

Biden, la disputa global y la Cumbre de las Américas de Los Ángeles*

Biden, the Global Dispute and the Summit of the Americas in Los Angeles

* El siguiente artículo se realizó en el marco Beca de investigación “Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis”, otorgada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Con financiamiento de esa institución, entre octubre de 2020 y agosto de 2021, se desarrolló el proyecto titulado “Las cuatro estrategias de América Latina frente a la crisis de hegemonía estadounidense y la transición hacia un mundo multipolar”.

Dr. C. Leandro Morgenfeld

Profesor Adjunto Regular e Investigador de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador Independiente del CONICET, en el IDEHESI. Co-Coordinador del GT CLACSO Estudios sobre Estados Unidos.

e-mail: leandromorgenfeld@gmail.com

Numero ORCID: 0000-0002-8496-1866



Resumen

La crisis de la hegemonía estadounidense y el resquebrajamiento del mundo unipolar pusieron en jaque tanto al multilateralismo cristalizado en las instituciones internacionales de la posguerra, sostenidas sobre la tríada Estados Unidos, Europa occidental y Japón, como al multilateralismo globalista neoliberal que sobre dicha base se impuso con la caída del muro de Berlín y el disciplinamiento del llamado Sur Global. A partir del desarrollo de una situación multipolaridad relativa en el mapa del poder mundial y de la aceleración de tendencias contrahegemónicas, emergió otro multilateralismo que está en relación con procesos institucionales y nuevas configuraciones relacionales, las cuales buscan redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundial, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales, la división internacional del trabajo existentes y las instituciones internacionales

Dr. C. Gabriel E. Merino

Investigador Adjunto CONICET con lugar de trabajo en el IdIHCS. Investigador y profesor adjunto de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Co-coordinador del GT CLACSO China y el mapa del poder mundial y miembro del GT Estudios sobre Estados Unidos.

e-mail: gabrielmerino23@gmail.com

Número ORCID: 0000-0002-7802-4307

dominantes. Por otro lado, en el seno del centro del poder mundial (en crisis) y como síntoma de su declive relativo y la puja de poder que ello suscita, a partir de 2001 resurgió con fuerza el unilateralismo, en primera instancia de la mano del neoconservadurismo y las primeras expresiones de lo que denominamos fuerzas “americanistas” y “nacionalistas”. Con el triunfo de Donald Trump estas fuerzas dieron un salto cualitativo. El retorno de los globalistas a la Casa Blanca, de la mano de Joe Biden, supone volver parcialmente a la estrategia que primó hasta el final del segundo mandato de Obama, pero en un contexto distinto. En este artículo nos centraremos en el análisis de la estrategia y las tácticas del gobierno demócrata para recuperar posiciones en América Latina y el Caribe, y en particular de los desafíos que enfrenta de cara a la IX Cumbre de las Américas, a realizarse en junio de 2022 en Los Ángeles.

Palabras clave: Hegemonía, unilateralismo, multilateralismo, Cumbre de las Américas.

Abstract

The crisis of US hegemony and the breakdown of the unipolar world challenged both the multilateralism crystallized in post-war international institutions, supported by the triad of the United States, Western Europe and Japan, as well as the neoliberal globalist multilateralism that was imposed on that basis, with the Berlin wall fall and the disciplining of the so-called Global South. From the development of a relative multipolarity situation on the map of world power and the acceleration of counter-hegemonic tendencies, another multilateralism emerged, related to institutional processes and new relational configurations, which seek to redistribute power and global wealth more equitably, calling into question existing interstate hierarchies, the international division of labor and the dominant international institutions. On the other hand, within the center of world power (in crisis) and as a symptom of its relative decline and the bid for power that this provokes, from 2001 unilateralism resurfaced with force, in the first instance with neoconservatism and the first expressions of what we call “Americanist” and “nationalist” forces. With Donald Trump’s victory, these forces took a qualitative leap. The return of the globalists to the White House, led by Joe Biden, means a partial return to the strategy that prevailed until the end of Obama’s second term, but in a different context. In this article we will focus on the analysis of the strategy and tactics of the Democratic government to recover positions in Latin America and the Caribbean, and in particular the challenges it faces at the IX Summit of the Americas, to be held in June 2022 in Los Angeles.

