


La Cumbre de las Américas y América Latina en el nuevo escenario geopolítico

Carlos Malamud | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @CarlosMalamud 

Rogelio Núñez Castellano | Investigador senior asociado, Real Instituto Elcano | @RNCASELLANO 

Tema

Los Ángeles acoge del 6 al 10 de junio la IX edición de la Cumbre de las Américas. El encuentro, contemplado como una oportunidad para que América Latina gane visibilidad internacional y Washington renueve su influencia, a la vez que pueda promover una alternativa hemisférica de desarrollo para la región, ha quedado opacado por las diferentes visiones existentes sobre la coyuntura actual. Estas se expresan en tensiones políticas con diferentes países, especialmente con México, por la participación de Cuba, Venezuela y Nicaragua en la Cumbre, y en menor medida con Brasil, aunque por motivaciones diferentes.

Resumen

La IX Cumbre de las Américas, a celebrarse del 6 al 10 de junio en Los Ángeles, debe reunir a los países latinoamericanos y caribeños más EEUU y Canadá, en una coyuntura marcada por los efectos de la pandemia y, más recientemente, por las consecuencias globales de la invasión rusa de Ucrania. La Cumbre se presenta, *a priori*, como una ventana de oportunidad para los diferentes actores involucrados, en la medida en que sean capaces de reforzar los lazos hemisféricos, algo que todavía está por ver. Esto implica que la Administración Biden sea capaz de renovar y recuperar su influencia en América Latina, mientras América Latina simultáneamente debe dar muestras de una mayor sintonía con el tan denostado vecino del Norte.

Sin embargo, la vigencia de recelos preexistentes, la existencia de agendas contradictorias, la falta de coordinación y la preeminencia de los objetivos particulares sobre los generales han obstaculizado la posibilidad de que América Latina asuma un papel protagónico en esta Cumbre, lo que dificulta aún más el objetivo de tener una voz única en la escena global.

Mientras la Administración Biden preparaba esta cita, su atención estaba básicamente puesta en la crisis ucraniana y en la agenda migratoria, lo que restaba interés a los problemas estructurales del Hemisferio. Por eso será importante ver la atención que la Cumbre presta a la agresión rusa y a la respuesta continental. El sesgo dado a la reunión parece que ha puesto en un segundo plano tanto el diseño y la financiación de un plan integral de crecimiento con desarrollo, como la defensa de la gobernabilidad democrática.

La retórica del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO), intentando presentarse como un líder regional que habla en nombre de toda América Latina y defiende a Cuba, Venezuela y Nicaragua, ha enrarecido los preparativos de la cita y complicado buena parte de los proyectos que buscaban impulsar un cambio profundo al sur del Río Bravo. Por último, habrá que ver cómo se concreta la invitación a España y si esto se traduce en una mayor sintonía, coordinación y cooperación en una agenda compartida de políticas de ambos países para América Latina.

Análisis

Introducción: el significado histórico de las cumbres de las Américas

Las Cumbres de las Américas nacieron en 1994, en el marco de la post Guerra Fría y de la globalización, como un foro impulsado por EEUU para construir una coalición hemisférica con los países democráticos, impulsando procesos de cooperación y coordinación política. Fue una manera de replantear, tras el colapso soviético, la relación regional una vez consolidadas las transiciones a la democracia, acabados los conflictos centroamericanos y finalizada la pugna EEUU-URSS. También fue una manera de responder a iniciativas extraregionales, como la de España, que trataban de ganar influencia mediante las Cumbres Iberoamericanas, nacidas tres años antes (1991). Se buscaba consolidar la democracia mediante alianzas estratégicas con los países democráticos, todos salvo Cuba. Esto duró hasta 2015. Entonces Raúl Castro participó junto a Barack Obama en la Cumbre de Panamá, coincidiendo con su acercamiento a La Habana.

Uno de los principales objetivos de las Cumbres fue profundizar los lazos económicos mediante la firma de un acuerdo de libre comercio de ámbito hemisférico, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), reforzado con un foro de Estados democráticos. El proyecto tuvo el respaldo entusiasta de buena parte de los países de la región, comprometidos con los distintos mecanismos y procedimientos ensayados para implementar un plan tan ambicioso.

