

La migración, la política de Estados Unidos hacia América Latina y la IX Cumbre de las Américas

Por *Jorge* HERNÁNDEZ MARTÍNEZ*

EN LOS MEDIOS POLÍTICOS, de prensa y en los estudios latinoamericanos comprometidos con el pensamiento crítico, la novena edición de la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Los Ángeles en 2022, por segunda vez en territorio estadounidense, ha sido descrita como la cumbre de la exclusión y la ilegitimidad. Como es sabido, desde que se llevó a cabo el primero de tales encuentros en 1994, en la ciudad de Miami, la política de Estados Unidos sumó un nuevo mecanismo a su sistema de dominación continental, concebido sobre la base de la supuesta comunidad de intereses entre el poderoso vecino del norte y los países al sur del Río Bravo. En consonancia con las exiguas expectativas que existían en la mayoría de estos últimos, los resultados de la reunión confirmaron que el enfoque del actual gobierno norteamericano se definía más por una retórica discursiva que por una real voluntad de resolver problemas como los de la migración, en cuyo abordaje se hizo visible la persistencia de un lenguaje que no rebasó el formalismo histórico tradicional y decimonónico del monroísmo y el panamericanismo, ajustado primero a las condiciones del siglo xx, y ahora a las del xxi. A partir de este presupuesto, el presente ensayo examina el tema bajo una aproximación global inicial de las relaciones interamericanas, pasando revista a las visiones que fundamentan la política de Estados Unidos hacia América Latina y subrayando los limitados alcances de la cumbre para los temas

* Profesor e investigador del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana, Cuba; y presidente de la Cátedra “Nuestra América” de la misma institución; e-mail: <jhernand@cehseu.uh.cu>.

El presente artículo fue elaborado durante una estancia de investigación en la Unidad Académica de Estudios Regionales de la Universidad Nacional Autónoma de México en Jiquilpan, Michoacán, entre enero y julio de 2022. El autor expresa su reconocimiento y agradecimiento al Programa de Estancias de Investigación y a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, que hicieron posible dicha estancia.

centrales de su agenda, ante todo para el tratamiento de la cuestión migratoria.

*El contexto general de las relaciones
Estados Unidos-América Latina*

A partir del cambio que tiene lugar en la correlación mundial de fuerzas al comenzar el último decenio del pasado siglo —en medio del cual Estados Unidos experimentaba una recuperación relativa de la crisis hegemónica que vivió años antes, al desintegrarse la Unión Soviética y el sistema socialista en Europa del Este— se establece en las ciencias sociales el concepto de *fin* de la Guerra Fría.¹ En ese marco cobra cuerpo la consideración de que América Latina pierde interés para Estados Unidos ante la contracción de las fuerzas progresistas y al desaparecer la presunta amenaza comunista extracontinental a su seguridad.² Unido a ello, se asume que en la agenda de sus relaciones predominan los asuntos denominados *intermésticos* (como la migración, el comercio, el crimen organizado transnacional, la energía y el medio ambiente).³ Una mirada a la región, atendiendo al desempeño de los gobiernos estadounidenses y sus consecuencias para la escena latinoamericana, desde William Clinton hasta Donald Trump, deja claro que los principales temas que definen las relaciones entre las dos Américas poseen esa naturaleza dual (interna e internacional). Se confirma así la muy temprana apreciación leninista, según la cual entre la

¹ De cierto modo, la conflictividad internacional, articulada luego de dichas circunstancias y la polarización entre Estados Unidos y otros países y regiones en los que se identifican amenazas, reales o artificiales, a la seguridad nacional norteamericana, permite considerar que en determinados casos, como los de Cuba y Venezuela, se mantienen enfoques de la Guerra Fría. En sentido metafórico, podría afirmarse que de la Guerra Fría se pasó a otra, aún más fría. En este análisis se distinguen dos grandes vertientes de interpretación bajo las teorías de las relaciones internacionales: la del realismo político y la del sistema-mundo capitalista. La primera apela a los deseos y ambiciones de las grandes potencias y remite a una práctica predominante de las entidades gubernamentales donde la diplomacia, la asimetría económica y el poder militar determinan las dinámicas en la región. La segunda postula sistemas complejos en el acontecer y destino social, y pone el acento en la evolución de modelos conceptuales que derivan en ideologías y prácticas emanadas de las luchas de clases.

² Véase Jorge G. Castañeda, *La utopía desarmada*, México, Joaquín Mortíz, 1993.

³ El término *interméstico* designa aquellos fenómenos y procesos que son “profunda e inseparablemente tanto internacionales como domésticos”, véase Bayless Manning, “The Congress, the executive and intermestic affairs: three proposals”, *Foreign Affairs* (Nueva York, CFR), vol. 55, núm. 2 (1977), pp. 306-324.

política interna y la exterior existe un nexo dialéctico y “la idea de separarlas es profundamente equivocada”.⁴

Al conjugar en el análisis las declaraciones de Joseph Biden durante su campaña electoral en 2020, el camino recorrido por su administración, el alcance de la IX Cumbre realizada a comienzos del mes de junio de 2022 y sus resultados reales, se aprecia que no ha articulado una visión estratégica efectiva hacia América Latina, a pesar de contar con más conocimiento de la región y experiencias previas en su manejo político que otros presidentes de la misma filiación partidista. Por encima de su retórica discursiva, de la de sus funcionarios ocupados en el área y de las declaraciones emitidas por la referida IX Cumbre, se registra una postura ambivalente y de confrontación con algunos países y procesos. Biden no se ha distanciado lo suficiente del legado de Trump ni ha hecho suyo el enfoque de Barack Obama. América Latina conserva un perfil relativamente bajo, habida cuenta de las prioridades de Estados Unidos a nivel interno y en su geopolítica global.⁵ Pero se mantiene el empeño en impedir la unidad latinoamericana, limitar la presencia de rivales hegemónicos extracontinentales, obstaculizar la llegada al poder de fuerzas progresistas y desalojarlas de los gobiernos donde se hallen establecidas, revertir los procesos anti-imperialistas y revolucionarios en curso y destruir el simbolismo de la Revolución Cubana.⁶

Los dos decenios del presente siglo han sido el marco de un proceso dinámico en América Latina, que ha llevado consigo reacomodos en el sistema de dominación de Estados Unidos, más allá de las diferencias partidistas de los gobiernos que ocupan la Casa Blanca. En su política hacia la región, si bien se registraron cambios en los medios aplicados, persiste la continuidad de los fines. La aparición de gobiernos progresistas en buena parte de Nuestra América —que resultaron de las contiendas electorales desarrolladas dentro de las reglas de la democracia liberal burguesa repre-

⁴ Véase Vladimir I. Lenin, “Sobre la caricatura del marxismo y el economicismo imperialista”, en *id.*, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1973, 12 tomos, tomo vi, pp. 28-49.