Key words: Hegemony, Unilateralism, Multilateralism, Summit of the Americas.



Con el comienzo del siglo XXI observamos una crisis de la hegemonía estadounidense y un resquebrajamiento del orden mundial que se reconfiguró en los años noventa del siglo pasado sobre la base del orden de la posguerra.

Introducción

Con el comienzo del siglo XXI observamos una crisis de la hegemonía estadounidense y un resquebrajamiento del orden mundial que se reconfiguró en los años noventa del siglo pasado sobre la base del orden de la posguerra (Wallerstein, 2006; Arrighi, 2007 y, Arrighi y Silver 2001).¹ Por un lado, el propio entramado institucional construido a partir de 1945 bajo la hegemonía estadounidense-anglosajona sufrió una profunda reconfiguración “globalista” a partir de la caída de la Unión Soviética (URSS), el disciplinamiento del “Tercer Mundo” y el desarrollo del capitalismo global neoliberal. Por otro lado, comenzaron a apa-

recer crecientes resistencias a dicho orden global tanto desde otros polos de poder ascendentes y grupos de poder de polos centrales, como también desde las clases, grupos y pueblos subordinados del llamado Sur Global. Además, en el propio núcleo central del poder mundial, surgió un creciente unilateralismo de la mano del neoconservadurismo y el “americanismo” de George W. Bush a partir de 2001, que significó una profunda impugnación desde el centro del sistema a las instituciones multilaterales vigentes, siendo la invasión a Irak en 2003 (rechazada por el Consejo de Seguridad de la ONU) un hito clave en este devenir. Desde entonces, la contradicción entre el unilateralismo

¹ Desde una mirada crítica de la teoría del sistema mundial, y especialmente desde los trabajos elaborados por Wallerstein, Arrighi, y Arrighi y Silver nos colocamos en una situación de transición histórica y espacial, la cual se caracteriza por la crisis de la hegemonía estadounidense, el declive del occidente geopolítico, el ascenso de Asia-Pacífico y en particular de China, una profunda crisis del capitalismo mundial y una agudización de las contradicciones interestatales, interempresariales, Norte-Sur y entre las clases y grupos dominantes del sistema y los grupos y clases subordinados.

americanista-anglosajón y el multilateralismo globalista se hace cada vez más profunda al interior del proyecto unipolar de los grupos y las clases dominantes de Estados Unidos, el Reino Unido y los aliados, con un gran impacto en la región en donde estas fuerzas constituyen actores centrales junto con grupos de poder locales. Además, tanto unos como otros muestran los crecientes límites de las viejas fuerzas dominantes para poder contener/subordinar a las fuerzas emergentes en el mapa del poder mundial (Merino, 2018).

Es todo un síntoma de la crisis del orden mundial que la potencia que promovió la liberalización comercial multilateral desde la época de la posguerra hasta mediados de la segunda década del siglo XXI —considerando al libre comercio como un instrumento central para mantener la paz, la seguridad internacionales y la primacía estratégica—, hayan surgido fuerzas contrarias a estas visiones y que con Trump se hayan hecho dominantes en Washington, teniendo como política de estado la guerra comercial (Merino, 2019 y Morgenfeld, 2018 a)

En este contexto, emergen otros polos de poder y se acentúan las fracturas del Norte Global, configurándose una situación de

multipolaridad relativa. Si la transición muestra sus primeras manifestaciones geopolíticas desde el inicio del siglo XXI, es a partir de la crisis de 2008 cuando el escenario de multipolaridad relativa comienza a dibujarse con mayor claridad, con la aparición de los BRICS² y el acelerado ascenso de la República Popular China y de la región de Asia Pacífico, el establecimiento de alianzas euroasiáticas con tendencias contrahegemónicas (en donde sobresale también el papel de Rusia), y una creciente, aunque claroscuro, insubordinación del Sur-Global.

