos aspectos metodológicos que dan sentido a este análisis, partimos de la dimensión macroestructural para comprender el contexto global y regional en el cual toma lugar la relación bilateral, a este respecto identificamos tres tendencias que indican un escenario complejo signado por la crisis del orden internacional liberal, una configuración de elementos de crisis a nivel regional y el impacto desproporcionado de la pandemia de COVID-19 en Latinoamérica. En una segunda parte, avanzamos sobre el estudio de la

interacción entre Argentina y los Estados Unidos, prestando atención a algunos datos que pueden indicar cierta cultura de cooperación entre ambos Estados y otros que podrían introducir tensiones a la relación. Finalmente, se analiza el nivel de la unidad con relación a ambos actores para poder comprender sus políticas exteriores frente a la contraparte y se introducen algunas consideraciones finales.

## 2. El nivel macroestructural: crisis del orden internacional liberal, inestabilidad regional y pandemia

Como una primera aproximación para comprender el vínculo bilateral de Argentina con los Estado Unidos desde la llegada de Joseph Biden a la Presidencia de los Estados Unidos, este trabajo se pregunta por las grandes tendencias que es posible observar tanto a escala global como regional (Wendt, 2003, p. 149) y que condicionan y dan sentido a la relación bilateral entre ambos actores. La macroestructura nos recuerda que la interacción entre ambos actores no ocurre en el vacío, sino que estas grandes tendencias conforman el telón de fondo en el que la construcción de significados compartidos y prácticas conjuntas toma forma.

A este respecto, creemos junto con Lorenzini y Pereyra Doval (2020) que estas tendencias —sean globales o regionales— “construyen, y habilitan, afectan y moldean en diversos grados e intensidades, las dinámicas de nuestra región” (p. 37) y “permiten identificar las opciones de inserción externa que los Estados tienen disponibles en tiempos y espacios históricos específicos” (Lorenzini, 2022, p. 18).

En este nivel es posible observar al menos tres tendencias estructurales: a nivel mundial, la crisis del orden internacional liberal que desde la llegada de Biden va a querer ser contrarrestada bajo el renovado liderazgo de los Estados Unidos; a nivel regional, una constelación de escenarios de inestabilidad y convulsión política y social, que confluyen con la fragmentación regional y la creciente irrelevancia mundial; y como tercer rasgo que opera como un catalizador de procesos preexistentes, el efecto desproporcionado que tuvo la pandemia de COVID-19 sobre las sociedades, economías y gobiernos latinoamericanos.

Respecto a la primera imagen que nos permite analizar el nivel macroestructural, la crisis del orden internacional liberal es una tendencia global de la que han llamado la atención muchos académicos de la disciplina (Nye, 2017; Haass, 2018; Ikenberry, 2018; Serbín, 2018; Mearsheimer, 2019; Busso, 2020; Lorenzini, 2022).

Los análisis que se ocupan de estudiar esta tendencia describen una confluencia de varios factores que explicarían este fenómeno global: la pérdida de poder relativo de Estados Unidos y las potencias occidentales (Ikenberry, 2018; Haass, 2018), la difusión de poder, el ascenso de China y la creciente rivalidad con Estados Unidos (Serbín, 2018), la emergencia y consolidación de fuerzas políticas y liderazgos iliberales (Nye, 2017; Busso,

2020; Lorenzini y Pereyra Doval, 2020); las dificultades y descontentos domésticos asociados a la creciente desigualdad social, el estancamiento económico y la corrupción (Ikenberry, 2018); la creciente asociación entre este orden y el neoliberalismo económico (Ikenberry, 2018; Fraser, 2017), entre otros.

Es muy esclarecedor el planteo que hace Richard Haas (2018) al respecto del desafío que encuentran en la actualidad los tres atributos fundamentales del orden internacional en crisis. El autor remarca que “el debilitado orden mundial liberal no es liberal, ni mundial, ni ordenado” (Haas, 2018, p. 1). Esta frase muestra claramente los embates que enfrentan sus tres elementos básicos: su componente liberal, que se pone de manifiesto con las tensiones y crisis que desafían a las democracias de todo el mundo y el surgimiento y consolidación de populismos y liderazgos iliberales; su componente de universalismo, que se hace palpable en la proliferación de prácticas unilaterales por parte de los grandes actores del mundo que erosionan al multilateralismo y a las dinámicas regionales; y la preservación del propio orden, algo que supondría la flexibilidad del orden para incorporar a nuevos miembros y nuevas prácticas sin que llegue a su ruptura, pero que también implicaba el apoyo de este en recursos de poder duro, tanto militar como económico (Lorenzini, 2022, p. 19).

A los fines de este estudio, que los componentes de este orden internacional, instaurado en la segunda posguerra y cuyo principal arquitecto fue Estados Unidos, estén siendo cuestionados como nunca antes en su historia de 70 años (Haas, 2018) no es un dato menor para comprender la relación bilateral que nos ocupa, ya que afecta muy directamente a los Estados Unidos y explica en cierta medida la nueva articulación de significados presentes en el discurso del presidente Biden, quien se ha esforzado en remarcar, en lo relativo a su relación frente al mundo, que “*America is back*”, haciendo alusión a la intención de los Estados Unidos de retomar la senda del liderazgo global distanciándose del contenido simbólico de un discurso de política exterior que tendía a poner a “*America first*”.

Pasando a la segunda gran tendencia reseñada en relación al panorama latinoamericano, creemos que continúa en absoluta vigencia el diagnóstico de Comini y Frenkel (2017,) que señala un escenario de atomización subregional, en el que los Estados latinoamericanos optan por estrategias individualistas para hacer frente a sus problemas bajo una lógica de competencia que potencia la vulnerabilidad de los diferentes países y limita sus márgenes de acción frente a otras potencias (p. 117). En especial, nos referimos a la influencia política de Estados Unidos y la cada vez más predominante influencia comercial, financiera y política de China en la región. Esta tendencia además es reseñada por una amplia variedad de analistas de la situación actual latinoamericana (Detsch, 2018; Frenkel y Azzi, 2019; Busso, 2021; Actis y Malacalza, 2021; Lorenzini, 2022).

Un rasgo que contribuye a la descripción del escenario regional es el inicio de un nuevo ciclo electoral en América Latina en general y en Sudamérica en particular, el cual dio como resultado cambios en los signos políticos de los gobiernos de varios países de la región. Sin embargo, lejos de la convergencia ideológica que había caracterizado a la región, el rasgo predominante de este nuevo ciclo parece ser la diversidad de orientaciones políticas, lo que presenta un desafío para los decisores políticos de la región (Lorenzini, 2022, p. 23).

Este escenario de diversidad se complementa con el estancamiento —cuando no desmantelamiento— de los procesos de cooperación e integración regional, lo que a su vez contribuye a conformar la imagen de una región cuya dinámica Frenkel (2017) ha caracterizado como “heterogeneidad centrífuga” (p. 4), ya que la falta de instancias regionales para encauzar sus discrepancias llevaría a gobiernos con distintas orientaciones políticas y económicas a exacerbar sus diferencias antes que a buscar puntos de convergencia.

La atomización del panorama regional puede observarse en el hecho de que todos los países latinoamericanos, independientemente de la orientación ideológica de sus gobiernos, optaron por dar respuesta y gestionar la pandemia del COVID-19 mediante estrategias individuales y unilaterales de abastecimiento de insumos sanitarios y vacunas (Actis y Malacalza, 2021; Lorenzini 2022), algo que parece coincidir con la lógica de “sálvese quien pueda” a la que aludieron Comini y Frenkel (2017, p. 117).