La tímida oposición inicial fue creciendo tras la llegada de Hugo Chávez, su alianza con Fidel Castro y el lanzamiento del ALBA, inicialmente conocida como la Alternativa Bolivariana de las Américas, que tenía una postura frontal contra cualquier forma de libre comercio. En 2005 se hundió el pilar básico de esta iniciativa hemisférica impulsada por los diferentes inquilinos de la Casa Blanca –el proyecto económico/comercial–. Lo que salió adelante fue la apuesta por la defensa y la consolidación de la democracia, traducida en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la Cumbre de 2001 en Quebec. Los participantes confirmaron su compromiso de defender la democracia representativa. En el siglo XXI las cumbres fueron perdiendo su empuje, mientras se estancaba la discusión en torno al ALCA y emergían otros actores extraregionales, como China.

En 2015 y 2018 Cuba participó en las Cumbres de Panamá y Lima, pese a no compartir los principios y valores sostenidos en la Carta Democrática y a ser un régimen de partido único. En su artículo 3º, la Carta señala que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la

celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.

La Cumbre de 2022: ¿una ventana de oportunidad frustrada?

La IX Cumbre de las Américas a celebrarse en junio en Los Ángeles vuelve a territorio estadounidense tras la I en 1994. El contexto es muy diferente al de las ediciones anteriores y, sobre todo, a la última, la VIII (Perú, 2018). La **pandemia** –que pospuso un año la reunión– y la invasión de Ucrania han acelerado la transformación geopolítica internacional. El escenario mundial (político-institucional, geopolítico y económico-social) se está transformando rápidamente. El mundo de la post Guerra Fría ha ido desapareciendo, comenzando en la crisis económica de 2008. A ello siguieron problemas internos (polarización política y declive económico) y externos en EEUU (retiradas de Irak y Afganistán).

La tradicional hegemonía estadounidense en América Latina es cosa del pasado, tras el desembarco de otras potencias extrarregionales, comenzando por China. La propuesta económico-comercial de Pekín, con el referente de la Franja y la Ruta resulta muy atractiva para buena parte de la región y otorga a China una estrategia global más asertiva. Respecto a lo sucedido en 2018, ya no es Donald Trump el presidente de EEUU sino Joe Biden, más inclinado a reforzar sus alianzas con los aliados tradicionales: la UE, Australia y Nueva Zelanda o países asiáticos como Japón, Corea del Sur o incluso la India.

Todo apunta a que la Cumbre de Los Ángeles es vista por EEUU como una palanca importante para reforzar su papel hemisférico, establecer nuevas alianzas y contener su pérdida de influencia internacional **tras la retirada en Afganistán**, el ascenso de China y la invasión de Ucrania. Mientras Trump no acudió a Lima, Biden es el anfitrión de esta Cumbre y su implicación con ella es mayor.

La relación con América Latina ha sido hasta ahora relativamente marginal para la Casa Blanca. La coyuntura internacional, marcada por la pandemia y Ucrania, explica esta circunstancia, aunque hay razones de más largo plazo. Desde el final de la Guerra Fría y muy especialmente tras los atentados del 11-S (2001), EEUU ha ido perdiendo interés en la región. Desde que naufragó el ALCA (2005) gracias a la obstrucción de Argentina (Néstor Kirchner), Venezuela (Hugo Chávez) y Brasil (Lula da Silva), Washington no ha tenido un programa regional integral. Esto es percibido por la Administración Biden, sabedora de la necesidad de reforzar las alianzas del Sur Global, lo que requiere profundizar la relación con América Latina, especialmente cuando la creciente presencia china amenaza la solidez de la relación hemisférica, algo dado por hecho durante tiempo.

La nueva Cumbre de las Américas parece haber tenido una importancia secundaria en la agenda estadounidense, centrada en el problema migratorio y pendiente de la guerra de Ucrania. Tampoco existe un proyecto hemisférico relacionado con la transformación digital y medioambiental ni ninguna oferta concreta para situar a la región como un aliado estratégico frente a Pekín. Por ejemplo, se podría pensar en el impulso de políticas de

nearshoring y complementariedad energética mediante el desarrollo y financiación de fuentes de energía basadas en *commodities* claves para la economía verde. Estos cambios estructurales contribuirían no sólo a mejorar la inserción global de las economías latinoamericanas, sino también reducirían la presión migratoria en EEUU.