Este proceso constituye el trasfondo de la crisis del sistema multilateral dominante, que también se expresa en la emergencia de otros multilateralismos, que procuran redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundiales, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales y la división internacional del trabajo.³ Retomando a Cox (1996), analizamos que, al producirse un conjunto de transformaciones tanto materiales como ideológicas —una profunda modificación en las correlaciones de fuerzas, en la cartografía del poder y en la estructura histórica mundial—, ello deviene en una crisis del entramado institucional multilateral hegemónico, que se aprecia tanto como pér-

² Entidad conformada por las grandes potencias industriales semiperiféricas emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

³ En línea con el planteo de Cox (1996), entendemos que se han producido un conjunto de transformaciones tanto materiales como ideológicas —una profunda modificación en las correlaciones de fuerzas y en la estructura histórica mundial—, que ponen en crisis el entramado institucional multilateral vigente, a la vez que producen la emergencia de otras instituciones. Como observa Costa Fernández (2013), con el problema de la legitimidad de las instituciones que ya no se corresponden con la situación del poder mundial, emerge la politización: ¿cuáles grupos sociales o de interés cuentan con el privilegio de acceder a estos espacios de toma de decisiones y cuáles no? El devenir hacia un mundo multipolar agudiza dichas tendencias, poniendo en juego otras visiones y prácticas del multilateralismo.

da de legitimidad, como en la creciente incapacidad de mediar y organizar las relaciones entre los actores fundamentales del sistema. En este sentido, emerge la politización, atravesada por una pregunta clave: ¿cuáles grupos y qué fuerzas cuentan con el privilegio de acceder a los espacios de toma de decisiones y cuáles no? (Costa Fernández, 2013).

El devenir hacia un mundo multipolar agudiza dichas tendencias, poniendo en juego otras visiones y prácticas del multilateralismo, que en la práctica no sólo cuestionan el entramado institucional vigente y reclaman para democratizar las instituciones multilaterales del “viejo orden”, sino también impulsan la creación de nuevas instituciones multilaterales y compromisos Sur-Sur globales y regionales. En este sentido, Sanahuja (2010) distingue entre el multilateralismo hegemónico de Estados Unidos, el multilateralismo normativo de la Unión Europea, el multilateralismo defensivo de los países en desarrollo y el multilateralismo revisionista de los poderes emergentes, basados en narrativas, legitimaciones discursivas, objetivos y prácticas diferenciadas. En América Latina, el giro a la “izquierda” o nacional-popular implicó la puesta en práctica, por parte de varios gobiernos, de un multilateralismo

con perspectiva multipolar y regionalista, que se vincula con el concepto de multilateralismo defensivo, en tanto aparece como un objetivo central la integración regional y la necesidad de construir un bloque que otorgue mayores márgenes de maniobra y cierta autonomía relativa.⁴

En América Latina, el giro a la “izquierda” o nacional-popular implicó la puesta en práctica, por parte de varios gobiernos, de un multilateralismo con perspectiva multipolar y regionalista que se vincula con el concepto de multilateralismo defensivo [...].

El problema de investigación, en el que se enmarcan las reflexiones presentadas en este artículo, apunta a analizar algunas de las principales estrategias de inserción internacional, en relación con la puja regional de fuerzas político-sociales a partir de 2015, en el marco de la agudización de las disputas