Para sumar a este delicado panorama regional, de acuerdo con Tokatlián y Malacalza, el continente, incluido Estados Unidos, se convirtió en el más convulso del mundo según la *ratio* global de manifestaciones, superando a las regiones de Medio Oriente y África subsahariana. Los reclamos y las protestas ciudadanas, que se multiplicaron antes del estallido de la pandemia en Chile, Ecuador y Bolivia y que siguieron a paso firme en Perú, Brasil y Colombia, no surgieron en el vacío; fueron el resultado de un profundo malestar social acumulado que se explica en parte por la asimetría entre las promesas discursivas de sus gobiernos, tanto rosados como celestes, y los resultados obtenidos por estos para sus poblaciones locales. (Tokatlián & Malacalza, 2021, s.p),

Busso (2021) complementa esta descripción del panorama latinoamericano y lo relaciona con la percepción que Estados Unidos tiene sobre la región:

[en] términos generales la región en su conjunto es descrita desde Washington, no sin una cuota de certeza, como fragmentada, con situaciones económicas, epidemiológicas y sociales severas, sin liderazgos políticos y con varios escenarios de inestabilidad que se evidenciaron durante 2019 y 2020 en países cuyos gobiernos tienen distintos perfiles ideológicos. (Busso, 2021, p. 9)

En este mismo sentido, el jefe del Comando Sur, el Alte. Craig Faller, manifestaba frente al Senado de Estados Unidos en mayo de 2021, su preocupación frente a los disturbios y protestas públicas contra los gobiernos en toda la región a fines de 2019, las

altísimas tasas de mortalidad por COVID-19, los agravios socioeconómicos potenciados por la pandemia y la corrupción. Estos factores, advertió, “han creado las condiciones para una inestabilidad y malestar aún mayor, incluso entre algunos de nuestros socios más fuertes” (Tokatlián y Malacalza, 2021, s.p).

Con todo lo dicho, este escenario complejo no indica que América Latina ocupa un lugar protagónico en el escenario mundial ni prioritario en la política exterior y de seguridad estadounidense (Schenoni y Malamud, 2021, p. 67; Actis y Malacalza, 2021, p. 118). Tokatlián y Malacalza (2021) explican esta baja prioridad relativa aludiendo a la pérdida de gravitación de la región en el mundo. Los autores ejemplifican este hecho con datos como

la dispersión del voto regional en Naciones Unidas; indicadores pobres en materia de participación en las exportaciones mundiales; creciente nivel de [re] primarización de las economías; baja inversión en ciencia y tecnología; persistentes altos índices de desigualdad; escasos atributos militares; y una tentación preocupante, en particular en América del Sur, hacia la desintegración económica. (Tokatlián y Malacalza, 2021, s.p)

En el contexto de crisis del sistema internacional liberal a nivel global y de una situación regional marcada por la fragmentación, desencanto social y creciente irrelevancia, la tercera tendencia macroestructural hace su irrupción en 2020 con el estallido de la pandemia de COVID-19. Esta tuvo un innegable impacto en las economías, sociedades y gobiernos mundiales, aunque en este espacio, sin pretensión de exhaustividad, haremos foco en la región latinoamericana.

Como hemos planteado al inicio, este último factor ha funcionado como catalizador de las problemáticas ya existentes en la región y en el mundo. Es posible afirmar con cierta seguridad que todos los países del globo fueron sensibles al impacto que produjo la pandemia. Ahora bien, dentro de este escenario global, la región, pese a todos los esfuerzos para hacer frente y gestionar la crisis sanitaria, ha sido desproporcionadamente impactada. Refiriéndose particularmente a Sudamérica, Malacalza (2021) plantea que esta es la región más castigada del planeta como efecto del coronavirus. Tomando solo un indicador, la región, que representa tan solo el 8,4% de la población mundial, registró el 27,8% de muertes por COVID-19 de todo el mundo (CEPAL, 2021a).

Aún más, el coronavirus encontró a América Latina en medio de la desilusión generada por la desaceleración económica, la convulsión política y el descontento social (Tokatlián y Malacalza, 2021). Apoyan estas tendencias los datos relevados en el Informe sobre el Panorama Social de América Latina de 2021 de la CEPAL (2021b), según el cual la pobreza y la desigualdad han aumentado por sexto año consecutivo en la región, alcanzando a 204 millones de personas (33%) en 2020 y se proyecta un continuado

aumento de la pobreza extrema hasta llegar a los 83 millones de personas (13,8%) en 2021. Los Estados han recurrido a transferencias monetarias de emergencia, lo que ha incrementado el gasto social promedio de la región al récord histórico del 13,6% del PBI regional, algo que impacta en el ya penoso desempeño previo de las economías latinoamericanas, anunciando uno de los ciclos económicos de menor crecimiento, sólo comparable con los que incluyen a la Primera Guerra Mundial o la Gran Depresión (CEPAL, 2021c; Busso, 2021).

Está claro que el panorama económico, político y social en América Latina enfrenta grandes desafíos. Sintomático de este complejo escenario es que la CEPAL haya apuntado que la trayectoria regional podría estar conduciendo a una nueva década perdida, ya que el crecimiento regional en 2021 no alcanzaría para revertir los efectos adversos de la pandemia (CEPAL, 2021d).

Estas tres tendencias ayudan a comprender lo que aporta la macroestructura a la relación bilateral argentino-norteamericana. Sin embargo, el nivel macroestructural no pretende aludir a una relación específica, por lo tanto, es preciso complementar esta visión con otros dos niveles de análisis. A continuación, el nivel de la microestructura da luz sobre los aspectos que son estrictamente relación-específicos (Wendt, 2003, p. 149).

### 3. El nivel microestructural: de convergencias y retrocesos

El nivel microestructural es el nivel de la interacción: implica para Wendt (2003) la construcción de estructuras culturales en base a los significados intersubjetivos compartidos entre los actores involucrados en una relación específica (p. 148). Estas culturas se construyen mediante prácticas que las instancian y en base al proceso de señalización, interpretación y respuesta del interaccionismo simbólico (Wendt, 1998, p. 405). De esto resulta una observación importante para el teórico de las Relaciones Internacionales: la microestructura, tal como Wendt la describe, se ocuparía de fenómenos que para otros autores corresponden al nivel de los procesos (Keohane y Nye, 1988; Waltz, 1988).

En este nivel, nos enfrentamos a dos actores que han configurado una relación bilateral compleja: Morgenfeld (2017) nos recuerda que ambos actores coinciden en su pasado como colonias, lo que sin embargo no se tradujo en un vínculo estrecho (p. 294). Más bien podemos observar divergencias políticas y culturales que estuvieron en la base de la construcción de intereses contrapuestos, lo que resultó en la configuración de una manera de relacionarse muchas veces conflictiva (Cavigliasso, 2021, p. 13), signada además por la cada vez más profunda asimetría de poder que existe entre ambos actores en favor de los Estados Unidos, convirtiéndose este último en hegemón hemisférico a partir de la Segunda Guerra Mundial (Maira Aguirre, 2006, p. 40).

En el pasado más cercano, luego de una década signada por una relación entre ambos Estados marcada por un desencuentro consentido (Miranda, 2018), la relación experimentaría un giro en 2015 con la llegada de Cambiemos a la presidencia argentina. Durante estos años (2015-2019), se implementaría en materia de Política Exterior hacia Estados Unidos lo que hemos conceptualizado como una “estrategia de transformación intencional de la estructura identitaria”, entendida como los “esfuerzos de un Estado por modificar los significados intersubjetivos compartidos con otro actor. Estos significados intersubjetivos compartidos configuran la identidad de los actores, surgen de la interacción y es, a su vez, en base a ellos que se organiza la acción” (Cavigliasso, 2021, p 10; 2022, p. 64; Wendt, 1992, p. 418). Sin embargo, los resultados obtenidos por esta estrategia, sobre todo en lo relativo a la dimensión económica, no alcanzaron las expectativas del gobierno argentino y el entonces presidente no logró su reelección.