En un año electoral en EEUU (elecciones de medio término) la prioridad son las migraciones, de gran incidencia en ciertos estados. Esto afecta tanto a México, lugar de paso, como a los países centroamericanos y caribeños, origen de las oleadas migratorias. Biden ha convertido la firma de un pacto migratorio regional en el principal objetivo de la Cumbre, al considerar que la crisis climática, la pandemia y la corrupción han generado “flujos migratorios y de refugiados sin precedentes en la historia moderna de la región... nuestro objetivo es trazar un nuevo enfoque regional para mejorar la forma en que gestionamos de manera conjunta la migración en la región para la próxima década”.

Si bien el lema de la Cumbre (“Construir un futuro sostenible, resiliente y equitativo”) se plantea objetivos estructurales y de largo plazo, ésta tiene objetivos más focalizados en impulsar “esfuerzos regionales coordinados” para atender la migración, abordar sus causas y combatir las redes de tráfico de personas. La seguridad sanitaria tras la pandemia, la crisis climática, la transición hacia energías limpias, el acceso a tecnologías digitales, el crecimiento económico equitativo o el fortalecimiento de la institucionalidad democrática han ido quedando eclipsadas no sólo por la migración sino también por las discrepancias políticas.

El gesto de EEUU de invitar a España a la Cumbre muestra las características del nuevo liderazgo mundial que propone Biden y abre una ventana de oportunidad para que ambos países busquen soluciones coordinadas a los problemas latinoamericanos. Esta propuesta reafirma el deseo de Washington de reforzar sus alianzas transcontinentales, como ocurre con el AUKUS, para recuperar el liderazgo perdido y hacer frente al desafío de China y otras potencias extra regionales. Son más cosas las que unen a España y EEUU que las que las separan. Son los dos países con mayores vínculos históricos, sociales, económicos y culturales con América Latina y ambos están siendo desplazados por China y sus intereses. La relación bilateral permite vislumbrar una mayor colaboración y cooperación sobre América Latina, especialmente en aquello relacionado con la gobernabilidad, el reforzamiento de las instituciones, la lucha contra el crimen organizado y otras múltiples cuestiones. No se trata de que España sea el “puente” entre EEUU y América Latina, algo que esta no necesita, sino que Madrid y Washington refuercen conjuntamente el interés por una región vital para el futuro de los intereses compartidos.

Para Biden, esta Cumbre es la prolongación de la celebrada “por la democracia” en diciembre de 2021. Ambas son una oportunidad para reforzar las democracias frente al ascenso del populismo autoritario. El objetivo de apoyar “la democracia y el respeto a los derechos humanos... núcleo del compromiso de EEUU con nuestros vecinos de América” justifica la no invitación a Cuba, Nicaragua y Venezuela. Aquí, la Cumbre se acabó politizando y siendo un obstáculo para potenciar la coordinación regional en la modernización de las estructuras económicas y las instituciones democráticas. Sin embargo, uno de los principales obstáculos que complica los objetivos de la

Administración (más ambiciosos teóricamente que en los hechos concretos) es el carácter fragmentario de la región, cruzada por las tendencias más diversas, polarizada políticamente y con México tratando de convertirse en el líder regional. Algunas de las propuestas de López Obrador son incompatibles con las de Washington. Por eso, condicionó su presencia en la Cumbre a la invitación de Cuba, Venezuela (Biden recibiría a Juan Guaidó, a quién sigue reconociendo como “presidente interino”) y Nicaragua, una propuesta secundada por Bolivia.

AMLO se ha erigido en defensor de la participación sin exclusiones de todos los gobiernos. En línea con la Doctrina Estrada, omnipresente en la política exterior mexicana, apuntó a la participación “de todos los países, todos los pueblos de América, porque nadie debe excluir a nadie”. Sin embargo, EEUU descartó invitarlos por considerar que “no respetan” la democracia. Brian Nichols, subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, dejó claro que si el objetivo es fortalecer la institucionalidad democrática no tiene sentido invitar a una dictadura de partido único o a dos regímenes autoritarios: “Nuestra base en el Hemisferio es la democracia. Tenemos la Carta Democrática de las Américas, la Carta de la OEA, las declaraciones de Quebec y Lima. Hay un sentimiento y una visión democrática en las Américas y vamos a respetar eso. Y, por lo tanto, no nos parece conveniente incluir a países que falten al respeto a la democracia”.