⁴ Sanahuja (2010) identifica este proceso como de “regionalismo postliberal”, con el acento puesto en las estrategias para la acumulación de poder regional, la integración política y social y la complementación productiva. Por su parte, Briceño Ruiz (2013) lo caracteriza como un período que se destaca por el fin de la hegemonía de la “integración abierta”, más ligada a los proyectos neoliberales. Desde esta perspectiva, puede observarse un enfrentamiento entre un emergente regionalismo autonomista y un regionalismo abierto globalista (Merino, 2017), en relación con algunos postulados de la escuela de la autonomía (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017), actualizaciones de las teorías de la dependencia (Beigel, 2006; Katz, 2018; Martins, 2011) y recientes estudios que aportan elementos para analizar los procesos de integración y el multilateralismo regional en la etapa postneoliberal (Kan, 2016).

geopolíticas mundiales, donde el imperio en declive procura asegurar desde diferentes estrategias el dominio en lo que considera su esfera de influencia fundamental. Identificamos cuatro estrategias distintas y las analizamos en relación con la política regional impulsada por Washington, así como también a la creciente presencia de China. En primer lugar, la impulsada por los gobiernos neoliberales tradicionales, que se adscriben al “regionalismo abierto” y al multilateralismo globalista (unipolar), conciben a la asociación regional como forma de avanzar hacia acuerdos multilaterales de libre comercio, adscriben a las instituciones multilaterales tradicionales y a la subordinación geopolítica a Estados Unidos y “Occidente”. En segundo lugar, y especialmente reforzada en los últimos años, se identifica una nueva estrategia a nivel continental, ligada a una emergente reacción conservadora en los grupos dominantes, que reproduce en la región el unilateralismo con centro en Washington y el rechazo al multilateralismo en sus diferentes variantes. En tercer lugar, identificamos al multilateralismo multipolar vinculado a los gobiernos nacional-populares, tanto en los de características “progresistas”, que apostaron a consolidar el Mercosur o avanzar con nuevas instituciones, como la UNASUR, para ganar mayores márgenes de autonomía, como en los gobiernos bolivarianos, que intentaron una estrategia más radical en su perspectiva contrahegemónica y antimperialista. Ambas convergen en el regionalismo autonomista, pero presentan dos formas di-

ferentes o matices dentro del multilateralismo multipolar que podemos identificar, especialmente en relación con los niveles de ruptura y disputa con el establishment estadounidense y occidental.

En nuestra investigación, al focalizarse en el período que se abre a partir del giro neoliberal conservador desde 2015, se ve que estas últimas estrategias se encuentran en un momento de debilidad y reflujo, pero también se observa el inicio de la gestación de un nuevo giro nacional-popular progresista a partir de 2018-2019, aunque aún no analizamos que esté consolidado. Por otro lado, la Pandemia del COVID-19, ha acelerado en 2020 y 2021 las tendencias estructurales de la transición histórico-espacial contemporánea y agudizado la crisis del multilateralismo tradicional, como también por la creciente disputa de proyectos políticos estratégicos en América Latina, en donde la oleada neoliberal-conservadora que se produjo en años recientes fue contrarrestada por levantamientos populares, luchas, resultados electorales favorables a fuerzas progresistas y nuevos escenarios políticos-institucionales.

La propuesta del presente artículo es analizar las estrategias mencionadas en relación con la puja de proyectos en la región y a la crisis de hegemonía estadounidense, focalizándonos en la inminente IX Cumbre de las Américas, que nos permiten observar el accionar de las fuerzas dominantes en Washington⁵ y las posiciones de los países de la región. Para ello, repasaremos sucintamen-

⁵ Para ello, tomamos los trabajos de, entre otros, Boron (2014), Suárez Salazar (2017), Morgenfeld (2018 b) y Merino (2018), que indagan sobre el papel del estado y los grupos dominantes de Estados Unidos en América Latina.

te los debates en las últimas dos Cumbres de las Américas (Panamá 2015 y Lima 2018) y los preparativos de la próxima (Los Ángeles 2022), en las que se ponen de manifiesto las diversas posiciones frente a la política interamericana impulsada por las respectivas Administraciones de Obama, Trump y Biden. Este recorte nos permitirá afinar los análisis en procesos históricos concretos, para problematizar los alcances y límites de cada de las cuatro estrategias implementadas y aportar elementos de análisis sobre la llamada crisis del multilateralismo.