⁵ Véase Gisela da Silva Guevara, ed., *Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y temáticas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

⁶ Véase Jorge Hernández Martínez, “Estados Unidos y el debate sobre América Latina: dominación imperialista y negligencia benigna”, *Cuadernos de Nuestra América* (La Habana, CIP), nueva época, núm. 04 (2022), pp. 54-67.

sentativa, principalmente en la subregión andino-amazónica y en la del Cono Sur, y en menor medida en Centroamérica—, junto a iniciativas de integración y concertación —como las conducentes a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)—, fueron percibidas como amenazas por Estados Unidos y eso lo llevó a tomar diferentes medidas, desde la llamada Doctrina Bush, que apostaba al “poder duro”, hasta la propuesta de Barack Obama, inspirada en el denominado “poder inteligente”, que combinaba aquél con el “blando”.

Como se sabe, a pesar de los excesos de hostilidad verbal de los dos periodos de gobierno republicano de George W. Bush, que demonizaba a países como Venezuela y Cuba, sería su sucesor, el presidente demócrata de piel negra, quien marcaría el punto de inflexión, definiendo un antes y un después, al realizarse bajo su doble mandato el golpe de Estado con fachada democrática en Honduras y articularse una nueva modalidad basada en métodos legislativos y judiciales, que desacreditaban la imagen de presidentes electos de forma legítima y torpedeaban los procesos emancipadores que impulsaban. También le correspondería a Obama el endurecimiento de la política migratoria, cuya ejecución acumuló el mayor número de deportaciones. Y no sería sino hasta la VII Cumbre de las Américas, realizada en 2015 en Panamá, que bajo las presiones de las dos anteriores (la de 2009 en Puerto España, Trinidad y Tobago, y la de 2012 en Cartagena, Colombia) invitaría a Cuba, la nación excluida de esos cónclaves durante más de veinte años.

*La crisis norteamericana:
ideología y política*

AUNQUE ha quedado atrás la situación que se dibujaba al terminar el reñido proceso electoral de 2020, podría afirmarse que en la sociedad civil, la cultura y el sistema político no han desaparecido completamente los efectos desoladores de una crisis múltiple, que incluía ante todo los estragos del Coronavirus. La pandemia dejó miles de contagiados y fallecidos en un país fragmentado, no sólo en términos partidistas o ideológicos, en el que había calado, entre

rechazos y adhesiones, la cosecha “trumpista” que no ha abandonado la escena política y cultural interna, y donde se aprecian, de forma manifiesta cuando no latente, viejas tendencias que se superponen con otras más recientes.⁷

A pesar del extenso programa de vacunación —promovido por Biden— que existe en el país, diversas variantes de la enfermedad han seguido propagándose con fuerza. En cuanto a la economía, si bien se advierten signos de recuperación de los estragos causados por la pandemia —y en espera del pronóstico de la Reserva Federal, que anticipaba un crecimiento cercano a 6% para 2022, que sería el más alto desde 1984—, persisten al menos tres problemas: el control de la creciente inflación, el fenómeno identificado como crisis de los contenedores (consistente en la escasez de ciertos bienes de consumo debido a dificultades en las cadenas globales de suministro) y el abandono de puestos de trabajo en el mercado laboral, sobre todo en actividades con las remuneraciones más bajas y en las que las personas están más expuestas a contagiarse.⁸

El resultado de los comicios de 2020 confirmó cuán dividida se hallaba la sociedad norteamericana, evidenció un destacado activismo de sectores de extrema derecha, que se movilizaron de inmediato ganando espacios mediante manifestaciones masivas y llevando a cabo el asalto al Capitolio. Para una determinada gama de la sociedad estadounidense, que incluye sectores de diversas clases, no existe interés por generar un cambio en el país.⁹ El resentimiento hacia el Partido Demócrata de aquéllos a los que Trump llamó “los olvidados” —afectados por la política socioeconómica de Obama—, junto a exponentes de la derecha radical, la evangélica incluida, se superpone o mezcla con las posiciones ideológicas del llamado nacionalismo jacksoniano dentro del Partido Republicano, que sigue dividido. A su interior, corrientes como la conservado-

⁷ Véase Jorge Hernández Martínez, “Estados Unidos: la escena política e ideológica interna más allá de 2020”, *Boletín Informativo/Newsletter* (Mexico, Redan, CISAN-UNAM), núm. 3 (enero de 2021), pp. 6-7.

⁸ Véase Arturo Guillén, “Estados Unidos: recuperación económica, inflación y la agenda económica de la administración Biden”, *Boletín Nuestra América XXI. Desafíos y Alternativas* (Buenos Aires, Clacso), año 7, núm. 63 (enero de 2022), pp. 1-4.

⁹ Dicha variedad está constituida, entre otros, por sectores de trabajadores y de clase media, algunos de ellos radicados en áreas rurales y suburbanas, hombres blancos adultos con bajo nivel de escolaridad, segmentos vinculados a la industria de la construcción y energética, a los bienes raíces y al complejo militar-industrial.

ra tradicional y la neoconservadora cuestionan las intenciones de Trump de aspirar a su nominación como candidato para las elecciones de 2024 y rechazan su propuesta de crear otro partido, el llamado Patriota, que ha ido perdiendo fuerza. A ello se suma otro elemento que ilustra las divisiones en el país: la influencia y relativa fortaleza de las tendencias que apoyaron a Bernie Sanders, identificadas como el ala izquierda del Partido Demócrata, constituye un factor que aleja a esa base partidista de la que sostiene y respalda a Biden, y hace suyas fundamentalmente las banderas ideológicas de la tradición liberal wilsoniana y, en ciertos casos, la hamiltoniana.¹⁰

Con el trasfondo de tal mosaico político e ideológico, Biden trata de avanzar en el plano interno. De ahí dependerá en no poca medida la viabilidad de su agenda exterior y la tocante a las relaciones con América Latina. Su proyecto comprende propuestas generales, entre las cuales se afirma reforzar la democracia y restaurar el liderazgo moral de la nación; restituir la imagen y la frase que presenta a Estados Unidos como “nación de inmigrantes”; revitalizar el compromiso nacional para promover los derechos humanos y la democracia en el mundo; identificar seguridad económica con seguridad nacional; y reconstruir la clase media como columna vertebral del país. Es en ese contexto que Biden propuso realizar la Cumbre por la Democracia, concebida como una reunión mundial para “renovar el espíritu y el propósito compartido de las naciones del mundo libre”, enfrentar los retrocesos que apreciaba y forjar una agenda común ante las amenazas a los valores norteamericanos y, en general, occidentales. Constituyó una manipuladora y funcional antesala, propiciadora de la lógica político-ideológica desde la cual se situaría ulteriormente la IX Cumbre de las Américas, calificada en la literatura especializada como cumbre de la ilegitimidad y las exclusiones.¹¹

¹⁰ Véase Jorge Hernández Martínez, “Consenso y contradicciones en Estados Unidos: una mirada dialéctica a la ideología y la política”, *Política Internacional* (La Habana, ISRI), vol. 2, núm. 8 (octubre-diciembre de 2020), pp. 3-15.

¹¹ La información utilizada en las alusiones y referencias a hechos, documentos y declaraciones del presidente y los funcionarios ocupados con la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y en relación con la IX Cumbre de las Américas, se ha tomado de diversas fuentes periódicas, digitales e impresas, principalmente de origen gubernamental estadounidense. Se ha procurado evitar citas textuales y cifras para simplificar y no hacer extensas las referencias bibliográficas.