Con la llegada de Alberto Fernández al poder, la relación con su entonces homólogo en los Estados Unidos, Donald Trump, retomó los rasgos de una relación para nada sencilla. Cabe recordar que Trump había dado fuertes señales de apoyo al gobierno de Cambiemos en Argentina, la principal fuerza opositora del Frente de Todos que lideraba Fernández. El más claro signo de este apoyo había sido el acompañamiento de Estados

Unidos que permitió el acuerdo de 2018 con el Fondo Monetario Internacional (FMI), extraordinario tanto por los inéditos fondos prestados, como por la flexibilidad del organismo respecto al uso que de ellos se hacía (Actis, 2019, p. 1). Pero también es cierto que este sería el último gran gesto de Trump al gobierno de Macri, en busca de su reelección. Luego de la derrota en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en Argentina, Trump se movió con prudencia y prefirió el silencio (Busso, 2019, p. 8).

La llegada de la pandemia puso a ambos gobiernos ante la necesidad de ocuparse predominantemente del escenario doméstico y la política exterior estuvo al servicio de esos fines. A este respecto cabe una observación: las grandes divergencias en el modo de hacerle frente a la pandemia en el escenario doméstico por parte de ambos países fueron muy notorias. Así, si pensamos en el binomio salud versus economía como un par de opciones que marcó el accionar de los decisores políticos durante los momentos de mayor tensión e incertidumbre de la pandemia, ambos gobiernos pueden ubicarse en las antípodas.

En este sentido, el gobierno argentino optó por la primera opción decididamente, asesorándose para la toma de decisiones con un comité de expertos estrictamente ligado al sector sanitario, atendiendo la emergencia de salud a pesar del deterioro económico que ello implicaba y le otorgó al Estado un rol central para gestionar la emergencia y paliar el daño. Por otro lado, los Estados Unidos, movidos por el negacionismo de su presidente, se decantaron por la segunda opción. Esta preponderancia de lo económico se puede avizorar en los discursos del presidente Trump celebrando el buen desempeño económico al principio de la pandemia, independientemente de la cantidad de decesos que registraba el país para entonces (Busso, 2020, p. 14).

La gestión de la pandemia es un ejemplo que nos permite observar que durante el período en el que coincidieron las presidencias Trump y Fernández las divergencias fueron tales, tanto en el plano de las ideas como en el de la práctica, que parecía difícil imaginar puntos de acuerdo relevantes que contribuyeran a la generación de una cultura cooperativa entre ambos Estados. Esto puede ser una razón posible para comprender que la Casa Rosada haya visto con buenos ojos la victoria de Biden en las urnas del país del norte. Sin embargo, no creemos que se reduzca a esta causa.

Poco se podía discernir acerca del lugar y el alcance de la política exterior de la administración demócrata hacia Argentina y Latinoamérica, en particular por las escasas menciones que de ellas se hicieron durante la campaña electoral de la fórmula Biden-Harris (Tokatlián, 2020, s.p). Esto lleva a Busso (2021) a plantear que tal contienda estuvo dominada por la agenda interna, en torno a la cual las propuestas de cambio eran más evidentes que las de política exterior (p. 6).

Sin embargo, creemos que otra causa que puede explicar el optimismo argentino respecto a la llegada al poder de Biden tiene que ver precisamente con las medidas que el

candidato demócrata anunció para su agenda nacional. Al menos esto sería señal suficiente para que el 7 de noviembre, a las 13.07 horas del este de Estados Unidos, Alberto Fernández fuera el primer gobernante de la región en llamar al nuevo mandatario para felicitarlo por su victoria electoral (Tokatlián, 2020).

A los ojos de este análisis, no es para nada desdeñable que el sistema de creencias sostenido por ambos actores encuentre hoy convergencias donde antes se veían diferencias irresolubles (Zelicovich, 2019, p. 89). No son datos menores a este respecto las coincidencias de posturas entre ambos gobiernos respecto al cambio climático tras el retorno de Estados Unidos al Acuerdo de París; el renovado apoyo al multilateralismo, que se ejemplifica con la nueva postura de Estados Unidos frente a la Organización Mundial de la Salud; y los puntos de contacto que ambos países vuelven a encontrar en materia de defensa de los derechos humanos, en este caso con un rol de liderazgo por parte de Argentina, que ocupa presidencia del Consejo de Derechos Humanos durante 2022.

Adicionalmente, la manera en que el presidente Biden hizo frente a la pandemia y su apelación a discursos de unidad política destinados a los ciudadanos norteamericanos podrían interpelar al gobierno argentino, generando una singular convergencia discursiva que, aunque sea en el plano conceptual, puede cimentar el terreno para la cooperación entre ambos actores en los puntos coincidentes de sus agendas externas. La promoción de la vacunación masiva y la implementación de instrumentos de transferencia monetaria de emergencia, los anuncios de políticas que se distancian de las recetas neoliberales y que tienden a proteger a los más vulnerables, reivindicando el papel de la clase media y los sindicatos, junto con las críticas a la creciente desigualdad social en Estados Unidos (Busso, 2021, p. 7) son otros ejemplos claros de los puntos de coincidencias en el sistema de creencias de ambos gobiernos.

Entre algunas de las novedosas agendas potencialmente positivas queremos destacar la climática. Existe una gran convergencia entre ambos actores alrededor de este tema, en parte también porque para Estados Unidos es imposible contar con Brasil como socio regional en esta área (Busso, 2021, p. 14). Esta coincidencia ha motivado su inclusión en varias reuniones a nivel bilateral. Cabe destacar el liderazgo argentino en el Diálogo de Alto Nivel sobre Acción Climática en las Américas, un evento virtual que tuvo al Gobierno de Argentina como anfitrión el 8 de septiembre de 2021 y que contó con la participación de altos representantes de toda la región, el enviado especial para el Clima de Estados Unidos, John Kerry, y el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres y que pretendía la coordinación de una posición común a nivel regional, que sirviera como antesala para la COP 26, que tomaría lugar en 2021 en Glasgow (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Además, en materia de cooperación político-diplomática de la relación bilateral en el período bajo la lupa encontramos un grado considerable de interacción. Durante este

período, se dieron importantes visitas de alto nivel. Entre las visitas norteamericanas a Argentina, se destacan la del jefe del Comando Sur de Estados Unidos, Alte. Craig S. Faller en abril de 2021 (US Embassy, 2021a); y la del Asesor de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, junto con una comitiva de altos funcionarios durante los primeros días de agosto de 2021 (US Embassy, 2021b).

Por su parte, Argentina también envió a importantes funcionarios a los Estados Unidos para encuentros bilaterales. A este respecto, el Secretario de Asuntos Estratégicos, Gustavo Béliz viajó a la Casa Blanca para trabajar junto con Jake Sullivan en un “plan de acción para la cooperación bilateral” (US Embassy, 2021c) y el Ministro de Relaciones Exteriores argentino Santiago Cafiero visitó al Secretario de Estado Antony J. Blinken en Washington (MRECIC, 2021).