Cumbres de las Américas como escenario privilegiado para observar el despliegue de las estrategias

Las Cumbres de las Américas permiten auscultar regularmente las relaciones entre Washington y sus vecinos del sur. Surgidas en los años noventa, cuando el gobierno de George Bush lanzó la *Iniciativa para las Américas* para profundizar su hegemonía hemisférica, reunían originalmente a los jefes de Estado de 34 países americanos, todos menos Cuba, país que empezó a participar en 2015. Se transformaron en la máxima instancia de articulación interamericana a nivel presidencial. En sus sucesivas ediciones se manifestaron etapas distintas del vínculo entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe. Si en los dos primeros cónclaves la agenda era impuesta casi exclusivamente por la Casa Blanca, en los siguientes fueron apareciendo grietas, que no hicieron sino mostrar el relativo declive de Washington en su pretendido *patio trasero* (Morgenfeld, 2016). En este apartado analizamos sucintamente las cumbres realizadas en Panamá

(2015), Lima (2018) y la que se había proyectado para realizarse en Estados Unidos en 2021, luego pospuesta para febrero de 2022 —pero que finalmente se celebrará en junio en Los Ángeles—, para analizar cómo se manifestaron las estrategias latinoamericanas de inserción internacional, durante las Administraciones Obama, Trump y Biden.

Estas cumbres se inscriben en diferentes etapas de la relación entre Estados Unidos y el resto del continente, que muestran alcances y límites de las estrategias de la Casa Blanca y reconfiguraciones regionales para enfrentar o adaptarse al poder de Estados Unidos. En la *posguerra fría*, la hegemonía de Washington parecía incontestable. Sin embargo, en los primeros años del siglo XXI, esta fue desafiada de diversas formas en la región. La pretendida unipolaridad con eje en Washington se derrumbó como un castillo de naipes. Ante el avance de la coordinación política alternativa en torno a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la reaparición del Mercosur como bloque regional en perspectiva neodesarrollista, el despliegue del eje bolivariano y un proyecto novedoso de integración (el ALBA-TCP), que supo desafiar explícitamente al gigante del Norte, y la creciente presencia de potencias emergentes extrahemisféricas (China, Rusia y la India, entre otras), distintos analistas postulan el declive estadounidense en el continente.

Si en los años setenta del siglo pasado Washington pudo disciplinar su *patio trasero* en alianza con las dictaduras latinoamericanas, y en los ochenta y noventa logró imponer el *Consenso de Washington* y desplegar su ambiciosa estrategia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en el si-

glo XXI su poder político y económico se encuentran relativamente desafiados, aunque su presencia militar se incrementó como nunca antes. En este apartado, entonces, nos enfocamos en las Cumbres de las Américas, ámbito en el cual se observan nítidamente los cambios más recientes en la relación de fuerzas continental y cómo se desplegaron las distintas estrategias de proyección internacional planteadas en este artículo.

En las últimas tres décadas, se realizaron ocho Cumbres: la de Miami (1994), primera reunión de mandatarios americanos en la *posguerra fría*; la de Santiago de Chile (1998), última bajo la presidencia de Clinton; la de Québec (2001), en la que el proyecto del ALCA avanzaba sin demasiados obstáculos; la de Mar del Plata (2005), donde se produjo la derrota de ese proyecto; la de Puerto España (2009), en la que primó la expectativa por la *relación entre iguales* que prometió el recién asumido Obama; la de Cartagena (2012), donde emergió una nueva agenda impuesta por América Latina, pese a las presiones de Washington; la de Panamá (2015), en la cual se produjo la inédita participación de Cuba y el histórico encuentro entre Obama y Raúl Castro; y la de Lima (2018), primera vez en la que no participó el presidente de Estados Unidos, al igual que muchos otros mandatarios de la región.