Quizás la manera más gráfica y matizada de ponderar a nivel interno los alcances de la crisis de legitimidad que vive el país, como proceso político y cultural fundamental, sea la sugerida por Wade Davis, al entender el proceso que selló la secuela electoral de 2020 y el asalto al Capitolio como un “desmoronamiento” de Estados Unidos, cuya sombra se proyectará largamente con un impacto devastador que reduce a jirones la ilusión del excepcionalismo norteamericano, y constituye un punto de inflexión histórica.¹² Y aunque como proceso real parece exagerada la siguiente reflexión de Stephen Marche, es totalmente válida como representación metafórica: “Estados Unidos hoy se dirige una vez más hacia la guerra civil y, una vez más, no es capaz de afrontarlo. El sistema político estadounidense está tan sobrecargado de ira que cada vez se hacen más imposibles hasta las tareas más elementales del gobierno. El sistema legal pierde legitimidad día tras día”.¹³ En resumen, la nación está signada por la brecha ideológica que, como cuña, agrieta la legitimidad política tradicional y conmociona los valores y mitos fundacionales, así como la cultura cívica.¹⁴

Las visiones de Estados Unidos sobre América Latina

LA relación histórica de Estados Unidos con América Latina se define ante todo, desde el siglo XIX hasta el XXI, por una constante pretensión de dominio, una gran asimetría de poder y una fuerte dependencia.¹⁵

Sobre el lugar y papel asignado a América Latina en el contexto de las proyecciones globales norteamericanas, existe un debate inconcluso acerca de si la política estadounidense coloca al escenario

¹² Véase Wade Davis, “The unraveling of America”, *Rolling Stone* (Nueva York, Wenner Publishing, agosto de 2020), en DE: <<https://www.rollingstone.com/politics/political-commentary/covid-19-end-of-american-era-wade-davis-1038206/>>.

¹³ Véase Stephen Marche, *The next civil war: dispatches from the American future*, Nueva York, Avid Reader Press, 2022, p. 17. La traducción es mía en todos los casos.

¹⁴ Véase Emmanuel Todd, *Después del imperio: ensayo sobre la descomposición del sistema norteamericano* (2002), José Luis Sánchez-Silva, trad., Madrid, Akal, 2012.

¹⁵ Véase Luis Fernando Ayerbe, *Los Estados Unidos y la América Latina: la construcción de la hegemonía*, La Habana, Casa de las Américas, 2001; Luis Suárez Salazar, *Madre América: un siglo de violencia y dolor*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2007; José Ángel Sotillo y Bruno Aillón, coords., *Las transformaciones de América Latina: cambios políticos, económicos y protagonismo internacional*, Madrid, Catarata, 2017.

latinoamericano entre sus prioridades de naturaleza estratégica. En rigor, no se trata tanto de precisiones semánticas sino de acciones concretas. En tal sentido, podría resultar secundaria la discusión en torno a la palabra exacta que define la significación que le atribuye Estados Unidos a América Latina a lo largo de la historia: si lo adecuado es considerar su prioridad o su importancia. Aunque no se trate de sinónimos, en este caso podría decirse que constituye un área de gran importancia, o de prioridad relativa, si se la compara, por ejemplo, con la primacía otorgada a regiones como Asia y el Océano Pacífico, Medio Oriente o Europa. El relieve, la importancia, la prioridad que adquiere América Latina para Estados Unidos a través de los años y de los siglos, depende de coyunturas, en una u otra etapa, de la existencia de crisis o conflictos de relieve, del estado de salud del imperio y de los recursos de que dispone en uno u otro momento. Pero existen intereses geopolíticos y económicos de larga data, a partir de la vecindad geográfica y del simbolismo que conlleva la convivencia en un área tan cercana. La definición de Lars Schoultz es, desde este punto de vista, sumamente gráfica y reveladora: “Tres consideraciones han determinado siempre la política de Estados Unidos hacia América Latina: primero, la presión de la política doméstica norteamericana; segundo, la promoción del bienestar económico de Estados Unidos; y tercero, la protección de la seguridad estadounidense”.¹⁶ Con expresiones singulares a través de diferentes etapas, tales consideraciones configuran invariablemente el sistema de dominación y condicionan sus reajustes al actuar mediante diferentes combinaciones y énfasis, acordes en cada momento con la correlación de fuerzas.

Bajo esas coordenadas, lo que el proyecto imperialista hacia los países latinoamericanos requiere es control sobre los procesos internos y los gobiernos, lo cual pretende conseguir hoy mediante los argumentos públicos de la administración Biden acerca de superar los excesos de Trump, avanzar en el control de la pandemia, defender la democracia, combatir la corrupción, controlar la migración, proteger el cambio climático, fomentar las inversiones y recuperar el lugar mundial de Estados Unidos, en tanto que lo que le interesa realmente es preservar la hegemonía y la dominación.

¹⁶ Véase Lars Schoultz, *Beneath the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, p. 6.

Biden coloca esas intenciones bajo la sombrilla de sus declaraciones generales iniciales, que miran en primer término hacia dentro de la sociedad norteamericana: reconstruir el país, restaurar el alma de la nación.

América Latina ha cambiado profundamente desde finales del siglo xx en medio de procesos contradictorios, que incluyen la alternancia de gobiernos y movimientos sociales de signos opuestos, la articulación y el ocaso de opciones integracionistas, aperturas democráticas y cierres represivos, pero lo que ha permanecido inalterable es la real voluntad de modificar esencialmente la proyección estadounidense. Más continuidad que cambio ha definido el quehacer de las cuatro figuras que han ocupado la Casa Blanca en la actual centuria. Ninguna ha asumido con una visión coherente, consecuente y eficiente un tema central como el de la migración, por ejemplo. De ahí que con frecuencia pareciera que los manejos de la política estadounidense hacia América Latina están condenados a cierta repetición. Pero, naturalmente, sería esquemático afirmar que la estrategia ha sido la misma. Se registran modificaciones en los estilos, los ritmos, los contenidos, las formas, los acentos, los lenguajes. Ello ha estado en consonancia con los liderazgos personales, las orientaciones ideológicas, los patrones de comportamiento de uno u otro partido y los contextos específicos.

