

De la Doctrina Monroe a la IX Cumbre Interamericana. Surgimiento. Auge y declinación del Sistema Interamericano

From the Monroe Doctrine to the IX Interamerican Summit. Birth, Consolidation And Decline Of The Interamerican System

Lautaro Amiune*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la trayectoria de la geopolítica de Estados Unidos, desde los comienzos de su vida independiente hasta la actualidad, con relación a América Latina. El mismo explora de qué modo la diplomacia estadounidense trató, desde finales del siglo XIX, de dar forma a un sistema interamericano que, bajo distintos nombres, tendiera a integrar las Américas conforme a sus intereses nacionales. Así se analiza el nacimiento, auge y posterior declinación del sistema interamericano.

Palabras clave: Sistema interamericano, cumbres interamericanas, ALCA, CELAC

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the trajectory of USAs geopolitics towards Latin America. It explores how American diplomacy intended since the end of the XIX century, to shape an InterAmerican system which, under different denomination, tended to shape politics in the Americas under American national interests. It analyses the birth, consolidation and decline of the InterAmerican system.

Key words: Interamerican system, Interamerican Summit, FTAA, CELAC

* Magister en Relaciones Internacionales por FLACSO Argentina. Coordinador Académico de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Docente de la Universidad Argentina de la Empresa y de la Universidad Nacional de Avellaneda.

Introducción

Pese a que Estados Unidos ha sido uno de los países más influyentes del último siglo, no siempre fue así. Durante sus primeros 130 años, la política exterior estadounidense se caracterizó por el aislamiento político y una estricta neutralidad con respecto al resto del mundo. De una u otra forma el país se había mantenido aferrado al concepto basal que defendió el primer presidente de Estados Unidos, George Washington, cuando expuso en su larga carta de despedida del poder, el 17 de septiembre de 1796, que los Estados Unidos de América debían abstenerse de alianzas permanentes, evitando verse envueltos en las disputas entre potencias europeas y determinando que su conducta internacional debía limitarse a la menor conexión política posible con otras naciones y solo debían extenderse los lazos comerciales.

Esta regla fue celosamente observada por todas las administraciones durante más de un siglo y solamente se quebró cuando la propia evolución de su poder lo llevó a proyectarse globalmente.

Sin embargo, ese aislacionismo nunca incluyó al continente americano. Desde muy temprano en su historia, EUA percibió a América como su zona de influencia y el espacio geográfico en donde debía ejercer su hegemonía. Así, a diferencia de su relación con el resto del mundo, en el continente americano EUA mostró desde muy temprano una vocación hegemónica y expansiva.

La primera expresión de esa vocación expansiva fue la Doctrina Monroe. Esta fue formulada durante la presidencia de James Monroe, por su secretario de estado y futuro presidente John Quincy Adams, en 1823. Es decir que, el año próximo, cumplirá su bicentenario.

Establecía que cualquier intervención de potencias europeas en América sería vista como un gesto de agresión que autorizaría la intervención de los Estados Unidos. La doctrina fue concebida por los autores, especialmente Adams, como una proclama de la oposición de EUA. al colonialismo europeo frente a la amenaza que suponía la derrota de Napoleón, la Santa Alianza y la restauración monárquica en las potencias europeas.

Theodore Roosevelt fue, en el siglo XX, uno de los primeros en dar un nuevo sentido a la Doctrina Monroe en su famoso “Corolario Roosevelt”, cuyo objetivo era justificar la hegemonía norteamericana en América Latina y legitimar su intervencionismo en los asuntos de las repúblicas independientes de la región. Fue pronunciado el 6 de diciembre de 1904 a raíz del bloqueo que sufrió Venezuela entre 1902

y 1903 por parte de los imperios británico, alemán y el Reino Italia, exigiendo el pago inmediato de las deudas contraídas por ese país sudamericano. Dicho documento marcó una nueva etapa de la hegemonía norteamericana llamada “El gran garrote” (The Big Stick), que se caracterizaba por combinar la persuasión diplomática con la violencia, alternando la firma de pactos y convenios con intervenciones militares. Esta nueva política fue sintetizada mediante el proverbio: “Habla suavemente y lleva un gran garrote en la mano” (Morgenfeld, 2018).

Durante esta etapa, se inició en América Latina un período de dominio político y económico estadounidense que se justificaba por el “derecho” de EUA a intervenir en los asuntos de otros países que constituyeran su zona de seguridad estratégica. Ejemplos de la aplicación de la política del Gran Garrote son: el apoyo estadounidense a la separación de Panamá de Colombia, las ocupaciones militares de la República Dominicana entre 1916 y 1924, la de Cuba entre 1906 y 1909 y la de Haití desde 1914 hasta 1934 (Martí, 1889).

En resumen, puede decirse que la Doctrina Monroe afirmaba que los EUA actuaría para evitar cualquier intervención extracontinental, esencialmente de los países europeos. Resumida en la expresión “América para los americanos”, dicha política aludía en realidad, a la idea de “América para los estadounidenses”.