Conjuntamente con la simbólica interacción entre ambos actores, el telón de fondo de la pandemia llevó al gobierno norteamericano a realizar una serie de donaciones al país: 3,5 millones de dosis de la vacuna del laboratorio Moderna y equipamiento sanitario por un valor de 4,6 millones de dólares, entre los que se encuentran cápsulas de aislamiento para pacientes de COVID-19, generadores de ozono, hospitales móviles y respiradores (US Embassy, 2021d).

Otro dato de este nivel que merece ser observado, y que refiere a un gran condicionante de la Política Exterior Argentina, es el papel de Estados Unidos en la renegociación de la deuda con el FMI. Como parte de una estrategia para “restaurar la sostenibilidad de la deuda externa argentina” (Ministerio de Economía, 2020), la renegociación de la deuda con el Fondo es un aspecto que ocupó al gobierno de Fernández tan pronto accedió al gobierno (Nemiña y Val, 2020, p. 3). Si bien es cierto que el FMI mostró un apoyo significativo a la estrategia del gobierno argentino por razones que son específicas de la relación entre el país y el organismo (Nemiña y Val, 2020, p. 10), también es cierto que el apoyo norteamericano para la aprobación del acuerdo, que se alcanzaría el 25 de marzo de 2022, en el Directorio del Fondo era esencial.

Cabe agregar que el apoyo norteamericano también estuvo presente en el plano discursivo. A ese respecto, el 20 de enero, cuando todavía las negociaciones estaban en curso, el Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Brian Nichols, declaró en una comunicación oficial que el Secretario de Estado A. Blinken y el Ministro de Relaciones Exteriores, S. Cafiero “tuvieron una reunión muy positiva”, y manifestó la voluntad de Estados Unidos de apoyar el proceso de renegociación y la esperanza de que Argentina llegue a un acuerdo con el FMI. Además, declaró que “la relación entre nuestros dos países es de larga data y positiva, y queremos prestar todo el apoyo que podamos” (Nichols, 2022).

Con todo lo dicho, no queremos implicar de ningún modo que la relación bilateral tenga la centralidad que tuvo durante el Gobierno de Cambiemos, ni que Argentina haya

optado por una estrategia de aquiescencia en los términos de Russell y Tokatlián (2013), ni tampoco que el contenido de la relación con el hegemón corresponda con aquel de una inserción de tipo occidental (Busso, 2017, p. 3). Todo lo que podemos afirmar es que dentro de la estructura de interacción generada entre ambos actores existen componentes cooperativos que permiten ciertos puntos de contacto entre sus agendas externas.

Sin embargo, debemos también resaltar dos cuestiones que podrían impactar negativamente en la relación bilateral. La primera, es la incorporación formal de Argentina a La Franja y La Ruta de la Seda (BRI por sus siglas en inglés), oficializado durante la visita que realizó Alberto Fernández a China en ocasión de la apertura de los Juegos Olímpicos de Invierno el 6 de febrero de 2022 (El Economista, 06 de febrero de 2022). La firma del Memorándum de Entendimiento que oficializa la incorporación de Argentina en lo que muchos autores describen como un megaproyecto geoestratégico chino, puede ser percibida como un claro avance en la región del gigante asiático y una renovada amenaza para la seguridad nacional norteamericana.

El otro episodio de tensión, y que fue parte de la misma gira del presidente Fernández, fue la visita que el primer mandatario realizó a Rusia el 3 febrero de 2022, algo que generó sospechas sobre todo por los sucesos que se desencadenaron en Ucrania a 20 días de su visita, en la que además el presidente argentino declaró querer que su país sea “una puerta de entrada” para Rusia en América Latina (Deutsche Welle, 03 de febrero de 2022).

Estos dos sucesos, sobre todo porque explícitamente incorporan alguna alusión al contexto regional, pueden generar tensiones con Washington y señalar un desafío innecesario para con el hegemón hemisférico, incluso cuando el presidente argentino trate de diluir su significado simbólico afirmando que su visita a China y Rusia no tenía intención de afectar las relaciones de su país con Estados Unidos (Deutsche Welle, 13 de febrero de 2022).

## 4. El nivel de la unidad: declive de atributos de poder argentinos y cuestionamientos al excepcionalismo norteamericano

El nivel de la unidad, si bien no es suficiente para un análisis acabado de la relación bilateral entre ningún par de actores del sistema internacional, sí arroja datos interesantes para comprender sus decisiones y acciones de política exterior. Además, parafraseando a Zelicovich (2019, p. 87) existe cierto consenso entre quienes estudian la política exterior argentina respecto de la primacía de los condicionantes domésticos por sobre los sistémicos a la hora de explicar sus cambios, continuidades, consistencias e inconsistencias (Busso et al., 2016, citado en Zelicovich, 2019, p. 87).

Antes de pasar a la descripción del contexto doméstico de ambos agentes, creemos que no está demás insistir en una característica muy relevante para realizar cualquier ejercicio de análisis de las situaciones domésticas entre este par de actores: estamos frente a una relación altamente asimétrica, en particular la que mantienen un hegemon hemisférico y principal potencia mundial con un Estado periférico con fuertes condicionantes domésticos que además forma parte de una región con una cada vez menor gravitación internacional de la que no ejerce liderazgo.

Dicho esto, en el nivel de la unidad, debemos decir que, en el caso de Argentina, los condicionantes sobre la política exterior son multidimensionales (Busso, 2021, p. 9) y combinan factores de largo plazo como el declive de poder argentino y la problemática de la deuda externa; con otros más coyunturales, relativos a la gestión de la pandemia a nivel doméstico y a algunos escándalos en los que se vio implicado el gobierno nacional.

Respecto a los primeros factores, Tokatlián y Malacalza (2021) nos recuerdan una serie de indicadores que marcan un decrecimiento de los atributos de poder de la Argentina que, en coincidencia con lo aludido al nivel regional, se remontan a mucho antes del estallido de la pandemia. Los autores detallan que,

... según datos del Banco Mundial, el PBI de Argentina en 1966 era el 9° en el mundo, en 1999, era 16° y en 2019 fue el 27°. En el índice sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas, la Argentina ocupaba el lugar 34 en 2005, el 40 en 2015 y el 48 en 2019. En términos de Poder Militar, según los datos que provee *Global Firepower*, la Argentina estaba en el puesto 24 en 2007 y en 2019 se situaba en el puesto 38. Según el índice elaborado por la Universidad de Porto sobre la calidad de las elites, la Argentina se ubicó en el puesto 31 entre 32 casos analizados. (Tokatlián y Malacalza, 2021: s/p)

Mención aparte merece la situación inflacionaria en el país. En febrero de 2022, la tasa de variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) fue del 52,3%, lo que indica que, durante el

período bajo análisis, la población argentina vivió un marcado deterioro de su poder adquisitivo. Vale también decir que esto no es una novedad de la coyuntura analizada. A modo ilustrativo, en el período de diez años que va desde febrero de 2012 a febrero de 2022 la inflación acumulada supera el 2058%, lo que resulta en un promedio del 35,9% anual y de un 2,6% mensual (INDEC, 2022).

Además, ya hemos mencionado en este trabajo que Argentina se encuentra durante todo el período observado en el proceso de renegociación de su deuda con el Fondo Monetario Internacional — que culmina en la firma del acuerdo con el organismo el día 25 de marzo de 2022 — lo que impacta en su política exterior como fuerte condicionante de un país cuya deuda externa en 2021 es equivalente al 80% de su PBI (Ministerio de Economía, 2021).