En este sentido, se identifican algunas diferencias importantes cuando se contrastan los desempeños de los dos partidos norteamericanos en América Latina.¹⁷ Por un lado, se señala que habitualmente ha sido en los periodos de administraciones demócratas que han tenido lugar los reajustes mayores, en los que se han diseñado grandes formulaciones ideológicas y programas políticos. Como ejemplos, tómanse los gobiernos demócratas que llevaron consigo, respectivamente, la estrategia del Buen Vecino (Franklin D. Roosevelt), la Alianza para el Progreso (John F. Kennedy), la política de derechos humanos (James Carter) y la del poder inteligente (Barack Obama). También se puntualiza que en esos gobiernos los académicos dedicados a estudios internacionales desempeñaron una

¹⁷ Véanse Luis Maira, “América Latina: pieza clave en la estrategia de contención de la administración Reagan”, *Cuadernos Semestrales* (México, CIDE), núm. 9 (enero-junio de 1981), pp. 17-28; y Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlíán, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (Barcelona), núm. 85-86 (2009), pp. 211-249.

función influyente, más o menos directa; a través de sus obras, o de asesoramientos personales, aportaron criterios a los formuladores de política y a los propios presidentes, que proyectaron amplias y coherentes visiones sobre América Latina, de aplicación general al continente, con anuncios espectaculares sobre sus agendas, en alusión a los valores tradicionales de la nación norteamericana y a una presunta comunidad o identidad de intereses, sobre la base ideológica de la Doctrina Monroe, el panamericanismo y la tradición ideológica liberal estadounidense. En el caso de Franklin D. Roosevelt, se distinguió la figura de Nelson Rockefeller, a quien encargó la dirección de la Oficina de Asuntos Interamericanos; en el de John F. Kennedy, Arthur Schlesinger Jr., McGeorge Bundy y Theodore Sorensen; en el de James Carter, Zbigniew Brzezinski; en el de Barack Obama, Joseph Nye. En esta caracterización se señala que el modelo demócrata tiende a basarse en conocimientos más precisos del acontecer latinoamericano, definidos según el enfoque del realismo que “ve al mundo tal cual es”, por lo que sus diagnósticos son más cercanos a la realidad e informan mejor la política gubernamental.

A diferencia del modelo demócrata, el republicano presta menos atención a las construcciones ideológicas, se apoya en una visión pragmática, llamada factualista, que en lugar de mirar hacia ideales y valores compartidos se apega a los hechos, se aplica con un enfoque concreto en las relaciones bilaterales con cada país o subregión y deja a un lado la espectacularidad en las formulaciones de la agenda. Más que utilizar la asesoría individual especializada de figuras intelectual o académicamente reconocidas, acuden a criterios elaborados por grupos de trabajo que vinculan a tales estudiosos con integrantes de equipos de gobierno anteriores y directores empresariales que, sobre la base de una ideología conservadora compartida, conforman una especie de red entre el sector público y el privado —de un nivel de análisis inferior al de los modelos demócratas—, construida a partir de un enfoque idealista, que “no ve al mundo como es, sino como se quisiera que fuese”, de modo que tiende a alejarse de los acontecimientos, lo que propicia miradas caprichosas o voluntaristas desde el gobierno.

Cabe decir que lo expuesto dibuja rasgos generales que en la práctica resultan, a la luz del presente, un tanto esquemáticos y

en los que se aprecia, por ejemplo, una tendencia común a acudir cada vez más a miradas colectivas, multidisciplinarias, como las que indistintamente nutren a gobiernos demócratas y republicanos. En el primer caso, apoyados en instituciones académicas liberales, como Brookings Institution, Interamerican Dialogue, Council on Foreign Relations, y conservadoras en el segundo, como American Enterprise Institute, Heritage Foundation, Center for Strategic and International Studies, entre otras.

Ahora bien, no debe obviarse el hecho de que el conocimiento y experiencia previa que pueda tener un político —acerca de una región o del mundo en su conjunto, sobre todo si se trata del presidente del país más poderoso— lo capacita para un desempeño en la arena mundial que responda a los intereses nacionales. Más allá del enjuiciamiento ético, legal o académico que pueda hacerse del mismo y, sobre todo, a la luz de la historia pasada, de lo que se trata es de evaluar si la actuación en cuestión satisfizo o no los mandatos del imperialismo norteamericano en una etapa dada. Pero el conocimiento y la experiencia precedente no garantizan ese propósito y, mucho menos, el beneficio para los países situados al sur del Río Bravo, cuyos intereses son diferentes e incluso contrapuestos a los imperiales; como tampoco existe garantía sobre el rumbo que va a tomar un gobierno nuevo que cuente con ese conocimiento.

Cuando se examina la política seguida hacia América Latina por mandatarios demócratas, como por ejemplo James Carter, se observa que él no sólo carecía de los atributos mencionados y de familiaridad con el tema internacional y regional sino que, cuando en 1976 fue nombrado candidato a la presidencia, era considerado un político con poca experiencia como senador y gobernador, con escaso reconocimiento a nivel nacional y pocas posibilidades de éxito. Sin embargo, su desempeño hacia América Latina fue relevante y, aunque con tropiezos, funcional a Estados Unidos. Después de un decenio de desinterés por la región, su presidencia la situó de nuevo en la agenda estadounidense. Tres hitos: 1) la firma del Tratado Torrijos-Carter sobre la soberanía del Canal de Panamá, que acabó con más de setenta años de intrusión y humillación; 2) el principal paso para la normalización de las relaciones con Cuba que se concretó en el gobierno de Obama en 2014 con la apertura de las secciones de intereses y la flexibilización de algunos

ingredientes del bloqueo; 3) la afirmación de valores democráticos frente a regímenes dictatoriales, lo que convirtió el tema de los derechos humanos en bandera de la política latinoamericana, y propició un radical enfriamiento con el gobierno de Pinochet en Chile después del asesinato del ex canciller Orlando Letelier.

En los casos de Kennedy, Clinton y Obama se advierte una trayectoria parecida, en el sentido de que contaban con experiencia política (el primero y el último como senadores, y el intermedio como gobernador). Al igual que Carter, en sus labores legislativas y estatales, en las que la atención se concentra básicamente en asuntos locales, no disponían de referencias ante procesos en América Latina. Sin embargo, todos anotarían en su expediente importantes acciones desde el punto de vista de los intereses de Estados Unidos.

Así, Kennedy apadrinó la invasión a Playa Girón, promovió la Alianza para el Progreso (Alpro) y manejó la Crisis de Octubre. Clinton firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), puso en vigor la Ley Torricelli, aprobó la Helms-Burton y auspició el nacimiento de las cumbres de las Américas, al organizar la primera de ellas en Miami, en 1994, en la que surgiría la idea del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Obama —que inició su mandato con una elevada retórica prometedora de “un nuevo comienzo en las relaciones interamericanas”— dejó un legado incrementado en el proceso de reestructuración del sistema de dominación de Estados Unidos en la región, al estrechar la coordinación con los sectores oligárquicos nacionales de derecha, que propiciaron los golpes de Estado en Honduras y Paraguay. El primero con fachada democrática pero con respaldo militar, y el segundo de índole legislativa. Así se inauguró una secuencia de acciones parlamentarias y judiciales que consiguió además desestabilizar un proceso como el de Brasil, al sacar del gobierno a la presidenta Dilma Rousseff y desacreditar y encarcelar a Lula da Silva, figura emblemática de la izquierda.