Surgimiento del sistema interamericano

La diplomacia estadounidense trató, desde finales del siglo XIX, de dar forma a un sistema interamericano que, bajo distintos nombres, tendiera a integrar las Américas conforme a sus intereses nacionales. El sistema interamericano remite al conjunto de instrumentos e instituciones que han configurado las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Con un variado legado de doctrinas, organizaciones, usos y prácticas no carentes de tensiones y divergencias.

En 1889 los Estados Unidos habían cumplido sus primeros cien años y se encaminaban a erigirse en una potencia mundial. Era la economía más grande del mundo. En negociaciones, por compra o por la fuerza habían arrancado territorios a los nativos norteamericanos y a los imperios británico, francés y español. Habían despojado a México de más de la mitad de su territorio, lo que hoy conforman ocho grandes

estados como: California, Texas, Colorado, Utah, Wyoming, Nuevo México, Arizona y Nevada. Mientras preparaban, en silencio, la guerra contra España para apoderarse de Cuba, Puerto Rico y otros territorios (González, 1998).

Para avanzar en su proyecto continental por la vía diplomática, convocaron a una Conferencia Internacional Americana (también conocida como Conferencia Panamericana). Proponían la creación de una unión aduanera y la implantación de un sistema de arbitraje obligatorio regido por Washington que, necesariamente, colocaría al dólar como eje del sistema económico y financiero del hemisferio. Ambas iniciativas fueron derrotadas a fines de aquel 1889 (Martí, 1899^a; 1889b). La batalla prosiguió a fines 1890 y principios de 1891 durante la Conferencia Monetaria de Washington, en la que EUA proponía establecer la unión monetaria interamericana. Ese proyecto volvió a ser derrotado por la acción de varios diplomáticos latinoamericanos, fundamentalmente, el mexicano Matías Romero, los argentinos Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana y el cubano José Martí (Martí, 1891).

Tuvieron que pasar más de cincuenta años y dos guerras mundiales para que esa aspiración se materializara. Estados Unidos había aprendido que no podría aislarse en un mundo con aviones de combate y armas nucleares, y que debía liderar el nuevo orden internacional si quería garantizar su seguridad.

El primer paso en este camino fue en Bretton Woods en 1944, con la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, junto al aliento a la apertura de los mercados, la imposición del dólar como alternativa de convertibilidad forzosa contra el oro y la iniciativa de crear una Organización Mundial de Comercio, que no se materializó hasta 1995, pero que dio lugar a la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1947. Y con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sucesora de la Sociedad de Naciones, en 1945.

El Grupo Banco Mundial incluyó a una serie de nuevas organizaciones, además del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, como la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (Brenta, 2013).

En relación con nuestra América, se creó en 1959 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y luego en 1968 la Corporación Andina de Fomento (CAF); impulsados por los EUA, devinieron finalmente en brazos del sistema interamericano que sirve a los intereses de ese país (Basualdo, 1982).

Otro hito importante en la configuración del Sistema Interamericano se cumplió en la IX Conferencia Panamericana, celebrada en Bogotá, Colombia en 1948. Allí se enunció la creación de la Unión de Repúblicas Panamericanas. Terminada la II Guerra Mundial, los EUA adoptan la Doctrina Truman de 1947, que regirá durante toda la guerra fría y agrega a los convenios financieros y comerciales, los órganos políticos y militares necesarios para la contención de Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), principal amenaza de los intereses geopolíticos de EUA.

Con la creación del Banco Mundial, el FMI, la OEA y el BID, los Estados Unidos consideran concluida la etapa surgimiento y consolidación del Sistema Interamericano. Ya cuentan con los organismos institucionales a los que se agrega el Comando Sur, con sede en Miami, para controlar y disciplinar política, económica, financiera y militarmente a los países al sur del Río Bravo.

Se ha completado una larga etapa de construcción hegemónica de un sistema interamericano que sirve a los intereses nacionales EUA y a su seguridad nacional. Esta laboriosa tarea abarcó desde la declaración de la doctrina Monroe hasta el colapso Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entre 1989 y 1990.

El auge de la influencia estadounidense en América Latina y las cumbres de presidentes.

Con el colapso de la URSS, entre 1989 y 1991, concluyó la Guerra Fría entre las dos superpotencias. EUA pasó a constituirse en la única potencia hegemónica y el mundo experimentó un orden unipolar, desconocido hasta entonces. Ese fenómeno modificó la estrategia hemisférica de los Estados Unidos, respecto de América Latina. Además del surgimiento del neoliberalismo económico como filosofía económica dominante, expresada en el Consenso de Washington, aparece la globalización como expresión de la mundialización del poder y el predominio del capital financiero. Todos estos procesos bajo el liderazgo de los Estados Unidos.