La región muestra una vez más sus fracturas internas: mientras Colombia (recientemente reconocido por EEUU como un aliado estratégico extra OTAN), Ecuador y Paraguay respaldan a EEUU, otros países lo critican. Alberto Fernández, el mandatario argentino que ocupa la presidencia *pro tempore* de la CELAC, anunció que “es momento de ayudar a Venezuela”. Luis Arce, presidente de Bolivia, convocó a no excluir a ningún país porque se corre el riesgo de “que no se materialicen” los objetivos de la Cumbre “si se desconoce el pluralismo, se ignora el principio de autodeterminación y se veta la participación de países hermanos”. La presidenta de Honduras, Xiomara Castro, también rechazó las exclusiones: “Si no estamos todas las naciones, no es Cumbre de las Américas”. De igual forma, los países de la Comunidad del Caribe (Caricom) advirtieron en un primer momento a Washington que si persistía en las exclusiones no acudirán. El embajador de Antigua y Barbuda en EEUU, Ronald Sanders, llegó a explicar que no asistirían porque “la Cumbre de las Américas no es una reunión de EEUU, por lo que no puede decidir quién está invitado y quién no”.

Si bien Argentina, Honduras y Chile criticaron las exclusiones, a diferencia de México, siempre comprometieron su presencia. Por el contrario, el presidente de Guatemala, Alejandro Giammattei, anunció que no acudirá tras las críticas de EEUU al nombramiento de la fiscal general, Consuelo Porras, acusada de corrupción por Washington. El departamento de Estado condenó su designación y dijo que Porras estaba “involucrada en una corrupción significativa” y que había obstruido repetidamente las investigaciones anticorrupción “para proteger a sus aliados políticos y obtener favores políticos indebidos”. Con estos antecedentes, López Obrador dobló su apuesta rechazando las exclusiones. En su reciente visita a Cuba se comprometió a insistir ante Biden la no existencia de vetos. Tras su gira centroamericana y caribeña, incrementó su desafío a Washington y sostuvo que “si se excluyen, si no se invita a todos, va a ir una representación del gobierno de México, pero no iría yo, me

representaría el canciller, Marcelo Ebrard” y que “si un país no quiere asistir, pues ya ese es su derecho, pero ¿cómo una Cumbre de América sin todos los países de América? ¿De dónde son los no invitados? ¿Son de otro continente, de otra galaxia, de un planeta no conocido?”.

Con el paso del tiempo, esta tensión inicial provocada por las exigencias mexicanas se fue atemperando. Primero, porque EEUU ha reducido la presión sobre Cuba y Venezuela. Ha rebajado las sanciones contra Cuba existentes desde la época de Trump sobre visados, viajes y remesas. De todos modos, esta marcha hacia la normalización diplomática convive con las reclamaciones sobre la democratización y el respeto a los Derechos Humanos. En marzo pasado, funcionarios estadounidenses se reunieron en Caracas con Nicolás Maduro, una reunión seguida dos meses después por la decisión estadounidense de permitir a Chevron renegociar su licencia de operación en Venezuela. López Obrador, sin moverse de su decisión de no acudir a Los Ángeles, ha ido rebajando el tono, asegurando que la relación bilateral no iba a sufrir ningún daño. “No se debe de pensar que, si en este caso de la cumbre no coincidimos, pues ya se va a producir una ruptura. De ninguna manera. Nosotros, independientemente de lo que se resuelva, pues siempre vamos a tener una relación de amistad y de respeto con el Gobierno de Estados Unidos, y más, mucho más, con el pueblo de ese país”.

Finalmente, el despliegue diplomático de Washington dio sus frutos. Los gestos hacia Cuba y Venezuela consiguieron que la mayoría de países del Caricom variara su inicial posición negativa. Además, el viaje por la región del senador Christopher Dodd, asesor de la Casa Blanca para la Cumbre de las Américas, puso en marcha unas negociaciones con México para pactar la presencia de AMLO en Los Ángeles y logró que el hasta entonces reticente y ambiguo Bolsonaro aceptara acudir a la cumbre. Washington no ha tenido problema en cortejar a López Obrador, reconociendo de forma implícita el liderazgo mexicano y la propia importancia de su vecino del sur para el éxito de esta Cumbre. Como dijo el embajador en México. “Se puede preguntar por qué estamos dándole tanta atención a México. Es porque en una Cumbre de las Américas se requiere que México esté allí con su liderazgo”.