También fue Obama quien manipuló la Cumbre de las Américas de 2009, 2012 y 2015 para ganar tiempo en su ofensiva enfilada contra los gobiernos progresistas, emancipadores y antiimperialistas, profundizó la escalada subversiva contra Venezuela en todos los frentes y procedió al restablecimiento de las relaciones con Cuba

por considerar que con ello avanzaría en el viejo objetivo norteamericano de derrocar la Revolución al cambiar los medios, pero manteniendo los fines. Como parte de la estrategia geopolítica de reforzamiento de los resortes de seguridad, Obama propuso la llamada Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte en América Central; reactivó la Cuarta Flota Naval, subordinada al Comando Sur; concibió el enfrentamiento subregional a las experiencias gubernamentales más radicales en el área andino-amazónica al coordinar la citada ofensiva contra la Revolución Bolivariana en Venezuela, la Ciudadana en Ecuador y la Democrático-Cultural en Bolivia; y favoreció el diálogo entre gobierno y guerrillas en Colombia, país utilizado como pieza clave en los planes de Estados Unidos. También avanzó en las intenciones de quebrar los proyectos de unidad, integración y concertación al identificar el obstáculo que representaban para los intereses norteamericanos el Alba, la Unasur y la CELAC.¹⁸

América Latina y el actual gobierno norteamericano

COMO era de esperar, la situación de Joseph Biden no encaja exactamente o al pie de la letra en las argumentaciones expuestas, dado que la realidad es siempre mucho más rica que cualquier construcción analítica o intento de clasificación. Su actuación guarda determinada correspondencia con el modelo demócrata, en el sentido de portar una mirada ideológica, pero combina ciertos elementos del pragmatismo republicano. En lo concerniente a experiencia y conocimiento de la realidad latinoamericana su caso es muy diferente de los que se han referido. Se considera que es posiblemente uno de los políticos estadounidenses con más experiencia en relaciones internacionales, América Latina incluida, atendiendo a su labor previa como senador y presidente del Comité de Relaciones Exteriores, así como a su desempeño como

¹⁸ Véanse de Yazmín Bárbara Vázquez Ortiz, “De Obama a Trump: Estados Unidos y el cambio en la correlación de fuerzas políticas en América Latina”, *Cuba Socialista* (La Habana, CCPCC), núm. 7 (enero-abril de 2018), pp. 77-99, en DE: <<https://www.pvp.org.uy/2018/09/19/de-obama-a-trump-estados-unidos-y-el-cambio-en-la-correlacion-de-fuerzas-politicas-en-america-latina/>>; y “La derecha, Estados Unidos y el imperialismo del siglo XXI en América Latina”, *Universidad de La Habana*, núm. 290 (julio-diciembre de 2020), pp. 113-137.

vicepresidente en la administración Obama, al atender diversos asuntos y realizar numerosos viajes en función de la ampliación y consolidación de intereses de Estados Unidos. En esas labores se destacó por su capacidad en el manejo de cuestiones delicadas y conflictos, y por buscar alianzas para el manejo diplomático de problemas comunes.

Respecto de América Latina, Biden fue el primer funcionario de alto nivel de la administración Obama en viajar a Centroamérica (Costa Rica) y al Cono Sur (Chile), así como el último en visitar la región andina (Colombia). Realizó alrededor de una veintena de viajes a diversos países. El que más visitó fue México, seguido de Brasil y Colombia, luego Chile y Guatemala, así como también Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Honduras y Trinidad y Tobago. Un estudio detallado señala que, aunque existió determinado grado de coordinación entre Biden y Obama, y si bien como vicepresidente respaldó las prioridades del jefe de Estado, también tuvo cierta autonomía, lo que se aprecia en la reiteración de sus intereses y manejos en temas relacionados con la seguridad, como los de la inmigración indocumentada, el narcotráfico, la corrupción generalizada y la fragilidad de las instituciones democráticas, unidos al del cambio climático. Varios análisis le adjudican una posición muy comprometida no solamente con el enfoque de Obama, sino con el que se promueve desde la razón de Estado, o sea, atendiendo los llamados intereses nacionales permanentes.

Con respecto a Cuba, pareciera que Biden invierte los términos del esquema que utilizó Obama. A diferencia de éste —que promovió las relaciones al presuponer que con ello en la Isla se produciría una gradual apertura en los temas de democracia y derechos humanos—, Biden apuesta por exigir primero que para el mejoramiento de las relaciones, la Revolución muestre cambios en ambos terrenos. En su lenguaje ha enfatizado la existencia de problemas en Cuba en el campo de violaciones de derechos humanos junto a limitaciones en el ejercicio democrático, y ha asumido posiciones semejantes hacia Venezuela, siendo significativo que desde que se proyectaba durante las elecciones primarias del Partido Demócrata, Biden fue el primer candidato en expresar su apoyo a Juan Guaidó. En su momento, se consideró su papel desde la sombra, junto a Hillary Clinton, en la acción golpista en Honduras.

Desde el punto de vista de la exposición formal de las líneas de la política exterior general y hacia América Latina de Biden, en marzo de 2021 la Casa Blanca publicó el documento titulado *Guía estratégica interina de seguridad nacional*, que podría considerarse como anticipación de la habitual estrategia de seguridad nacional que exponen las directrices gubernamentales. Si se compara con la anterior, la emitida en 2017 bajo el gobierno de Trump, se evidencian vasos comunicantes. Por ejemplo, entre los adversarios se menciona a China, Rusia, Irán y Corea del Norte, y se destaca a China como la principal amenaza.

Con respecto al continente, menciones sucintas a México, Centroamérica, a la migración irregular, entre otras referencias. Declaraciones de Anthony Blinken, secretario de Estado, y de Juan González, director del Consejo de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental, subrayan, entre otros, el tema de la supuesta defensa estadounidense de la democracia, la corrupción y la migración que, junto a pronunciamientos del propio Biden, definen lo que se perseguía en la región con la Cumbre de las Américas realizada por segunda ocasión en territorio de Estados Unidos, como ya se mencionó.

En un viejo trabajo, escribía Robert Pastor —uno de los principales estudiosos de las relaciones interamericanas en el poderoso vecino del norte— que no existían cortes naturales en la política exterior de un país. Especificaba que “a veces, los puntos de cambio decisivos en la política exterior de Estados Unidos han coincidido con un hecho específico, interno o externo, como la Gran Depresión o la Revolución Cubana”. Y agregaba que “pocos presidentes de Estados Unidos se han concentrado en América Latina y el Caribe. Aquellos que han formulado políticas se han visto forzados a hacerlo por circunstancias casi siempre debidas a crisis de seguridad”.¹⁹ Quizás esa consideración pueda servir de premisa al intento de explorar y caracterizar, a muy grandes trazos, la mirada del actual gobierno demócrata, presidido por Joseph Biden, que se esfuerza justamente por una suerte de corte intencional, no natural —para

¹⁹ Véase Robert Pastor, “The Carter administration and Latin America: a test of principle”, en John D. Martz, ed., *United States policy in Latin America: a quarter century of crisis and challenge, 1961-1986*, Lincoln/Londres, University of Nebraska Press, 1988, pp. 61-97, p. 61.

asumir la precisión de Pastor— y marcar una identidad propia que distancie su política, e incluso la contraponga a la de su antecesor.