Respecto a los factores más coyunturales que condicionaron a la política exterior argentina en este período, la expansión del COVID-19 provocó no sólo una crisis sanitaria, sino que además trajo como resultado graves consecuencias económicas. El transcurso del año 2020 evidencia un empeoramiento de la gran mayoría de los índices económicos, que ya eran poco favorables a la llegada del gobierno. Un alarmante indicador de esta situación fue el nivel de pobreza alcanzado durante el segundo trimestre de 2020 y el primero de 2021, ambos registrando a más del 40% de la población argentina bajo la línea de pobreza (INDEC, 2022). En lo que respecta estrictamente al período bajo la lupa, podemos observar una disminución del nivel de pobreza de 3 puntos porcentuales, lo que aún nos sigue dejando un dato inquietante sobre los niveles de pobreza en los que vive más del 37% de la población de nuestro país (INDEC, 2022).

Sin embargo, hay que destacar que en lo que respecta a la gestión de la pandemia, la campaña de vacunación pública que desplegó el Estado argentino permitió que para enero de 2021 el 77% de la población ya haya recibido su segunda dosis de la vacuna contra el COVID-19 y que, para febrero de 2022, lo haya hecho un porcentaje mayor al 80%, posicionándose como uno de los países que mejor desempeño ha tenido en esta área.

Hay que decir también que la gestión de la pandemia suscitó críticas, particularmente relacionadas con el acceso a la educación por parte de los más jóvenes —las clases presenciales habían quedado suspendidas por la serie de decretos de emergencia que llamaban al aislamiento preventivo obligatorio— y por una serie de escándalos que implicaban al gobierno directamente y que impactaron sobre su credibilidad. El primero de ellos ocurrió a finales de febrero de 2022, en el que se denunció al gobierno por estar efectuando vacunaciones irregulares de manera discrecional a personalidades allegadas a este —lo que la prensa llamó “vacunatorio VIP”—, y que le valió la renuncia al entonces Ministro de Salud, Ginés Gonzales García (France 24, 20 de febrero de 2021).

El otro escándalo que alcanzó visibilidad nacional fue el que ocurrió en agosto de 2021, en el que se filtraron fotografías de un encuentro social por motivo del cumpleaños

de la primera dama en la Residencia Presidencial de Olivos que estaban fechadas en el día 14 de julio de 2020, momento en que la población argentina tenía prohibidas ese tipo de visitas por decreto presidencial (Rivas Molina, 2021). Este escándalo, tomó una relevancia particular porque se dio en el marco de la campaña para las elecciones legislativa de 2021, en la cual el oficialismo fue derrotado.

Hubo un tercer momento de tensión que debemos mencionar y que ocurrió a menos de un mes del anterior y en el mismo contexto doméstico signado por los tiempos electorales, que fue la presentación de renuncia de cinco ministros y otros altos funcionarios del gobierno. Si bien en principio los funcionarios alegaron que se trató de un gesto bienintencionado, algunos medios hicieron hincapié sobre el hecho que se trataba de personalidades cercanas a la vicepresidenta Fernández de Kirchner y se especuló sobre un posible quiebre en la coalición política del gobierno (Ámbito, 15 de septiembre de 2021; Deutsche Welle 15 de septiembre de 2021). Algunos analistas toman nota sobre la coalición que acompaña al presidente Fernández: A. Busso (2021) llama la atención sobre su heterogeneidad, algo que ha resultado en diferencias sobre todo en términos de intensidad y modos de vincularse con otros actores internacionales (p. 13). En este mismo sentido, Tokatlián y Malacalza (2021) alertan sobre la capacidad destabilizadora que tendrían las hostilidades surgidas en el seno mismo de la coalición gobernante (s.p.).

Con todo, a pesar del evidente declive del poder argentino y los episodios de cierta tensión doméstica, Argentina preservó durante este período los rasgos de un país estable. Tokatlián y Malacalza (2021) buscan la explicación a este aparentemente paradójico hecho en la desmilitarización de la política doméstica resultado de las características de la transición democrática de 1983, la gradual ampliación de derechos a nivel doméstico, la ausencia de una mayoría de actores políticos y sociales radicalizados y la persistencia de un esquema de partidos erosionado, pero no deshecho. Estas características contrastan con los complicados escenarios domésticos de otros países de la región, lo que deja a la Argentina en una posición relativamente auspiciosa, aunque no por ello menos vulnerable.

Para completar el análisis al nivel de la unidad (*unit-level analysis*), es preciso comprender el escenario doméstico del que parte la política exterior de los Estados Unidos en su relación bilateral con Argentina. A este respecto, cabe afirmar, siguiendo a Busso (2021, p. 12), que Joe Biden llega al poder en un momento de “profunda crisis doméstica en su país” y con desafíos a nivel global y regional. Así, la administración Biden tendría el doble desafío de administrar el descenso norteamericano (Busso, 2021, p. 8) al tiempo de ‘poner la casa en orden’ (Tokatlián y Malacalza, 2021, s.p.). Nuevamente, no es posible analizar este complejo escenario en clave unicausal (Busso, 2020, p. 8).

Volviendo a recurrir a la estrategia de identificar elementos estructurales y coyunturales, entre los aspectos que corresponden al primer tipo constatamos una particular similitud con el caso argentino: Estados Unidos también sufre un declive relativo

de su poderío, aunque su magnitud y su significado en la política internacional es diferente del argentino. El proceso de pérdida de poder norteamericano se inició hace ya más de tres décadas y continúa en la actualidad (Ikenberry, 2019, p. 32; Busso, 2020, p. 10) y, aunque cabe advertir que Estados Unidos sigue siendo el Estado más poderoso del planeta, sus atributos de poder son menores en términos comparados con los del pasado (Ikenberry, 2019, p. 32; Nye, 2017, p. 13). Como contraparte, es posible identificar a una serie de actores que durante estos años han ido acumulando poder, entre los que se destaca ampliamente China, actor que devino en uno de los mayores desafíos en términos de poder estatal que enfrenta Estados Unidos en la actualidad (Busso, 2021, p. 8; Tokatlián y Malacalza, 2021).

Esto nos permite comprender lo que para Busso (2021) será uno de los principales desafíos de la administración demócrata que llegó a la Casa Blanca en 2021: esta tendrá que administrar el descenso norteamericano, y no su ascenso (p.8).

En íntima relación con este punto, otro aspecto que no responde estrictamente a la coyuntura en la que Biden llega a la Casa Blanca pero que sin lugar a dudas se alimenta de hechos contemporáneos e impacta en la situación coyuntural se relaciona con la observación de A. Busso (2020) respecto a la erosión de la principal narrativa que sostiene a la identidad internacional estadounidense a nivel global: el excepcionalismo norteamericano (p. 2). Este componente identitario le ha permitido al gigante del norte argumentar a favor de su acumulación de poder y atribuirse para sí el papel de líder del mundo occidental, tarea que ha sido realizada con éxito a lo largo de todo el siglo XX. Sin embargo, a la luz del panorama social y político contemporáneo a la campaña y sucesiva elección presidencial de Biden ya no está claro si los valores que los Estados Unidos promueven emular se corresponden con su práctica doméstica.

Lo antedicho se relaciona con algunos de los condicionantes domésticos propios de la coyuntura en la que Biden llega a la presidencia. Por un lado, podemos notar un escenario de radicalización de la polarización política y erosión de las instituciones democráticas norteamericanas: a la no tan novedosa brecha ideológica que divide a la sociedad estadounidense se suma, como rasgo disruptivo, el protagonismo de movimientos políticos negacionistas, antivacunas, supremacistas blancos, xenófobos, defensores del uso de armas, entre otros, como principales sostenedores de uno de los candidatos presidenciales (Busso, 2021, p. 5). Esta consolidación en el centro de la escena política de fuerzas abiertamente iliberales e intolerantes en la cuna de la democracia liberal se combina con otro elemento disruptivo para las instituciones estadounidenses: las denuncias de fraude electoral y la inédita toma del Capitolio del 6 de enero de 2021, lo que indicaría que existen movimientos que consideran ilegítimo al presidente (Busso, 2021, p. 5).