Las Cumbres de las Américas llevadas a cabo en 2005, 2009, 2012 y 2015 mostraron que Washington ya no podía comandar como lo había hecho en las tres primeras. Fracasó en la creación de un área de libre comercio continental que buscaba consolidar el “patio trasero” —el proyecto del ALCA estaba en el ADN de estas cumbres—, y también en sus políticas de guerra contra las drogas, en su agresión e intento de aislar

“*Las Cumbres de las Américas llevadas a cabo en 2005, 2009, 2012 y 2015 mostraron que Washington ya no podía comandar como lo había hecho en las tres primeras. Fracasó en la creación de un área de libre comercio continental que buscaba consolidar el “patio trasero”, y también en sus políticas de guerra contra las drogas, en su agresión e intento de aislar a Cuba del resto de la patria grande y en los múltiples intentos por derrotar al eje bolivariano.*”

a Cuba del resto de la patria grande y en los múltiples intentos por derrotar al eje bolivariano. Esto obligó a Washington a redoblar sus esfuerzos en la región, adaptando las tácticas y provocando también una modificación en las estrategias latinoamericanas. Además, todo otro conjunto de nuevas (y algunas viejas) instituciones multilaterales sin la presencia de Estados Unidos y bajo una impronta de regionalismo autónomo fueron cobrando relevancia, eclipsando en sus foros a la Cumbre de las Américas.

En 2018, Trump debía tener su debut en la región, pero volvió a imponerse lo imprevisto. Iba a asistir a la VIII Cumbre de las Américas (Lima, 13 y 14 de abril de 2018), pero sólo tres días antes del inicio de la misma, canceló su participación. Al mismo tiempo que en la capital peruana se realizaba la gala de re-

cepción de los mandatarios participantes, Trump convocó una conferencia de prensa en la que anunció que estaba bombardeando en ese momento Damasco, la capital de Siria. Su primer —y único— viaje a la región sería para participar en la Cumbre Presidencial del G20 (Buenos Aires, 30 de noviembre y 1ro de diciembre de 2018), donde la centralidad no estuvo puesta en América Latina, sino en los asuntos mundiales (en particular, en la guerra comercial entre Estados Unidos y China, iniciada en marzo de ese año).

La VIII Cumbre de las Américas fue la más deslucida reunión de mandatarios americanos desde que se realizó el primero de estos cónclaves hace 28 años. Trump cosechaba niveles de rechazo históricos en la región. Según una encuesta de *Pew Research Center*, dada a conocer en las vísperas de la reunión en Lima, el 82% de los latinoamericanos consideraban a Trump arrogante, el 77% intolerante y el 66% peligroso. La opinión favorable sobre Estados Unidos cayó 19% desde la Cumbre de las Américas de 2015, la última a la que asistió Obama. En el caso de la Argentina, sólo el 13% de la población tenía confianza en Trump en 2017, contra el 61% que cosechaba Obama en su primer año (2009) o el 40% que ostentaba en 2015, luego de anunciar la distensión con Cuba.

El faltazo de Trump al cónclave de Lima era parte de la estrategia de desdén del multilateralismo unipolar impulsado por sus antecesores. Iba de la mano también, en la región, de la alianza con Bolsonaro, como principal exponente del acople a la estrategia bilateral impulsada por la Casa Blanca. Los gobiernos neoliberales, a pesar de su alineamiento con Washington, quedaron así más descolocados. Como vimos antes, se referenciaban con la estrategia multilateral

unipolar de Obama, pero no necesariamente con el unilateralismo trumpista. Por otra parte, el eje bolivariano atravesaba una fuerte crisis —Venezuela, Cuba y Nicaragua sufrieron por esos años un especial asedio por parte de Estados Unidos y el Grupo de Lima, además de importantes dificultades económicas y problemas políticos internos en el caso de Venezuela y Nicaragua— y la estrategia multilateral multipolar de los gobiernos progresistas estaba también muy debilitada, luego de la salida de gobierno del PT en Brasil y del kirchnerismo en la Argentina. Recién en julio de ese año, con el triunfo de AMLO en México, empezaría a revertirse el giro regional conservador que se venía concretando desde el triunfo de Macri en octubre de 2015, seguido de la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela, la pérdida del poder del correísmo en Ecuador y la derrota en Bolivia del referéndum que impulsó el MAS a favor de la reelección de Evo Morales, que generó las condiciones para el futuro golpe de estado.