Cuando en 1994 Washington convocó a todos los presidentes de las Américas, con la excepción de Cuba, a la Primera Cumbre Interamericana, celebrada en Miami, ya contaba con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se negoció desde 1988. En ese año el presidente de México Carlos Salinas de Gortari había firmado el Tratado y sería electo Ernesto Zedillo, continuador de las políticas de Salinas, lo que demostraba el efecto saludable de la integración económica en el Norte de América (OSAL, 2005).

Ahora, EUA tenía como promesa para América Latina crear el área de libre comercio más grande del mundo, en un territorio de 40 millones de kilómetros cuadrados, con 815 millones de habitantes y un PBI de 12 billones de dólares.

Este área de libre comercio (ALCA) era propuesta como un instrumento para preservar y fortalecer la comunidad de democracias en América; promover la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio; y garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras, desde Alaska a Tierra del Fuego. Estábamos en la década de los noventa, para entonces avanzaban profundas reformas neoliberales en la mayoría de las naciones de la región. Con la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cual entre 1994 y 2005, siguiendo una hoja de ruta diseñada en Washington, se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y la inversión, con miras a un acuerdo final en 2005. Para ello en la OEA fue creada una Secretaría de Cumbres, encargada de la concertación política y diplomática y de la negociación. Se celebraron acuerdos ministeriales en Denver, Cartagena, Belo Horizonte y San José (Dingemans, 2012).

Todo estuvo a punto cuando en 1998 se reunió en Chile la II Cumbre de las Américas, donde los jefes de delegaciones acordaron que el proceso de negociaciones del ALCA sería, supuestamente, equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC y constituiría un compromiso único.

Las negociaciones continuaron en Toronto y Buenos Aires, hasta llegar a la III Cumbre de Quebec en 2001. Como resultado fue publicado un primer borrador del Tratado del ALCA. A partir de allí, todo fue una carrera de relevos entre Quito, Miami, Brasilia, Panamá y Puebla, a fin de llegar puntuales a la IV Cumbre que tendría lugar en 2005 en Mar del Plata. Durante el proceso, la suma de contradicciones y dudas los llevó a pensar en un ALCA *light* o a la carta.

Un informe del Subcomité de Medios y Arbitrios del Congreso de los EUA admitía que, en una relación de dependencia, en la que Washington intercambiaba entre el 16 y 18% de su comercio con la región y ésta dependía en más de la mitad de su comercio con el mercado estadounidense, sería necesario realizar grandes esfuerzos para remover lo poco de proteccionismo que quedaba en las economías latinoamericanas. En sus propias palabras: “¿Por qué los países latinoamericanos estarían de acuerdo con tal liberalización asimétrica?”

La respuesta corta fue:

Realmente tienen pocas opciones si quieren competir en los mercados globales o regionales". El ALCA proporcionaría una póliza de seguros contra nuevos impulsos proteccionistas de los EUA y otros mercados regionales, así como también aseguraría sus reformas internas a través de obligaciones internacionales y, por tanto, aumentaría sustancialmente el costo de los cambios de política. Al hacerlo, el ALCA proporcionaría fuertes incentivos para que los inversores nacionales y extranjeros desarrollen sus mercados y aporten nuevas tecnologías y habilidades de gestión (Schott, 1997).

Durante el período 1994-2005 las negociaciones del ALCA fueron conducidas secretamente o, cuando menos, con opacidad. En línea con el mismo secretismo del Acuerdo Multilateral de Inversiones, detonado cuando los hackers canadienses lo filtraron a la prensa. John Audley, director de proyectos sobre Comercio, Equidad y Desarrollo de la Fundación Carnegie, reconoció en 2003, durante una audiencia del Comité de Finanzas del Senado de los EUA,

que los borradores de los documentos se circulaban hasta nueve meses después de haberse negociado, que se ocultaba su contenido a la sociedad civil y a ésta se la marginaba de las discusiones. Y reclamaba que la transparencia comenzara por casa, respecto de la actitud del gobierno estadounidense (Audley, 2003).

Ese es el escenario que encontró el presidente Néstor Kirchner en 2003 cuando llegó a la presidencia de Argentina, convertida ya en el mayor emisor de deuda del planeta y sin ninguna capacidad de pago. El nuevo mandatario tuvo que hacerse cargo de una situación catastrófica y, a la vez de los compromisos políticos de sus predecesores, que fijaban en su propio país la consagración para América Latina, del mismo modelo que había estallado en 2001: la firma del ALCA, comprometida para la IV Cumbre de las Américas, que se celebraría en Mar del Plata, en 2005 (Karg, 2016).

A contrapelo de la OEA y de los Estados Unidos, la Argentina había adoptado como tema central de la Cumbre el empleo, fundamental para todas las economías de la región en medio de la crisis. Utilizó el lenguaje de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para plantear como objetivo la promoción del “empleo decente” y hacer un diagnóstico más aproximado a la realidad (Kirchner, 2005). La OEA, en su proyecto de declaración final, evitó ir al fondo del asunto de cuestionar el modelo económico que creaba permanentemente desempleo y empleo precario.