En la coyuntura actual, parecen válidos los razonamientos de Pastor. Los problemas que exhibe la dinámica hemisférica no llevan consigo nuevos traumatismos para la lectura imperial norteamericana. Más bien existe una pauta que prolonga situaciones heredadas en algunos casos de los periodos de gobierno de Barack Obama o de Donald Trump, percibidas más bien con beneplácito por los círculos que deciden e implementan la proyección de Estados Unidos hacia América Latina.²⁰ Los objetivos maximalistas de esa política, referidos al derrocamiento de los procesos revolucionarios en Cuba y Venezuela, a la desarticulación de todos los mecanismos de integración o concertación regional y a anular los esfuerzos en favor de la unidad latinoamericana, no se han logrado. Pero el imperialismo ha cosechado frutos a partir de la escalada o contraofensiva introducida en Honduras con la modalidad de un golpe de Estado de novedosa factura.²¹

Desde entonces se aplica con no pocos aciertos un expediente desestabilizador, contrarrevolucionario y subversivo a través de la manipulación de métodos legislativos y judiciales, de la intensificación de prácticas de guerra económica, psicológica y mediática, amparadas en las fórmulas de los llamados golpes blandos y de la guerra no convencional, encaminadas a debilitar los soportes populares de los procesos progresistas y de izquierda y a desacreditar sus liderazgos, sin abandonar el empleo directo de la fuerza. Ese reajuste, como otros operados en la política norteamericana, toma en cuenta los cambios en la correlación hemisférica de fuerzas, pero teniendo siempre como eje los efectos para Cuba que, semejante a una ecuación algebraica, es una función de las readecuaciones de la estrategia hacia América Latina.

²⁰ Véase Cynthia Arnson, “Biden y Latinoamérica: ¿qué esperar?”, *Foreign Affairs. Latinoamérica* (México, ITAM), vol. 21, núm. 1 (diciembre de 2021), pp. 26-29, en DE: <<https://revistafal.com/biden-y-latinoamerica-que-esperar/>>; y Anna Ayuso, “La agenda exterior de Biden y sus implicaciones para la Unión Europea y América Latina”, *Relaciones Internacionales* (La Plata, UNLP), vol. 30, núm. 60 (2021), pp. 265-278.

²¹ Véase Roberto Regalado, “¿Creer en el ‘imperialismo benévolo’ o forjar una correlación de fuerzas para derrotarlo?”, *América Latina en Movimiento* (ALAI, 27 de octubre de 2021), en DE: <<https://mail.alainet.org/fr/node/214206?language=es>>.

*La cumbre de la ilegitimidad
y la migración latinoamericana*

AUNQUE sea un lugar común el reconocimiento de que la historia y la memoria son herramientas imprescindibles para comprender el pasado, el presente y para visualizar las opciones del porvenir, es conveniente (y aconsejable) reiterarlo. Tanto desde el punto de vista historiográfico como del contextual y teórico-metodológico, ahí radica la base, o al menos uno de los fundamentos, de una caracterización y explicación objetiva, que trascienda la expresión coyuntural de acontecimientos que desbordan el momento en que se manifiestan y se proyectan más allá de su circunstancia inmediata, en términos espaciales y temporales, con una vigencia palpable décadas después. Se trata, en esencia, de enlazar epistemológicamente historia, estructura y coyuntura.

Quizás esa premisa se aplique al examen de la IX Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en el año en que se conmemoran efemérides cuya significación se ha mantenido con enorme actualidad en el ámbito de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, conservando su simbolismo y mostrando cuán presentes están hoy viejas prácticas y conductas que tipifican las formas y contenidos de la dominación imperialista al formar parte del sistema de instrumentos, concepciones y experiencias de una estrategia en la cual se inserta el mecanismo de la llamada Cumbre de las Américas.

En el presente 2022 se cumplieron aniversarios destacados que el pensamiento crítico debe mantener en la memoria histórica y en el imaginario emancipador latinoamericano: 1) sesenta años de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA), que conllevó la ruptura de relaciones con la Isla por parte de gobiernos de la región que cedieron ante las presiones del imperialismo, con la honrosa excepción de México, país que en la actualidad retoma su tradicional mirada y vocación latinoamericanista, entre entendimientos y distanciamientos con el poderoso vecino del norte; 2) sesenta años de la crisis de los misiles, hecho sobresaliente en la historia hemisférica y mundial, con el que Estados Unidos dejó clara su posición intransigente ante lo que consideraba como amenazas a su seguridad nacional, y en el que involucró a

su principal rival geopolítico global y a un pequeño Estado latinoamericano en el Gran Caribe; y 3) cuarenta años de la Guerra de las Malvinas, en la que el imperialismo estadounidense dejó al descubierto la falacia e hipocresía de su postura y propósito, al definir su primera doctrina de política exterior, el monroísmo, para respaldar a una potencia extracontinental que agredía la soberanía de un país latinoamericano, a contrapelo de su añeja retórica.²²

Otra conmemoración: Estados Unidos arribó en 2022 al 246º aniversario de su independencia, y los tradicionales festejos nacionales del 4 de julio estuvieron acompañados de actos de extrema violencia, ya sistemáticos en la historia reciente de ese país, entre ellos tiroteos masivos en áreas urbanas populosas como las de Chicago y Filadelfia, con saldos de muertos y heridos. Lo anterior coronaba la espiral de ilegitimidad iniciada en el decenio de 1970 con el escándalo Watergate, profundizada con la irregular, fraudulenta y prolongada contienda presidencial de 2000 y, en fecha más reciente, con el asalto al Capitolio a comienzos de 2021.

En ese contexto, conviene reiterar, tiene lugar la más ilegítima de todas las cumbres que se han realizado desde 1994, y por segunda ocasión en territorio norteamericano, como se ha señalado antes. La cumbre de las exclusiones, como ha sido denominada, cuya resonancia se vio limitada, de modo anticipado, a partir de las posiciones y reclamos de países que no la concebían sin la presencia de naciones como Venezuela, Nicaragua y Cuba, cuya imagen se había criminalizado desde periodos anteriores, tanto con gobiernos republicanos como demócratas, desde George W. Bush, Barack Obama y Donald Trump, hasta Joseph Biden, con diferentes acentos y matices. Y aunque el actual presidente no ha utilizado el término con el que el anterior designó a los mismos (el de “troika de las tiranías”), de hecho, ha continuado la política guiada por el patrón que define al sistema de dominación imperialista de Estados Unidos en América Latina.

En la IX Cumbre, realizada en la ciudad de Los Ángeles, se reunieron representantes de treinta y cinco países del continente. El objetivo declarado era abordar las temáticas y los retos más apremiantes de la región, como el presente y futuro de la migración. Los compromisos resultantes se plasmaron en el documento

²² *Ibid.*

denominado “Declaración de Los Ángeles sobre migración y protección”. Sin embargo, este llamado a la cooperación fue opacado por las diferentes posiciones de los actores políticos regionales y su discrepancia con respecto a los países que debían asistir. A pesar de las críticas, Estados Unidos no envió invitación a Cuba, Nicaragua y Venezuela, por considerarlos regímenes autoritarios. Así, se impondría el criterio referido al tipo de sistema político, por encima de la geografía, para determinar qué países asistirían a la cumbre. Una vez más, Estados Unidos aplicaría hacia Nuestra América su tradicional enfoque geopolítico.