A los desafíos institucionales que enfrenta contemporáneamente el país del norte, se suman la conmoción social y posterior oleada de protestas masivas bajo el lema *Black Lives Matter* luego del asesinato de George Floyd por parte de la policía de la ciudad de Minneapolis el 25 de mayo de 2020, que vino a reavivar los reclamos por la injusta situación social que afrontan las minorías raciales en los Estados Unidos.

Finalmente, otra gran contribución al clima de malestar interno norteamericano tiene que ver con el impacto de la pandemia a nivel doméstico. Esta actuó en al menos dos sentidos: por un lado, la pandemia cambió abruptamente el panorama electoral (Busso, 2021, p. 4). Donald Trump a inicios de 2020 estaba seguro de que podría ganar las elecciones, sin embargo, los resultados de las urnas desdijeron estas expectativas: el candidato demócrata triunfó con 81,2 millones de votos, sobre los 74,2 de su contendiente, lo que se tradujo en una configuración del Colegio Electoral que consagró la derrota de Trump.

Por otro lado, la pandemia puso nuevamente en evidencia la sensación de creciente distanciamiento de Washington y la clase política frente a la sociedad estadounidense (Busso, 2020, p. 155). El presidente Trump había optado por culpar a China por el COVID-19 —estrategia que se repitió a menudo en su retórica— refiriéndose a él como “el virus chino”, y despertando cada vez más sentimientos xenófobos entre sus votantes. Entonces, se opuso al distanciamiento social, al aislamiento y al uso de barbijos, incluso cuando esto desentonaba con buena parte de una sociedad que comenzaba a desplegar estrategias preventivas, movidos por la incertidumbre y desinformación que caracterizó al inicio del brote de coronavirus: en la ciudad de Nueva York, por ejemplo, los subtes estaban sometidos a intensas desinfecciones desde febrero de 2020 y los barbijos ya estaban agotados más de un mes y medio antes de la declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Sería engañoso pensar que estas tensiones sociales desaparecieron tras el cambio de administración: su permanencia aparece como un condicionante doméstico y afectan tanto la autopercepción de la sociedad norteamericana como despiertan la atención del resto del mundo, poniendo “bajo la lupa” al sistema político e institucional norteamericano (Busso, 2020, p. 1).

Son justamente estas tensiones políticas y sociales, junto al desafío de liderar a una potencia en medio de un proceso de pérdida de atributos de poder relativos, los que van a motivar grandes esfuerzos norteamericanos por retomar las sendas del liderazgo. Detrás de este renovado impulso, se encuentra el supuesto de que la administración Trump no dotó de nuevas propiedades a la identidad norteamericana, sino que se trató solamente de un comportamiento excepcional de la potencia, que sería posible revertir mediante prácticas y discursos tendientes a corregir el rumbo y recomponer el liderazgo global.

En este sentido, los cambios introducidos a nivel doméstico por la nueva gestión demócrata son muy visibles respecto al mandato de Trump, pero también respecto al neoliberalismo progresista de Obama y sus antecesores (Fraser, 2017; Busso, 2021, p. 6). Las novedosas propuestas sociales y políticas como el programa de transferencia económica de emergencia, *American Rescue Plan* y el anuncio del *American Jobs Plan* y el *American Families Plan* parecen recuperar el espíritu del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt (Busso, 2021, p. 6). A ese respecto, cabe recordar que fueron precisamente este tipo de programas los que complementaron y dotaron de un propósito, a nivel doméstico, al proyecto internacionalista liberal que surge en la segunda posguerra y que da lugar al orden internacional liberal que hoy conocemos (Ikenberry, 2018, p. 36).

Estos esfuerzos por retomar el liderazgo tienen su correlato en la agenda externa. Luego de que desde la principal potencia mundial las políticas destinadas a generar bienes públicos globales, incluso para atender la pandemia, brillaran por su ausencia (Busso, 2021, p. 5), la administración Biden va a apuntar a recuperar la imagen, la credibilidad y recomponer el poder norteamericano. Para ello la estabilidad, tanto interna como internacional, resulta crucial: en concreto, sumado a la necesidad de ‘poner la casa en orden’, Biden necesita retomar su posición de liderazgo entre las democracias occidentales y controlar los avances chinos (Tokatlián y Malacalza, 2021).

Respecto a la intención de retomar el liderazgo de occidente, Biden ha recuperado los temas más característicos de la agenda externa demócrata —derechos humanos y democracia, apoyo al multilateralismo y las alianzas occidentales tradicionales, mayor énfasis en la cooperación internacional para el desarrollo, etc.— a los que se suma una agenda cada vez más relevante: la medioambiental (Busso, 2021, p. 12). Es sintomático de este ajuste que desde 2021 el Departamento de Estado considere como área de interés prioritario para la cooperación internacional “combatir el cambio climático y promover prácticas amigables con el medio ambiente” (US Embassy, 2021).

Respecto al objetivo de controlar los avances de China, tenemos que decir que la política hemisférica para garantizar la seguridad norteamericana y propender a la estabilidad regional parece estar subordinada a este propósito (Tokatlián y Malacalza, 2021; Malacalza, 2020, p. 32). El principal riesgo a nivel regional para el hegemón del norte parece ser el de una espiral de inestabilidad que genere condiciones para la penetración del gigante asiático, a quien el gobierno de Biden percibe como el “único competidor” para los Estados Unidos (Malacalza, 2021, p. 33). La novedad en esta estrategia es que Washington no asumiría un rol de “monitoreador” de la estabilidad, sino que se esforzaría en extender su influencia política para contrarrestar el avance económico, comercial y financiero de China sobre su patio trasero, contienda que se da en la actualidad especialmente en el área de las tecnologías de la comunicación y de las vacunas (Malacalza, 2021, p. 34).

## 5. Conclusiones

En el recorrido de este trabajo, hemos sostenido que intentar comprender la relación bilateral argentino-norteamericana utilizando los niveles de análisis propuestos por A. Wendt en *Social Theory of International Politics* nos permite dar cuenta de la complejidad de un vínculo que, de no comprender acabadamente, podría conllevar a decisiones políticas desacertadas que repercutirían incluso en la lógica de inserción internacional de nuestro país.

También hemos destacado las falencias de cada uno de los niveles de análisis cuando los utilizamos separadamente en relación a nuestro objeto de estudio. En este sentido, el nivel macroestructural, si bien permite comprender el contexto social en el que se desarrolla la relación bilateral, e identificar las grandes tendencias de la política internacional que constriñen y dan sentido a las decisiones y acciones de algunos actores, poco informa sobre lo que respecta a una relación bilateral determinada.

Por otro lado, el nivel de la unidad puede servirnos para comprender las percepciones, motivaciones y acciones de una política exterior determinada, incluso aquellas que un actor emprende frente a otro actor determinado. Sin embargo, el nivel de la unidad no permite estudiar la dinámica de una relación bilateral acabadamente, pues el componente de la interacción, que va a ser el que desde las prácticas compartidas —señalizaciones, interpretación y respuestas— genere significados intersubjetivos que construyan la identidad intersubjetiva de ambos actores, no está presente.

331

Entonces, con todas sus falencias, ¿qué nos dicen estos dos niveles respecto a la relación bilateral en cuestión? O lo que es lo mismo, ¿por qué decidimos incluirlos en este análisis?