Del otro lado, Cuba, Venezuela y Nicaragua no sólo confirmaron su intención de acudir a Los Ángeles sino que convirtieron la XXI Cumbre del ALBA celebrada el último fin de semana de mayo en La Habana en una plataforma para cuestionar la Cumbre de las Américas y la posición mantenida por EEUU. Sin embargo, la trascendencia mediática del ALBA fue sumamente discreta, en consonancia con el bajo perfil que mantiene la organización en los últimos años.

Si bien la próxima Cumbre de las Américas es un marco donde la región podría empezar a tener un papel relevante, todo indica que los países latinoamericanos llegarán con agendas propias, a veces contradictorias, descoordinados y sin una propuesta de conjunto. La politización en torno a las exclusiones sólo agrava la situación. Como apunta el expresidente Ricardo Lagos, “en esta hora de tempestades, sería lógico ver a Latinoamérica compartiendo ideas para resolver sus dificultades. No se ve fácil, porque hace mucho que no nos hablamos. Sin embargo, ante los momentos duros que avecinan, cabe pensar cómo encaramos en conjunto los desafíos tanto a nivel continental como local. Quizás buscar un nuevo multilateralismo Norte/Sur... Lo único

claro es que si queremos ser capaces de cruzar este tiempo de desafíos mayores, la unidad y los consensos fundamentales son de máxima prioridad”.

Es una nueva muestra de descoordinación regional, que comienza con las desavenencias entre las dos grandes potencias latinoamericanas, Brasil y México. En una década Brasil pasó de ocupar un papel protagonista y dinámico en el escenario mundial (sobre todo con Lula da Silva, entre 2003 y 2010) a tener un papel periférico y deslucido con Jair Bolsonaro. La Cumbre de Los Ángeles ha estado prácticamente ausente de la agenda de Bolsonaro, casi exclusivamente ocupado en su reelección y en su pugna con los organismos electorales brasileños. Esta posición coincide con el agotamiento de su propuesta de impulsar una política exterior ideologizada, con Ernesto Araujo como canciller. El Brasil de Bolsonaro redujo su estrecho margen de acción geopolítico al desaparecer sus posibles aliados internacionales (Trump), dificultarse la relación con otros (Vladimir Putin) y crecer su aislamiento regional con la disminución de gobiernos de centroderecha y derecha y aumentar los de izquierda. Ante la cita de Los Ángeles, Brasilia jugó a la ambigüedad y dejó traslucir que Bolsonaro no planeaba asistir, no por las exclusiones sino por una causa no revelada, pero que desvela la frialdad entre Brasil y EEUU. A 12 días de la reunión Planalto por fin confirmó su asistencia.

El protagonismo ha pasado a AMLO: tras su apuesta por reactivar la CELAC acude a esta Cumbre tras su gira por América Central y el Caribe, combinando una agenda múltiple. No sólo se alza como defensor de la reincorporación de Cuba a la comunidad americana y la no exclusión de Venezuela y Nicaragua, sino también aspira erigirse en líder regional buscando articular con EEUU una solución al problema migratorio y diseñar una propuesta para construir una alternativa de desarrollo. Es un proyecto alejado de las ideas “antiimperialistas” del socialismo del siglo XXI y sus aliados, pero impregnado del clásico nacionalismo latinoamericano y con pretensiones de aunar estrategias poco compatibles: tener a EEUU como aliado en la construcción de un marco de convivencia hemisférico, inspirado en la UE, y, al mismo tiempo, pretender ser el abanderado de los principios democráticos mientras admite en la comunidad de naciones americanas a las dictaduras y los regímenes autoritarios. En teoría, para tratar de que se democratizen. Si bien el aislamiento desde 1961 no propició la transición en Cuba, el acercamiento de Obama de 2015 tampoco permitió su apertura.