Desde que Estados Unidos decidió excluir a Venezuela, Cuba y Nicaragua, dos hechos marcaron la agenda continental: el papel de México, a partir de las declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador, para que el gobierno de Biden reconsiderara la presencia de todos los países y el fuerte cabildeo al que varios de éstos fueron sometidos, sobre todo del Caribe. En ese marco y a la luz de los distintos acuerdos, iniciativas, memorándums y declaraciones establecidas entre la mayoría de los países participantes en la cumbre, entre los que destacan la “Alianza para la prosperidad económica en las Américas”, la “Declaración de Los Ángeles sobre migración y protección” y “Fortalecer la economía basada en las energías limpias”, es posible concluir que Estados Unidos operó con la lógica de lograr la reconstitución de las cadenas de valor en la región, que son parte, a su vez, de una estrategia de reestructuración económica y política, que no comenzó con la pandemia, pero que se reforzaría con ésta y con la guerra en Ucrania. Tal hecho forma parte del intento de reposicionamiento del imperialismo norteamericano en declive hegemónico desde la década de 1970, apoyado en instituciones financieras, empresas transnacionales, entidades gubernamentales y del mundo privado, como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y la Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), respectivamente, entidades vinculadas a la asistencia militar, así como al viejo sistema interamericano, articulado en torno a la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la OEA.

En la cuestión migratoria, con el “Programa de admisión de refugiados de Estados Unidos”, el gobierno de Biden se compro-

metió a reasentar a veinte mil refugiados en los siguientes dos años, además de recibir un mayor número de haitianos desplazados. Se declaró que mediante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ese país cooperaría con organizaciones no gubernamentales de Guatemala, El Salvador y Honduras para que los solicitantes de asilo puedan realizar su trámite desde Costa Rica, a través de un “Acuerdo de transferencia de protección”, entre ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el gobierno costarricense. Por otro lado, veinte países firmaron la “Declaración de Los Ángeles sobre migración y protección”, en la que se comprometieron a consolidar esfuerzos nacionales y regionales para crear las condiciones de una migración segura, ordenada, humana y regular, y a consolidar los marcos para la protección y la cooperación internacional. Para ello trabajarán con bancos multilaterales de desarrollo, instituciones financieras internacionales y donantes. El objetivo general es gestionar las fronteras y favorecer la migración con fines laborales.

Ante temas como los relacionados con la democracia, los medios de comunicación y los derechos humanos, se distingue la llamada aprobación del “Plan de acción interamericano sobre gobernabilidad democrática”. Mediante la USAID y el Departamento de Estado, se concibe, según se declara, destinar cerca de quinientos millones de dólares en apoyo a la renovación de la democracia, al respeto de los derechos humanos, a la lucha contra la corrupción y al fortalecimiento del Estado de derecho en Nuestra América. Se habló de destinar cuarenta y dos millones de dólares a promover la democracia, la libertad de expresión y a favorecer a los medios independientes y, en general, a la sociedad civil. Se trata, en suma, de un expediente de acciones afines a la estrategia injerencista seguida por Estados Unidos, viabilizada en muchos casos a través de la conocida “diplomacia pública”; promovidas por la OEA y por las embajadas de Estados Unidos, dichas acciones echan mano de los casos de *lawfare* y *fake news*, articuladas a través de redes sociales, medios de prensa independientes y organizaciones sociales y partidos políticos de oposición. Dicho expediente está vinculado a las Operaciones Militares de Apoyo a la Información (MISO, por sus siglas en inglés) que, según la *Guía estratégica interina de seguridad nacional* de la administración Biden, ya mencionada,

pretenden mantener la capacidad de respuesta de las fuerzas de operaciones especiales a las crisis y a la guerra no convencional.

En resumen, las diversas estrategias que fueron anunciadas en la IX Cumbre de las Américas evidencian continuidades con la Cumbre por la Democracia en el tratamiento de temas como migración, democracia, medios de comunicación independientes, cambio climático y combate a la corrupción. Formulada con el acompañamiento de notables inversiones en distintos rubros,²³ la gran agenda está concebida a través de un eje estratégico encaminado a solucionar la larga crisis estructural de Estados Unidos y a neutralizar a potencias, sobre todo a China y a Rusia, consideradas como adversarias, pero también a la Unión Europea, como un aliado conflictivo que le disputa espacios hegemónicos en América Latina y el mundo, por materias primas, mercados, recursos estratégicos y presencia cultural, en el marco de contradicciones internacionales y de rivalidades entre los países imperialistas.²⁴

Como elemento que completa la caracterización expuesta de la IX Cumbre de las Américas, conviene señalar que de los treinta y dos países convocados, veinticuatro fueron representados por su jefe de Estado, mientras que ocho enviaron en su representación al canciller, embajador o algún secretario. Con excepción del presidente uruguayo, quien se excusó de asistir por su contagio de Covid-19, el resto de los jefes de Estado ausentes (Bolivia, El Salvador, Granada y San Cristóbal y Nieves, Guatemala, Honduras y México) no se presentaron en solidaridad con los países excluidos. Cinco de ellos (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y México) fueron los protagonistas del “boicot” en contra de la posición de Estados Unidos. Sin embargo, aunque en su narrativa pública condenaron la exclusión de Cuba, Venezuela y Nicaragua, dichos países fueron partícipes activos del encuentro. No sólo asistieron, sino que firmaron la declaración final, comprometiéndose a actuar en conjunto y a recibir fondos de Estados Unidos, con excepción de Bolivia. De hecho, cerca de 40% de los países presentes en la

²³ Los rubros de seguridad energética, alimentaria, sanitaria, cambio climático y energías renovables, cadenas regionales de valor, control fronterizo y de mano de obra, que incluye a trabajadores migrantes.

²⁴ Véase Aníbal García Fernández, “Cumbre de las Américas: ¿reposicionamiento de Estados Unidos?”, *Boletín Nuestra América XXI. Desafíos y Alternativas* (Buenos Aires, Clacso), año 7, núm. 69 (julio de 2022), pp. 14-16.

IX Cumbre de las Américas no firmaron la declaración, lo que refleja una gran dificultad para que Estados Unidos logre un consenso regional y torna evidentes las divisiones políticas acentuadas y la fragmentación en la región.

Ahora bien, ni un solo país invitado por Estados Unidos estuvo ausente de representación oficial en el foro. Esto refleja la importancia de la reunión y la influencia que los gobiernos norteamericanos siguen ejerciendo sobre la región, aun cuando ese liderazgo ha disminuido considerablemente en los últimos años, a causa de, entre otros factores, la política hostil, aislacionista, extremista, racista y xenófoba de Trump contra migrantes, que afectó ampliamente los lazos con América Latina.

Otro elemento que explica la pérdida del dominio estadounidense sobre América Latina es la presencia de China en la región y su creciente influencia, que ha ido llenando los vacíos diplomáticos que dejó Estados Unidos en los últimos lustros. De cierta manera el desencanto por la IX Cumbre de las Américas también es una consecuencia de ese proceso.