Mucho menos ofreció soluciones distintas a las del Consenso de Washington y su continuación.

Lo que estaba en juego en la IV Cumbre de Mar del Plata, era si Estados Unidos conseguiría imponer un paquete de más libre comercio, mayor apertura de sectores y recursos vitales, control migratorio, seguridad subordinada a sus intereses y mayor militarización bajo la supervisión del Comando Sur. Ese plan no prosperó como estaba planeado. La IV Cumbre de las Américas y en consecuencia el ALCA, terminó naufragando en Mar del Plata. (Kan, 2016).

Declinación del panamericanismo

Descartado el ALCA, fue evidente la incapacidad de las Cumbres de las Américas para consolidar a América Latina y el Caribe cómo un área de influencia exclusiva de los Estados Unidos.

Los tratados bilaterales de comercio (TLC) Comenzaron a prevalecer como una institucionalidad ligth, apoyada también en las regulaciones de la OMC, sobre las que EUA ha venido trabajando intensamente en los últimos años. Para alcanzarlo propuso en las siguientes Cumbres la eliminación total de los aranceles, zanjar las brechas de preferencias y abordar los costos de las actuales reglas de origen como un mal necesario. Así también, absorber los Acuerdos de Complementación Económica registrados en ALADI y dejar para más adelante las salvaguardas ambientales y los mercados laborales. La meta, como en 1994, sigue siendo crear un mercado hemisférico de 5 billones de dólares que representaría el 7% del PBI regional (BID,2017).

Aunque presentó como un avance de todo lo anterior a la llamada Alianza del Pacífico, que reunió a las economías de Chile, Colombia, México y Perú, los números de la Alianza del Pacífico no son el

resultado de un esfuerzo colectivo, sino más bien la suma del comercio bilateral de cada país con los EUA, mientras que entre ellos solo alcanzaron el 15% en su momento de más impulso, cifra que ha ido descendiendo (Gómez Parada, 2021; Merino, 2017).

Lo que explica esta etapa de declinación del panamericanismo, es “la crisis de la economía estadounidense y el resquebrajamiento del mundo unipolar que pusieron en jaque tanto al multilateralismo cristalizado en las instituciones internacionales de la posguerra, como el multilateralismo global cuyo eje era la liberalización del comercio y las finanzas que había tenido su auge desde la caída del Muro de Berlín (Merino, 2019).

Con el triunfo de Donald Trump cobran fuerza los movimientos neo aislacionistas americanistas y nacionalistas que dieron un salto cualitativo hacia un nuevo proteccionismo comercial. El retorno de los globalistas a la Casa Blanca, de la mano de Joe Biden, supone volver parcialmente a la estrategia que primó hasta el final del segundo mandato de Obama, pero en un contexto distinto. La estrategia y las tácticas del gobierno demócrata para recuperar posiciones en América Latina y el Caribe, y en particular de los desafíos que enfrenta, se expresaron en la convocatoria a la IX Cumbre de las Américas celebrada en los Ángeles en junio de 2022”. (Morgenfeld y Merino, 2022).

La IX Cumbre de las Américas tenía prevista su celebración en el año 2021, pero fue aplazada aduciendo la imposibilidad de una reunión presencial. Si bien la explicación es plausible, no son descartables motivos asociados al nivel de prioridad de América Latina y el Caribe para la administración Biden, cuyas prioridades inmediatas se concentraron en atender la convulsa situación interna y recomponer las relaciones con sus tradicionales aliados europeos y Japón, para enfrentar su principal desafío: China y, en buena medida, Rusia (Briceño Ruiz, 2013).

La IX Cumbre tuvo en común con la primera edición no solo que tuvo como sede a los EUA, sino en desarrollarse en un momento de redefinición geopolítica del poder, que plantea mayores desafíos al anfitrión.

A diferencia de 1994, EUA encara a un rival -China- en pleno despliegue y desarrollo de su capacidad como potencia global. Arrastra dos décadas de cuestionamientos a su gestión de socio regional, expresadas en los fracasos de las V, VI, VII y VIII Cumbres y enfrenta obstáculos políticos internos y para competir con rivales estratégicos como China y Rusia, para impulsar en terceros países iniciativas de desarrollo.

Adicionalmente, el nivel de improvisación en la determinación de la agenda, el envío de las invitaciones y las dudas sobre las exclusiones de ciertos países,

mostraron la inoperancia de las Cumbres de las Américas y de la OEA, para recomponer el liderazgo estadounidense en una región fragmentada en lo político y desintegrada en lo económico.

Richard Feinberg, uno de los principales artífices de las Cumbres, en su libro “Summitry in the Americas, a Progress Report”, explica la “incompetencia acumulada” de la OEA para lograr la materialización de los objetivos fijados de actualización del proyecto hemisférico en torno a los pilares de la democracia, la seguridad y el libre comercio.

A pesar del reconocimiento explícito de la obsolescencia de la OEA, desde la I Cumbre de Miami, se le otorgó igual papel en la III Cumbre de Quebec, Canadá,

dándole mandato para preparar la conocida Carta Democrática Interamericana.