Hacia la Cumbre de Los Ángeles, 2022

Aunque todavía es pronto para realizar un balance de la política de Biden hacia la región, ciertamente la Cumbre de las Américas, de la cual Estados Unidos volverá a ser anfitrión (la primera se realizó en Miami, en 1994, cuando el país del norte pretendía imponer el ALCA), será un escenario privilegiado para analizar el estado de las relaciones interamericanas.

Cuando a principios de febrero de 2021, a poco de asumir, dio su primer discurso en el Departamento de Estado, Biden declaró pomposamente: “Estados Unidos ha vuelto.

La diplomacia está en el centro de nuestra política exterior". Allí expuso los lineamientos de la misma: caracterizó a China como su "mayor competidor",⁶ endureció el tono con Rusia,⁷ denunció violaciones de derechos humanos, exaltó a las agencias de seguridad estadounidenses y planteó que cooperará con el resto del mundo. Al mismo tiempo, realizó tres anuncios, que en parte modifican orientaciones de su antecesor: aumentó el límite de refugiados admitidos (de 15 000 a 125 000), el fin del apoyo de Estados Unidos a la ofensiva de sus aliados en la guerra de Yemen y el freno a la retirada de tropas estadounidenses de Alemania (Morgenfeld, 2021). Desde un inicio, la agenda de Biden buscó volver a fortalecer las alianzas e instituciones del viejo multilateralismo unipolar y del proyecto globalista neoliberal construido bajo la hegemonía estadounidense, ahora en crisis. Esto incluyó retomar la geoestrategia de intentar mantener y profundizar su influencia en las periferias Euroasiáticas, y procurar combinar una política de presiones e incentivos sobre América Latina.

Más allá de mantener el objetivo geopolítico de frenar el avance chino, la estrategia es parcialmente distinta a la de Trump. Apeló a la cooperación internacional, y al fortalecimiento de las alianzas tradicionales, aunque también a la posibilidad de entendimientos con Moscú y Pekín: "Liderar con la diplomacia

significa trabajar codo a codo con nuestros aliados y socios clave de nuevo. (...) Al liderar con diplomacia, también debemos trabajar con nuestros adversarios y competidores de forma diplomática, cuando esté en nuestro interés y en el de la mejora de seguridad del pueblo estadounidense" (Morgenfeld, 2021). Como ejemplo, señaló el acuerdo entre Estados Unidos y Rusia para extender, por otros cinco años, el tratado de armas nucleares Start. Pero, a la vez, volvió a poner el foco en avanzar sobre Ucrania y su incorporación a la OTAN, en detrimento de los intereses de Rusia, lo cual llevaría este año al conflicto militar que conmociona al mundo entero.

En esa línea, remarcó la vuelta de Estados Unidos al Acuerdo de París y la cumbre multilateral sobre el cambio climático, realizada el 22 y 23 de abril, para la cual convocó a 50 líderes de los cinco continentes. Estados Unidos también volvió a la Organización Mundial de la Salud (OMS), bastardeada por Trump. Además, se están intentando reflotar las negociaciones con Irán, en función de volver a un acuerdo nuclear, como el logrado durante la Administración Obama, del que Trump se había retirado.

Para comandar la política exterior, Biden eligió a Antony Blinken, uno de sus asesores más cercanos, quien ofició como el "número dos" del Departamento de Estado entre 2015

⁶ "Enfrentaremos los abusos económicos de China, contrarrestaremos su acción agresiva y coercitiva para rechazar el ataque de China a los derechos humanos, la propiedad intelectual y la gobernanza global. Pero estamos listos para trabajar con Beijing cuando sea de interés para Estados Unidos hacerlo". Citado en Morgenfeld (2021).