Primero que nada, un aspecto que resalta de estos dos niveles —macroestructural y nivel de la unidad— es que, tanto a nivel global como regional y en lo relativo a las estructuras identitarias de cada uno de los actores involucrados vemos aspectos que evidencian algún grado de crisis.

Partiendo de la macroestructura vemos una crisis del orden internacional liberal, que afecta a la gobernanza global; pasando por la convulsión social y política a nivel regional, escenario en el que como vimos Estados Unidos no es la excepción; continuando por la crisis de la gobernanza subregional que exacerba las diferencias político-ideológicas existentes entre los gobiernos de la región; a lo que se suma la crisis sanitaria de la pandemia de COVID-19, que tuvo un efecto catalizador sobre las dificultades sociales, políticas y económicas de los países latinoamericanos.

Si seguimos afinando las lentes, veremos que las crisis no se agotan en el nivel macroestructural. En términos conceptuales, podemos decir que tanto Argentina como Estados Unidos se enfrentan al deterioro relativo de sus atributos de poder. Demás está decir que esto no tiene las mismas implicancias para ambos actores y que para Estados

Unidos hay mucho más en juego en esta compleja convergencia de crisis. También podemos afirmar que en ambos casos nos encontramos frente a actores que enfrentan situaciones políticas y sociales complejas. Nuevamente, lejos de este análisis está comparar las situaciones domésticas de ambos países.

Con todo lo dicho, es bien conocido que las crisis son una oportunidad para barajar y dar de nuevo. El presidente Biden parece estar dispuesto a esforzarse por lograr el retorno de Estados Unidos a la senda del liderazgo mundial. Sin embargo, también es evidente que se enfrentará a muy importantes desafíos en este cometido. Dos fenómenos pueden estar detrás de estos desafíos: uno de carácter material relativo a su pérdida de hegemonía frente a un acelerado empoderamiento chino. El otro relacionado con la propia identidad norteamericana: la puesta en duda de su hegemonía no es novedosa, pero el cuestionamiento de su excepcionalismo, tanto por autopercepción como por la percepción de sus aliados, es una verdadera señal de alerta para la estructura identitaria de la principal potencia mundial.

Con todo, a partir de la constatación de situaciones de crisis en el nivel macroestructural y en las estructuras identitarias, compartimos, junto a otros autores (Actis y Malacalza, 2021; Schenoni y Malamud, 2021) la invitación a observar las potencialidades de la agencia. Es en esta clave que nos preguntamos ahora qué aporta la microestructura, el nivel de la interacción entre ambos actores, a este análisis (Actis y Malacalza, 2021, p. 124; Schenoni y Malamud, 2021, p. 67).

En este sentido, hemos podido observar que dentro de la estructura de interacción entre ambos actores existen componentes cooperativos que permiten ciertos puntos de contacto entre sus agendas externas. A ese respecto, hemos resaltado la existencia de un grado considerable de interacción político-diplomática de alto nivel, ciertos puntos de convergencia entre los sistemas de creencias de ambos gobiernos y la existencia de elementos cooperativos en torno a algunas agendas, como la de derechos humanos y la de medio ambiente.

Sin embargo, también hemos reseñado algunas prácticas de Argentina que podrían generar tensiones que operen en contra de una estructura cultural cooperativa. A los ojos de Tokatlián y Malacalza (2021), Estados Unidos valora la estabilidad argentina porque ésta contrasta con muchos escenarios de una región convulsa y fragmentada, algo que como vimos está subordinado a evitar la mayor influencia china en la región. Evitar señalizaciones confusas que tengan implicancias regionales y que vayan contra los objetivos hemisféricos norteamericanos, en este sentido, es crucial para mantener una relación cooperativa con el hegemón.

Dicho esto, Tokatlián y Malacalza (2021) advierten que sería un error “exagerar las expectativas” (s.p). Nada indicaría la existencia de lazos de amistad —una cultura kantiana— entre ambos países, ni que Estados Unidos vaya a ungir al presidente argentino como líder

en la región. En virtud de esto, los autores sugieren una política exterior moderada y prudente, que gire en torno a las agendas en las que ambos actores encuentran convergencias, pero evitando sobrereactuar.

La guerra entre Rusia y Ucrania ha venido a incluir otro componente de crisis a la estructura global y ha obligado a Europa y a Estados Unidos a tomar partido. Con todo, no podemos descartar que este cambio repercuta en la dinámica bilateral argentino-norteamericana. Solo el tiempo y el avance de los sucesos podrá dar forma a estos cambios.

## Referencias bibliográficas

- Actis, E. (2019). El amigo americano. *Anuario de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, 1-4.
- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, (291), 114-126.
- Actis, E., Lorenzini, M. E. y Zelicovich, J. (2017). La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1893-2011). *Studia Politicae*, 41, 106-135.
- Ámbito (15 de septiembre de 2021). Quiénes son los funcionarios que pusieron su renuncia a disposición a Alberto Fernández. *Ámbito*. Recuperado de <https://www.ambito.com/politica/alberto-fernandez/quienes-son-los-funcionarios-que-pusieron-su-renuncia-disposicion-n5280286>
- Busso, A. (2020). El liderazgo estadounidense bajo la lupa: una mirada desde la perspectiva de los condicionantes domésticos. *Anuario de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, 1-22.
- Busso, A. (2021). Argentina y Estados Unidos 2020-2021: escenarios domésticos e impactos sobre el vínculo bilateral. *Anuario de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, 1-16.
- Cavigliasso, N. (2021). *Transformación intencional de las estructuras identitarias: la Política Exterior Argentina hacia Estados Unidos durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)* (Tesis de grado). Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2133/23040>
- Cavigliasso, N. (2022). Transformación intencional de la identidad internacional: La Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno Cambiemos. En Pereyra Doval, G. y Lorenzini M. E. (2022). *Sudamérica en movimiento: Política exterior, vínculos externos y temas de agenda*. Recuperado de <https://tiendavirtual.unr.edu.ar/producto/sudamerica-en-movimiento/>
- Comini, N., & Frenkel, A. (2017). La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia. *Nueva Sociedad*, (271), 117-129.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2021a). *Claves de la CEPAL para el desarrollo: El impacto social de la pandemia en América Latina*, (8). Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46740/S2000182\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46740/S2000182_es.pdf)
- CEPAL (2021b). *Panorama Social de América Latina 2021*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- CEPAL (2021c). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>
- CEPAL (08 de julio 2021d). Crecimiento de América Latina y el Caribe en 2021 no alcanzará a revertir los efectos adversos de la pandemia. Comunicado de prensa. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/crecimiento-america-latina-caribe-2021-alcanzara-revertir-efectos-adversos-la-pandemia>
- Detsch, C. (2018). Escaramuzas geoestratégicas en el «patio trasero»: China y Rusia en América Latina. *Nueva sociedad*, (275), 79-91.
- Deutsche Welle (15 de septiembre de 2021). Ministros y altos funcionarios renuncian en Argentina tras derrota electoral. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://p.dw.com/p/40N78>
- Deutsche Welle (03 de febrero de 2022). Alberto Fernández quiere que Argentina sea una "puerta de entrada" de Rusia a América Latina. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://p.dw.com/p/46Swk>
- Deutsche Welle (13 de febrero de 2022). Alberto Fernández: viaje a China y Rusia no significa "mala relación" con EE.UU. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://p.dw.com/p/46wO3>
- El Economista (06 de febrero de 2022). Argentina se sumó a la Franja y la Ruta de la Seda de China: accedería a financiamiento por US\$ 23.700 millones. *El Economista*. Recuperado de <https://eleconomista.com.ar/politica/argentina-sumo-franja-ruta-seda-china-accederia-financiamiento-us-23700-millones-n50337>
- France 24 (20 de febrero de 2021) El escándalo "vacunación VIP" abre una crisis para Fernández. *France 24*. Recuperado de <https://www.rfi.fr/es/am%C3%A9ricas/20210220-el-esc%C3%A1ndalo-vacunaci%C3%B3n-vip-se-cobra-al-ministro-de-salud-de-fern%C3%A1ndez>
- Fraser, N. (2017). El final del neoliberalismo progresista. *Sin permiso*, (12). Recuperado de <https://www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista>
- Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, (96), 177-207.