Ni hablar del fiasco en que terminó la IV Cumbre en Mar del Plata o el desencanto de las versiones siguiente en Puerto España en 2009 y Cartagena de Indias en 2012. En ambas ediciones se hizo énfasis en la inclusión de Cuba frente al rechazo de Washington, lo que se convirtió en un factor de aislamiento de EUA, llegando a poner en riesgo la continuidad de las Cumbres.

Los gobiernos latinoamericanos en funciones en ese período experimentaban una nueva etapa en las relaciones intrarregionales, con profundas diferencias políticas respecto de las convocatorias al panamericanismo de EUA. Decidieron construir una integración con identidad propia como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión Suramericana de Naciones

(UNASUR), en las que no participaban EUA y Canadá (Costa Fernández, 2013).

Estos cambios se evidenciaron en la VI Cumbre de Cartagena. Había cambiado la región, su capacidad para “digerir” las diferencias y coexistir en la diversidad, se había desarrollado una mayor resistencia a aceptar imposiciones unilaterales, cualquiera fuera su origen.

Después del revés de la VI Cumbre de Cartagena, EUA se dio a la tarea de revitalizar la OEA. El espacio de las Cumbres estaba agotando sus posibilidades como facilitador del Proyecto Panamericano. El hecho de que la voluntad de EUA fuera desafiada mayoritariamente en ese foro, cuyas pautas no son vinculantes, advirtió a las autoridades estadounidenses de la disfuncionalidad de las Cumbres.

Las circunstancias exigían la recuperación de liderazgo estadounidense a través de un organismo asentado en los valores políticos estadounidenses con carácter vinculante. (Meyer, 2018). Este tema originó un debate en los EUA. En un informe al Congreso para el Congressional Research Service (CRS) se planteaba “Que siendo EUA el principal donante de la OEA con el 46% de sus fondos, algunos miembros del Congreso afirmaban que la OEA, tal como funciona actualmente, promueve políticas que van en contra de los intereses de EUA y que estos debían retener los fondos hasta que cambie la organización. Otros sostenían que la OEA sigue siendo un foro importante para el avance de las relaciones con las demás naciones del hemisferio y que los EUA debía fortalecer la organización y hacerla más eficaz” (Meyer, 2018).

Así, a poco más de un año de la Cumbre de Cartagena, el gobierno de los EUA aprueba la ley de Revitalización y Reforma de la OEA, en octubre de 2013. (Organization of American States, Revitalization and Reform Act of 2013).

En el contexto político regional las cosas no mejoraron y los eventos coyunturales como la pandemia -que han agudizado fallas estructurales preexistentes- deberían haber sido factores determinantes de un ajuste en la agenda temática de la IX Cumbre de las Américas, pero esto no ocurrió. A su predecesora la VIII Cumbre de Lima de 2018, ni siquiera concurrió el presidente Trump.

4).- IX CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

En julio de 2020 se produjo la transferencia de la presidencia de la Cumbre de Perú a los EUA, con lo que se inicia el proceso de ajustes a la agenda y la preparación de los documentos de base por parte del país anfitrión. Se realizaron una media docena de Reuniones del Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres (GRIC), que dieron como resultados meros ajustes temáticos a una agenda que EUA, en su calidad de anfitrión, elaboró con documentos de carácter maximalistas que reflejaban sus intereses nacionales, proyecciones no necesariamente compartidas por los representantes de las demás naciones que integraron el GRIC. El vector principal de la agenda apuntaba a un alineamiento de las Américas en torno a la división que EUA concibe como la lucha entre valores democráticos y autocracias.

En el hemisferio esta división colocaba entre los regímenes autoritarios a Cuba, Venezuela y Nicaragua y graduaba al resto entre democracias plenas, encabezadas por EUA y Canadá, a Uruguay, Chile, Colombia y Costa Rica, mientras que el resto era considerado como democracias no maduras, muchas de ellas con propensión al populismo, que ha pasado a ser el fantasma que agita el departamento de Estado. Idéntico esquema se formula para tipificar el orden internacional donde la lucha entre democracias y autoritarismos señala como instigadores de estos últimos a China, Rusia e Irán acusados de sostener a regímenes totalitarios. (GRIC, 2020).

Sobre este particular la respuesta de los representantes nacionales de latino-américa, fue que la gran mayoría de los gobiernos nacionales solicitaron que la Cumbre se concentrara en temas unificadores y no en los controvertidos, tratando de evitar la exclusión de los gobiernos que el anfitrión consideraba autoritarios. (GRIC, 2021).

De hecho, la disputa estratégica con esos actores globales es un tema transversal cuya presencia, de manera más o menos velada, se trasluce en los documentos conceptuales presentados por el anfitrión, quien concluye que la urgencia de reestructurar las relaciones en la región está asociada al aislamiento o enfrentamientos con sus rivales y adversarios.