Cabe destacar que mientras se desarrollaba la cumbre, una caravana de unos siete mil migrantes, en su mayoría venezolanos, se dirigió desde Tapachula, México, hacia Estados Unidos. La cumbre dejó claro el carácter de la migración como fenómeno regional o continental y que, como tal, su abordaje debe atenderse con un enfoque abarcador o de conjunto, mediante las políticas públicas internas de cada país, pero también a través de la cooperación internacional. Estados Unidos es el principal interesado en que todos los países de América Latina controlen de manera más eficiente sus flujos migratorios y, por eso, también los compromete. De ahí que sea tan dadivoso al asignar recursos para atender esta problemática. En conclusión, inyectar recursos para controlar la migración es una política internacional fundamental para garantizar la estabilidad regional. Los problemas estructurales —como la violencia, la situación económica y la falta de oportunidades bien remuneradas— son los factores que expulsan a las personas de sus lugares de origen. Mientras no se atiendan estas cuestiones, las medidas de control de fronteras serán sólo un paliativo.

La “Declaración de Los Ángeles sobre migración y protección”, impuesta por Estados Unidos en la cumbre, refleja la continuidad,

si bien matizada, de una visión racista y xenófoba consustancial a la cultura del supremacismo blanco y al mito del excepcionalismo norteamericano, presente tanto en los enfoques del Partido Demócrata como del Republicano, en el pensamiento liberal y en el conservador. Dicho documento no atendió con objetividad las causas reales de la migración ni ofreció una agenda constructiva viable, realista y concreta, capaz de manejar la gestión de los flujos migratorios irregulares, en la medida que no fue portador de un proyecto de diálogo y genuina colaboración.

Por otra parte, el “Plan de acción interamericano sobre gobernabilidad democrática” suscrito en el foro fue desbalanceado y sesgado, desconocedor de la diversidad y pluralidad política y social de la región.

En lugar de conclusiones

LA mayoría de los criterios especializados en el tema concuerdan en que la región latinoamericana no es actualmente escenario de sucesos específicos descollantes, ni parece serlo en el corto plazo, y es que la misma no formará parte, por diversas razones, de las prioridades reales de la administración Biden, toda vez que más allá de las reacciones críticas de gobiernos, partidos políticos, fuerzas sociales y opinión pública, no se visualizan problemas que puedan provocar una crisis de seguridad nacional para Estados Unidos.²⁵ Aun cuando se identifican cuestiones conflictivas en la región (como las relacionadas con la migración, la influencia o presencia de potencias geopolíticas de latitudes lejanas que disputan espacios hegemónicos, los focos de conflicto en países con gobiernos catalogados como hostiles y ciertos resultados electorales recientes, con implicaciones negativas para los intereses norteamericanos), la mayoría de estudiosos, con diferentes orientaciones teóricas e ideológicas, les atribuyen un alcance menor. No las consideran con ribetes críticos de relieve, que justifiquen su manejo como prioritarias por sus consecuencias para la seguridad o los intereses nacionales norteamericanos. Semejante enfoque es compartido en

²⁵ Véase Josefina Morales, “Nuestra América 2022: los desafíos”, *Boletín Nuestra América XXI. Desafíos y Alternativas* (Buenos Aires, Clacso), año 7, núm. 63 (enero de 2022), pp. 5-6.

buen grado por grupos de investigadores e instituciones académicas, aunque no existe entre ellos una opinión totalmente consensual. Como complemento analítico, no debe perderse de vista que aunque Estados Unidos promueve una geopolítica recargada —como parte de la reestructuración de su sistema de dominación continental— se mueve con el telón de fondo de su declinación hegemónica, lo que limita sus márgenes de maniobra estratégica.²⁶

Queda abierto el análisis y debate acerca de la magnitud de las transformaciones geopolíticas que definan a América Latina, incluida la cuestión migratoria, en el futuro inmediato, y sobre la prioridad, importancia, cambio y continuidad de la estrategia continental de Estados Unidos. En ese sentido, suele apreciarse la centralidad del análisis que problematiza esas cuestiones en términos de si una vez más, el gobierno de Joseph Biden, durante los dos años de su primer mandato (quizás el único), y del que ocupe la Casa Blanca a partir de las elecciones presidenciales de 2024, considerará a la región en un segundo o tercer nivel de atención, con cierto descuido, con pocas referencias en la retórica discursiva oficial, tal y como se sintetiza en el concepto eufemístico de *negligencia benigna*, extendido en la latinoamericanística. O si, aunque no lo haga de manera totalmente explícita y directa, asumirá los imperativos de la geopolítica imperialista que condujeron a que América Latina inspirara prematuramente la primera formulación estratégica de política exterior, la Doctrina Monroe, aun hallándose el capitalismo norteamericano en su fase premonopolista, en la década de 1820, complementada algunas décadas después con la formulación ideológica del panamericanismo, a finales del decenio de 1880, y luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando añadió sus instrumentos institucionales al surgir el TIAR y la OEA. Como ha señalado un especialista en el tema

si bien América Latina no es una prioridad en una agenda de política exterior con temas urgentes y acuciantes (Ucrania, Rusia, la OTAN, China, el ciberterrorismo, la guerra comercial, alianzas en la región Asia-Pacífico, Taiwán, Medio Oriente), la región sí es importante a nivel geoestratégico. Así, con la concurrencia de sólo veinte mandatarios y el protagonismo omnipresente

²⁶ Véase David Herrera, *El siglo del americanismo: una interpretación histórica y geoestratégica de la hegemonía de Estados Unidos*, México, Akal/UNAM, 2020.

de los ausentes, la sensación —más allá de los acuerdos alcanzados— es que la cumbre fracasó, a punto tal que se pone en duda su continuidad.²⁷

Los resultados de la IX Cumbre de las Américas parecen indicar que, una vez más, en las relaciones interamericanas tendrán lugar cambios que dejarán prácticamente intacto, en lo que a dominación y control se refiere, el estado de cosas.

RESUMEN

A partir de los resultados de la IX Cumbre de las Américas (2022) se analiza la importancia que tiene América Latina para la política exterior de Estados Unidos a dos años de establecida la administración de Joseph Biden. Igualmente se valora la prioridad atribuida a la región por las percepciones gubernamentales y académicas de Estados Unidos a la luz del contexto actual que rodea las relaciones interamericanas y la importancia de la cuestión migratoria.

Palabras clave: relaciones interamericanas, administración Biden, política exterior de Estados Unidos, migración, monroísmo.

ABSTRACT

With the IX Summit of the Americas (June 6-10, 2022) as starting point, this paper analyzes the importance of Latin America to the United States' foreign affairs policy during the first 2 years of Joseph Biden's administration. The author also explores the region's significance as assessed by governmental and academic prominences in the United States in the current context of inter-American relations and the magnitude of migration matters.

Key words: Inter-American relations, Biden administration, United States' foreign affairs policy, migration, Monroe doctrine.

²⁷ Valeria Carbone, "La crisis de la cumbre: Estados Unidos y la lógica doméstica de su política exterior", *Estados Unidos. Miradas Críticas desde Nuestra América. Boletín del Grupo de Trabajo Estudios sobre Estados Unidos* (Buenos Aires, Clacso), año 4, núm. 7 (julio de 2022), pp. 9-16, p. 14.