Como señaló Rafael Rojas, “la reciente gira del presidente Andrés Manuel López Obrador resume la contradicción que plantea el proyecto de la Cuarta Transformación dentro de la izquierda latinoamericana... admira la Revolución Cubana y a Fidel Castro, pero propone una vía de transformación democrática y capitalista, y un tipo de vínculo con EEUU, radicalmente distintos a los del socialismo cubano. Justifica la falta de democracia en Cuba y suscribe la criminalización de las protestas populares y de la oposición pacífica en la isla, porque las considera efectos perversos del bloqueo, pero se proyecta como principal aliado regional del antagonista histórico de La Habana”.

México ha avanzado en el tema migratorio para promover una emigración segura, legal y dar una solución integral a la crisis. Tras una conversación telefónica entre López Obrador y Biden, seguida de una reunión entre el secretario Marcelo Ebrard y los secretarios de Estado, Antony Blinken, y de Seguridad Nacional, Alejandro Mayorkas,

ambas administraciones parecen dispuestas a buscar soluciones de largo plazo, con una estrategia que impulse el desarrollo económico, la creación de empleos y la inversión de empresas y gobiernos para desincentivar la migración. No obstante, las diferencias entre México y EEUU sobre cómo implementar la ayuda y su escasa importancia económica, de 4.000 millones de dólares (una cifra respetable pero lejana de las necesidades de la América Central), reducen considerablemente su viabilidad. Si bien los proyectos mexicanos (“Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro”) de impulso al desarrollo de América Central y el Caribe refuerzan su liderazgo regional, por sí mismos son insuficientes para hacer frente a los desafíos estructurales de la zona.

Al margen de México o Brasil, para Chile, con Gabriel Boric, la Cumbre es un escenario privilegiado para presentar internacionalmente su proyecto renovador, de una izquierda alejada del extremismo retórico de la anterior generación (la del “socialismo del siglo XXI”). Frente a gobiernos de salida (Iván Duque en Colombia), debilitados internamente (Alberto Fernández en Argentina y Pedro Castillo en Perú) o centrados en las elecciones (Bolsonaro en Brasil), el nuevo ejecutivo chileno, pese a las dificultades internas, llega con una agenda novedosa y reformista más que disruptiva, con el deseo de tender puentes con el resto de la región e integrarla más allá de la ideología.

Boric, que ha invitado al presidente de la patronal chilena a que le acompañe a la Cumbre, encarna un cambio respecto a la política exterior de los populismos de izquierda (Chávez, Correa...) y derecha (Bolsonaro y Bukele). Acaba con el discurso maniqueo del “ellos y nosotros”, con la politización de las relaciones exteriores y las despersonaliza al apostar por la vía diplomática. Si bien Chile es partidario de que Cuba, Nicaragua y Venezuela acudan a la Cumbre, no dejará de participar si finalmente se consuma su exclusión. Antonia Urrejola, ministra de Exteriores, apunta que “el presidente [Boric] ha insistido que, más allá de las cercanías ideológicas con unos u otros, su prioridad es que América Latina vuelva a tener una sola voz. Y esa voz única tiene que ver con una agenda común que tenemos que encontrar los distintos países de la región que va más allá de las diferencias ideológicas. América Latina es de las regiones más afectadas por la crisis climática, siendo que es una de las que menos responsabilidad tiene. Tenemos que tener una mirada conjunta en el tema migratorio, el narcotráfico, la seguridad. la idea de que más allá de la cercanía ideológica con algunos gobiernos de la región, la agenda fundamental para América Latina es una agenda de integración regional. Porque América Latina, por la polarización y la fragmentación, perdió la voz... es un discurso nuevo en la izquierda latinoamericana. Creo que por sí mismo es un liderazgo muy importante donde el presidente, y así lo ha demostrado también en materia de política interna, está por abrir todos los espacios de diálogo, más allá de las diferencias que son legítimas”.

Conclusiones

La IX Cumbre de las Américas se perfila más como una nueva ocasión perdida que como una ventana de oportunidad para buscar soluciones viables y de largo plazo a los problemas medulares de América Latina. Su politización –la estrategia de México de posicionarse como líder regional frente a EEUU, tomando como bandera la presencia de Cuba, Venezuela y Nicaragua– ha profundizado las tradicionales divisiones regionales. Sobre todo, ha opacado los proyectos de reforma estructural centrados en

solucionar el desafío migratorio no sólo mediante políticas de control y seguridad sino también promoviendo una agenda integral de crecimiento con desarrollo.