- Haass, R. (2018). Orden Liberal Mundial, Q.E.P.D. *Project Syndicate*. 21 marzo 2018. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n-haass-2018-03/spanish>
- Halliday, F. (2006). *Las Relaciones Internacionales y sus debates*. Centro de Investigación para la Paz CCPIC-FUHEM. Madrid, 1-25.
- Ikenberry, G. J. (2018). La crisis del orden liberal mundial. *Anuario internacional CIDOB*, 29-36.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2021). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Segundo semestre de 2021*. Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_22F5E124A94B.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_22F5E124A94B.pdf)
- INDEC (2022). Índice de precios al consumidor (IPC): Febrero de 2022. En INDEC (2022). *Índices de precios*. (6), 4-19. Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_03\\_22442CA948AA.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_03_22442CA948AA.pdf)
- Lorenzini, M. E. (2022). América del Sur en el contexto de pos pandemia: análisis de los principales factores externos y domésticos que inciden sobre las políticas exteriores. En Pereyra Doval, G. y Lorenzini, M. E. (Ed.) (2022). *Sudamérica en movimiento: Política exterior, vínculos externos y temas de agenda*. UNR Editora, 14-34.
- Lorenzini, M. E. y Pereyra Doval, G. (2020). Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero latinoamericano. *Conjuntura Austral*, 11(55), 35-50.
- Maira Aguirre, L. O. (2006). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: Balance y perspectivas. En *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico: Lecciones desde África, Asia y América Latina*. CLACSO.
- Malacalza, B. (2021). América del Sur: una periferia convulsionada. *Nueva Sociedad*, (295), 29-41.
- Mearsheimer, J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, 43(4): 7-50.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (08 de septiembre de 2021). Finalizó el “Diálogo de alto nivel sobre acción climática en las Américas”, encabezado por Alberto Fernández Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/finalizo-el-dialogo-de-alto-nivel-sobre-accion-climatica-en-las-americas-encabezado-por>
- Ministerio de Economía (2021). *Deuda de la Administración Central: Deuda pública: diciembre 2021*. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion\\_grafica\\_trimestral\\_ivt21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion_grafica_trimestral_ivt21.pdf)
- Ministerio de Economía (06 de mayo de 2020). Guzmán: “Restaurar la sostenibilidad de la deuda es política de Estado y Argentina está unida en este proceso”. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/guzman-restaurar-la-sostenibilidad-de-la-deuda-es-politica-de-estado-y-argentina-esta-unida>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (18 de enero de 2022). Cafiero reiteró que Argentina necesita crecer para poder pagar y Blinken afirmó que apoya firmemente las negociaciones con el FMI y aspira a una resolución positiva. Información para la prensa. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cafiere-reitero-que-argentina-necesita-crecer-para-poder-pagar-y-blinken-afirmo>
- Ministerio de Salud (2021) Monitor Público de Vacunación. Consultado el: 19/05/2022. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas>
- Miranda, R. (2005). *La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas*. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata, 1-13.
- Morgenfeld, L. (2017). Macri de Obama a Trump. Argentina-Estados Unidos y su impacto en las relaciones interamericanas. En *Hegemonía y democracia en disputa: Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*. CLACSO.
- Nemiña, P. L. y Val, M. E. (2020). La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19: Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo. En *Documentos de Trabajo*. Fundación Carolina, (38), 1-30.
- Nichols, B. A. (20 de enero de 2022). Sesión informativa telefónica de prensa con Brian A. Nichols, Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, sobre la IX Cumbre de las Américas. Recuperado de <https://www.state.gov/translations/spanish/sesion-informativa-telefonica-de-prensa-con-brian-a-nichols-subsecretario-de-estado-para-asuntos-del-hemisferio-occidental-sobre-la-ix-cumbre-de-las-americas/>
- Nye Jr, J. S. (2017). Will the liberal order survive: The history of an idea. *Foreign Affairs*. (96), 10-16. Recuperado de [http://biblio.institutoelcano.org/DOCS/VVidaPolitica/BMarcoPolInter/Nye\\_WillLiberalOrderSurvive.pdf](http://biblio.institutoelcano.org/DOCS/VVidaPolitica/BMarcoPolInter/Nye_WillLiberalOrderSurvive.pdf)
- Rivas Molina, F. (12 de agosto de 2021). Una foto del cumpleaños de la primera dama agita la campaña electoral en Argentina. *El País Internacional*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-08-13/una-foto-del-cumpleanos-de-la-primera-dama-agita-la-campana-electoral-en-argentina.html>
- Russell, R., y Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.
- Sanahuja, J. A., y Comini, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, (275), 32-46.
- Schenoni, L. L., & Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, (291), 66-79.
- Serbín, A. (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En *América*

*Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, 13-33.

Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 5(10), 71-86.

Tokatlián, J. G. (2020). Biden y la Argentina: Ningún Presidente de Estados Unidos estuvo más veces en América Latina. *El Cohete a la Luna*. Recuperado de <https://www.elcohetealaluna.com/biden-y-la-argentina/>

Tokatlián, J. G. y Malacalza, B. (2021). Estados Unidos, La Argentina y la estabilidad. La importancia de una política exterior moderada y prudente frente a la administración Biden. *El cohete a la Luna*. Recuperado de <https://www.elcohetealaluna.com/eeuu-la-argentina-y-la-estabilidad/>

US Embassy (2021). Mission's Public Affairs Small Grants Program. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/education-culture/programs/public-affairs-section-small-grants-program/>

US Embassy (09 de abril de 2021a). El jefe del Comando Sur visita Argentina y dona 3,5 millones de dólares en equipos para combatir el COVID. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/el-jefe-del-comando-sur-visita-argentina-y-dona-35-millones-de-dolares-en-equipos-para-combatir-el-covid/>

US Embassy (02 de agosto de 2021b). Visita del Asesor de Seguridad Nacional Jake Sullivan. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/declaracion-de-la-portavoz-del-nsc-emily-horne-sobre-el-viaje-oficial-de-un-alto-funcionario-de-la-administracion-a-brasil-y-argentina/>

US Embassy (22 de octubre de 2021c). Síntesis de la reunión del asesor de Seguridad Nacional Jake Sullivan con el secretario de Asuntos Estratégicos Gustavo Béliz de Argentina. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/sintesis-de-la-reunion-del-asesor-de-seguridad-nacional-jake-sullivan-con-el-secretario-de-asuntos-estrategicos-gustavo-beliz-de-argentina/>

US Embassy (16 de julio de 2021d). EEUU dona 3,5 millones de vacunas contra el Coronavirus a Argentina. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/eeuu-dona-35-millones-de-vacunas-contra-el-coronavirus-a-argentina/>

US Embassy (19 de enero de 2022). Reunión del secretario Blinken con el ministro de Relaciones Exteriores argentino Cafiero. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/reunion-del-secretario-blinken-con-el-ministro-de-relaciones-exteriores-argentino-cafiero/>

Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press (Virtual Publishing).

337

Zelicovich, J. (2019). El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018. *Revista Ciclos*, 26 (52), pp. 86-107.