Frente a esta posición Stuenkel, de la fundación brasileña Getulio Vargas, planteó que tomando en cuenta que los intereses de EUA en relación con China y Rusia difieren de los de la mayoría de los países latinoamericanos, la administración Biden debería tratar esos puntos a puertas cerradas y no presionar para incluir referencias a esos países en la Declaración de la Cumbre. (Stuenkel, 2022).

EUA recibió, en el proceso preparatorio de la Cumbre señales de los representantes gubernamentales y advertencias de los think:thank estadounidenses, de que una lectura política de la región exigía incorporar los temas de mayor interés de América Latina en la Agenda de la Cumbre. Un ejemplo es el de Mc Kinley: “De no hacerlo se corría el riesgo de dejar a la deriva las relaciones con la región en un momento histórico en el que nuestra influencia ya no puede darse por sentada y cuando China está ofreciendo una visión competitiva sobre desarrollo económico y cooperación global. No parece mucho pedir que las relaciones entre EUA y América Latina se coloquen sobre una base más estratégica lo antes posible, como lo está haciendo esta Administración con otras partes del mundo mucho más alejadas de nuestras costas” (Mc Kinley, 2021).

La percepción del riesgo era alta. Ante estas advertencias el país anfitrión fue incorporando algunos problemas sociales, pero el centro de su interés fueron temas como: Fortalecimiento de la Práctica Democrática y el Estado de Derecho; Nuestro futuro Verde; Proyecto de Compromiso Político; Programa Regional para la transformación digital y Plan de Acción Interamericano sobre Gobernabilidad Democrática. (GRIC,2022).

Entre los documentos propuestos se incluyó un Plan Regional para la Transformación Digital, dirigido a facilitar el acceso universal a la banda ancha de internet en la región para 2030. (GRIC,2022).

Este texto es el que se identifica más claramente con la intención de contener a China, rescatando los argumentos de la retórica antichina (sin nombrarla) en la esfera tecnológica al apoyar “arquitecturas de redes de comunicación abiertas, interoperables, seguras y confiables” (GRIC, 2022c). La creciente presencia en América Latina y el Caribe de empresas chinas como Huawei, las coloca como proveedores competitivos de redes 5G en varios países. En los últimos años EUA ha

estado presionando a los gobiernos de la región para excluir a China de las licitaciones en telecomunicaciones. Los casos de Brasil y Jamaica son ilustrativos al respecto (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017).

En todos los documentos de la Cumbre se destaca el protagonismo otorgado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -al que recientemente el gobierno de EUA le aprobó su capitalización y le atribuye la utilización de las mejores prácticas internacionales en derechos humanos, como fuente de financiamiento para el desarrollo. Lo anterior es una respuesta a la creciente incorporación de países de la región a instituciones financieras multilaterales lideradas por China como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el otorgamiento de préstamos de bancos estatales chinos a países latinoamericanos y caribeños.

La cuestionada elección de Mauricio Claver Carone para la presidencia del BID

-rompiendo la práctica tradicional de que un latinoamericano ocupara ese puesto- fue una jugada estratégica del gobierno de Donald Trump, para garantizar la gestión política del financiamiento, que la Administración Biden ha sostenido.

Asimismo, llama la atención que habiendo cuestionamientos a las facultades de la OEA y la adición de contenidos al concepto de democracia definido en la Carta Democrática Interamericana, no se planteó un debate de su articulado. La gestión de Luis Almagro como secretario general de la OEA ha sido cuestionada por excederse en las atribuciones de ese cargo, así como por su intervención en los asuntos internos de los países miembros, sin previa consulta a la Asamblea General y el reconocimiento e interlocución con sectores de oposición, como si fueran representantes de países con gobiernos electos, al margen del status jurídico que establecen las constituciones nacionales.

Sirvan como ejemplos su reconocimiento de Juan Guaido como presidente encargado de Venezuela y su actuación ante el Golpe de Estado en Bolivia que derrocó a Evo Morales y el reconocimiento de Jeanine Yañez como presidenta de esa República. Todo ello en su condición de secretario general de la OEA. En la práctica se superponen las críticas al organismo con el cuestionamiento público a su secretario general. El proceso de reforma de la OEA se ha dilatado más allá de lo

admisible, socavando su credibilidad: varios países han planteado su reemplazo. Por parte de EUA resulta obvio su interés por salvarla, incluso si para ello tuviera que sacrificar a su secretario general.

En suma, la OEA, el BID y las Cumbres de las Américas han sido la “troika” de los EUA para articular sus relaciones con América Latina y el Caribe, bajo un formato multilateral. La Cumbre nace como un alter ego de la OEA, pero su relevancia viene cuesta abajo como resultado de parecerse cada día más a ella, sin contar con los recursos y la estructura institucional de aquella. El estruendoso fracaso de la IX Cumbre tiene que ver con la declinación de los EUA como líder regional y la obsolescencia del trípode OEA/BID/CUMBRES INTERAMERICANAS, para recomponer la imagen de ese país y retomar su liderazgo en la región. De 35 países invitados, solo concurrieron 22, registrándose la más baja asistencia en la historia del panamericanismo.