El camino hacia la Cumbre ha mostrado la persistencia de dos debilidades que lastran a la región: el liderazgo de EEUU, no sólo mundial sino también hemisférico, y el débil compromiso de América Latina con la democracia. El liderazgo estadounidense tiene dos tipos de problemas. Primero, desde el hundimiento del ALCA en 2005 Washington sigue sin ofrecer un proyecto integral capaz de seducir a la región. La fractura interna entre Republicanos y Demócratas, acentuada tras la presidencia de Trump, provoca la falta de una “política de Estado” para América Latina. EEUU pasó de excluir a las dictaduras –Cuba– de la Cumbres de las Américas a admitir su presencia (2015 y 2018) para volver en 2022 a no invitar a los regímenes no democráticos. Washington sigue sin encontrar el tono adecuado para plantear la relación hemisférica como una relación entre iguales.

En segundo lugar, para muchos gobiernos de América Latina la Cumbre se ha convertido en una manera de adoptar una posición de resistencia frente a EEUU, lo que permite ganar apoyos internos y legitimidad ante un electorado tradicionalmente atraído por un mensaje antiimperialista. México está en pleno proceso electoral y se asoma a las presidenciales de 2024. Este año Brasil elige o reelige presidente. Una actitud nacionalista y desafiante ante Washington da resultado en las urnas, tanto para la izquierda (AMLO) como para la derecha extrema (Bolsonaro). En concreto, la postura de López Obrador supone una victoria asegurada pase lo que pase. Si logra que Washington acepte la presencia de estos tres gobiernos podrá presentarse como el gran ganador ante la potencia hegemónica; y si no acuden por el veto de EEUU, se convierte en un referente del nacionalismo antiestadounidense a escala regional. En ese contexto se entiende que la Administración Biden haya redoblado sus esfuerzos en las últimas semanas para conseguir que López Obrador reconsidere su postura. Primero, con una nueva conversación entre Blinken y Ebrard; y luego, con la visita de Christopher Dodd.

Por el contrario, para Biden cualquier salida es negativa. Aceptar la presencia de tres gobiernos no democráticos desvirtuaría la esencia de la reunión y pondría en cuestión su estrategia. Además, regalaría un balón de oxígeno a un gobierno, como el cubano, que no aprovechó el deshielo desde 2015 para impulsar la apertura democrática y el respeto por los Derechos Humanos, sino que profundizó su perfil represivo. También a Nicaragua, que celebró elecciones sin las mínimas garantías y encarceló a los principales líderes opositores que buscaban ser candidatos. Hay otra alternativa aún peor. Una cumbre sin los presidentes de las dos mayores potencias regionales, México y Brasil, vaciaría de contenido los acuerdos de la Cumbre. De todos modos, si el Hemisferio se resiente de la falta del liderazgo del “amigo americano”, también padece y mucho la ausencia de líderes claros en América Latina.

En una coyuntura como la actual, los grandes objetivos de la Cumbre (la defensa y reforma de los sistemas democráticos y la transformación de las Cumbres para ganar peso internacional y acometer coordinadamente los déficits hemisféricos) podrían quedar en segundo plano. Es una forma de desaprovechar la oportunidad que brinda la presente Cumbre en la búsqueda de una mayor relevancia internacional para América Latina. Lejos de ser un apéndice global, la región debe jugar sus cartas y sacar partido

de su potencial alianza con Occidente. EEUU y la UE deberían reconocer el peso de América Latina en la defensa de la democracia y en el suministro de materias primas, especialmente en esta coyuntura marcada por la agresión rusa. Al mismo tiempo, América Latina debe mostrarse como una región cohesionada, con proyectos de largo plazo y consensuados y que transmita seguridad (jurídica y de gobernabilidad).

La invitación a España para que asista a la Cumbre es una forma de inaugurar una nueva etapa. Los problemas latinoamericanos (la crisis centroamericana y la migratoria, el desafío del crimen organizado y el deterioro económico y social de la región) sólo puede abordarse desde la cooperación regional y con el apoyo e implicación de las grandes potencias mundiales. Como dice Ricardo Lagos, la búsqueda de un nuevo multilateralismo Norte/Sur, o al menos de una parte del Norte con una parte del Sur, es una cuestión esencial. Lo es para América Latina, pero en un momento como el actual también lo es, y mucho más, para EEUU e incluso para España y la UE.