La exclusión de varios países por decisión unilateral del anfitrión le niega el carácter de foro multilateral, ya que, para ser tal, todos los países que constituyen las Américas cuentan con el derecho pleno de concurrir o no a la convocatoria, pero no pueden ser discriminados. Para revertir esa situación debe resolverse la contradicción entre los intereses del país anfitrión, expresados en los borradores sobre los cuales debate el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres y en el GRIC, lo que ha sido aprovechado por EUA para colocar sobre la mesa enfoques maximalistas de una agenda normativa para la región basada en democracias y autoritarismos y la legítima aspiración de los pueblos y gobiernos latinoamericanos y caribeños que depositan sus expectativas en propuestas enfocadas a las bases de una recuperación económica y un desarrollo sostenible.

La insistencia de EUA, en la IX Cumbre, de otorgar cobertura legal a propuestas vinculantes en materia de democracia y gobernabilidad, reforzando las facultades de la OEA, ha sido la causa de su improvisación, exclusiones, falta de convocatoria, en suma, de su fracaso. Sus intereses en la región estarían subestimando los cambios que se están procesando en América Latina, que alentaron inicialmente las esperanzas en la primera y única convocatoria de alto nivel de la administración Biden. Las propuestas de compromisos políticos reafirman en sentido negativo, la idea de una vuelta a los años noventa,

con el alineamiento indiscriminado a la globalización neoliberal. Esto ya no funciona.

Sin embargo, la IX CUMBRE no pasó de eso, es decir, más de lo mismo.

5).- *CONCLUSIONES:*

A 28 años de la I Cumbre de las Américas, EUA se resiste a reabrir el Debate sobre la Carta Democrática Interamericana. En su lugar apuesta por la homologación de criterios para evaluar el orden o la violación del orden democrático en la región. Se trata de una propuesta del mismo orden que el ALCA, pero dirigida al sistema político, que funcionaría como una suerte de alianza que restrinja las relaciones con sus adversarios estratégicos externos y una calificadora de la calidad del sistema democrático de los países, que subordina el interés económico nacional de cada país en sus relaciones externas a los criterios evaluativos “sugeridos”, por la potencia del Norte. Una vez más, los EUA exigen más de lo que ofrecen a cambio.

En suma, una Cumbre prescindible donde lo único destacable y que perdurará es la respuesta de los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) a la agenda y las exclusiones preparadas por el país anfitrión. Lo hizo a través de su presidente pro tempore y presidente de Argentina Alberto Fernández.

Cerraremos este artículo enumerando la contra agenda enunciada por Fernández, por considerarla expresiva de los intereses de la mayoría de los países que integran la CELAC, a la vez que resume las principales conclusiones que esta desvaída Cumbre deja como único resultado.

Fernández habló sin rodeos en un lenguaje que muestra que, además de legitimidad, los EUA han perdido la capacidad de inspirar miedo a los demás países de la región. Dijo de entrada y sin ambages: “Ser el anfitrión no otorga la capacidad del derecho de admisión. Lamento que no hayamos podido estar presentes todos los que debíamos estar, en este ámbito tan propicio para el debate” (Fernández, 2022).

Y pasó a enunciar la posición de los países de la CELAC:

- Criticó fuertemente la exclusión de Cuba, Venezuela y Nicaragua, como la política de bloqueos implementada históricamente por EUA.
- Criticó el endeudamiento insostenible de la región que alcanza el 77% del PIB del conjunto de países de la CELAC.
- Condenó el endeudamiento indiscriminado que otorgara el FMI al gobierno de Mauricio Macri, bajo presión de la administración Trump.
- “Definitivamente hubiéramos querido otra Cumbre de las Américas, el silencio de los ausentes nos interpela ... Se ha usado a la OEA como el gendarme que facilitó el golpe de estado en Bolivia, reclamando que ese organismo sea reestructurado, removiendo por completo a quienes lo conducen ... El mundo central ha fijado reglas financieras evidentemente inequitativas. Desde la periferia en que nos colocan, la América Latina y el Caribe miran con dolor el padecimiento que sobrellevan pueblos hermanos ...
- Cuba soporta un bloqueo de más de 6 décadas impuesto en los años de la Guerra Fría y Venezuela soporta otro, mientras la pandemia que asola a la humanidad arrastra consigo millones de vidas.
- Con medidas de este tipo se busca condicionar a los gobiernos, pero en los hechos solo se lastima a los pueblos.
- Se han apropiado de la conducción del Banco Interamericano de Desarrollo que, históricamente, estuvo en manos latinoamericanas.
- La Banca de Desarrollo Regional, sin más demoras, tiene que volver a manos latinoamericanas y el BID requiere un proceso de capitalización, para tener más y mejores medios de financiación.

- Si la OEA quiere ser respetada y volver a ser la plataforma política regional para la que fue creada, debe ser reestructurada, removiendo de inmediato a quienes la conducen.
- Ante tanta desigualdad, debemos plantear políticas impositivas progresivas, aun cuando las élites domesticas nos presenten como un peligro para la calidad democrática, poniendo en escena cuan amplio y diverso puede ser el concepto de “democracia”, como se ha visto en esta Cumbre.
- La renta inesperada que la guerra entregó como un regalo a las grandes corporaciones alimenticias, petroleras y armamentistas, debe ser gravada para mejorar la distribución del ingreso.
- Somos acreedores ambientales. Aportamos oxígeno al planeta y no somos responsables de emitir los gases que provocan el efecto invernadero.
- Seguimos reclamando por las Islas Malvinas por las vías diplomáticas, apoyados en los legítimos derechos que nos caben, aunque en el mapa que preside esta Cumbre esas Islas no figuren como parte de América.
- Vengo de un país humanista donde consagramos el valor de los derechos humanos como el corazón de nuestra identidad y siempre defenderemos su vigencia en todos los ámbitos.
- Nuestro dilema americano es estar unidos por la casa común o dominados por la codicia económica. Unidos por el multilateralismo o dominados por la polarización. Unidos por la democracia con inclusión social o dominados por el individualismo y la miseria colectiva.

Esto que podríamos denominar orgullosamente la “Doctrina de la CELAC”, es lo único que se recordará de la IX Cumbre, que intentó actualizar la Doctrina Monroe.

Referencias bibliográficas

- Martí, J. (1889): “A Manuel Mercado”, en J. Martí, Epistolario II. La Habana. Editorial Cultural Martí J.
- Morgenfeld, L. (2018) “Nuestra América frente a la reactualización de la Doctrina Monroe”, en Castorena Sanchez, C.; Gandásegui M.A. y Morgenfeld, L.A. “Estados Unidos contra el Mundo: Trump y la nueva geopolítica”. Buenos Aires. FLACSO.
- González, R. (1998) “La diplomacia del Delegado. Estrategias y tácticas de José Martí, 1892-1895”. La Habana. Editora Política.
- Martí, J. (1889) “Al Director del The Evening Post”, en Martí J., Epistolario II. La Habana. Editorial Cultural.
- Martí, J. (1889) “Congreso Internacional de Washington: su historia, sus elementos y sus tendencias”. En Martí J., Obras Completas (Vol.6) La Habana. Editorial de Ciencias Sociales.
- Martí, J. (1891). “Informe de la Conferencia Monetaria Internacional”, en Martí J. Obras Completas. La Habana. Editorial de Ciencias Sociales.
- Brenta, N. (2013) “Historia de las Relaciones entre Argentina y el FMI”. Buenos Aires. Editorial Eudeba.
- Basualdo, E. (1982) “Tendencia a la transnacionalización del Comercio Exterior, 32 (7), 754-763. BID (2017). Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017: caminos para crecer en el mundo comercial. Washington. BID.
- OSAL, Observatorio Social de América Latina. Año VI N°18. Setiembre de 2005. CLACSO.
- Dingemans, A. (2012) “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990”. Santiago de Chile. Revista de la CEPAL (128).
- Gomez Parada, E. (2021) “Dinámica del flujo comercial intraregional en la Alianza del Pacífico”. AIBI Revista de investigación, administración en ingeniería, 8 (S1).
- Audley, J. (2003) “Testimony on the Free Trade Area of the Americas (FTAA). Carnegie Endowment for International Peace. Washington, USA.
- Karg, J. (2016) “Chavez, Kirchner y Lula: del No al ALCA a la nueva integración”. UNDAV, Avellaneda. Cartografías del Sur (3), 114-125.
- Kirchner, N. (2005) Organización de Estados Americanos, OEA. Discurso del Presidente de la República Argentina Dr. Néstor Kirchner, durante la inauguración de la V Cumbre de las Américas. Washington. USA.
- Kan, J (comp.) (2016). “El No al Alca diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente”. Buenos Aires. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- Merino, G. (2017) “Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo”. Relaciones Internacionales, Vol. 26 N°52, IRI, La Plata. Argentina.
- Merino, G. (2019) “Guerra Comercial y América Latina”. Revista de Relaciones Internacionales, N°134. Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM, México.
- Briceno Ruiz, J. (2013) “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración regional en América Latina”. Revista de Estudios Internacionales. Vol.45. N°175. Santiago de Chile.
- Costa Fernández, O. (2013). “El multilateralismo en crisis”. Revista CIDOB d’ Afers Internacionals. N°101.

- Fernández A. (2022) “Discurso ante el Plenario de la IX Cumbre de las Américas, en su calidad de presidente pro-tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)”, Los Ángeles, EUA.
- Morgenfeld, L.; Merino, G. (2022). “Biden, la disputa global y la Cumbre de las Américas en los Ángeles”. Nueva Época N°4, pgs. 86-103. Cuadernos de Nuestra América.