⁷ "Le dejé en claro al presidente Putin, de una manera muy diferente a la de mi predecesor, que los días en que Estados Unidos se volcaba ante las acciones agresivas de Rusia, interfiriendo con nuestras elecciones, ciberrataques, envenenando a sus ciudadanos, se acabaron". Citado en Morgenfeld (2021).

y 2017. Ya hace casi dos décadas que trabaja con el ahora presidente, desde que en el senado participaba en el Comité de Relaciones Exteriores, y luego ofició como su asesor de seguridad nacional durante sus ocho años como vicepresidente de la Administración Obama. Conocido eurófilo, globalista y ferviente multilateralista (unipolar), el actual jefe de la diplomacia estadounidense augura una orientación similar a la que se desplegó durante el último gobierno demócrata. Su estrategia se centrará en intentar restablecer los lazos con los aliados tradicionales de Estados Unidos para recuperar la unidad estratégica del Norte Global —muchos de ellos fustigados por Trump— y privilegiar los foros multilaterales desdeñados por el antecesor de Biden; así como también en intentar avanzar más efectivamente en la estrategia de contención envolvente sobre China y Rusia, buscando explotar sus contradicciones internas y sus problemas en sus periferias inmediatas.

Biden está intentando mejorar la alicaída imagen de su gobierno en la región, apelando al multilateralismo.

Biden está intentando mejorar la alicaída imagen de su gobierno en la región, apelando al multilateralismo. En ese sentido, previsiblemente, utilizará su condición de anfitrión en la Cumbre de las Américas para escenificar un nuevo vínculo más respetuoso y menos prepotente hacia los países latinoamericanos, aunque no cejó en sus ataques

a Cuba, Venezuela y Nicaragua —manteniendo la política sobre la ‘troika del mal’ de la administración Trump.

A diferencia de Trump, quien no visitó la región durante sus cuatro años en la Casa Blanca (excepto el mencionado fugaz viaje a Buenos Aires, pero para asistir a la cumbre de mandatarios del G20 en noviembre de 2018), Biden viajó 16 veces a América Latina y el Caribe durante los ocho años en los que secundó a Obama. Seguramente priorizará el diálogo con nuevos interlocutores, como Alberto Fernández, en vez de Jair Bolsonaro, quien atraviesa un momento de gran debilidad, producto de su pésimo manejo de la crisis sanitaria y de haber perdido a su principal referente y casi único sostén internacional, Trump. Avanzará con la siempre postergada reforma migratoria —que involucra a millones de hispanos, denostados por su antecesor— y ampliará la agenda de temas en las relaciones interamericanas —incluyendo lo vinculado a lo medioambiental—. Obviamente, el objetivo seguirá siendo contener la creciente presencia china, pero con herramientas y recursos parcialmente distintos a los empleados por la saliente administración republicana.

Si bien se especulaba con que la IX Cumbre de las Américas se realizaría en Miami, la misma ciudad en la que se realizó la primera hace 28 años —y donde el lobby de exiliados cubanos y venezolanos despliega su estrategia para condicionar la política interamericana de Washington— en el mes de abril de 2021 (el 14 de abril se celebra el Día de las Américas, impuesto en la capital estadounidense en 1931) y en coincidencia con los primeros 100 días de Biden en la Casa Blanca, lo cierto es que la pandemia trastocó esos planes y obligó a postergarla, primero

para febrero de 2022, y luego definitivamente para junio.

Veremos si se parece más a la Cumbre de Mar del Plata de 2005, cuando Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela rechazaron el proyecto hegemónico de Estados Unidos, en función de una estrategia de integración latinoamericana potencialmente más autónoma, o a la última de 2018, en la que primó la intrascendencia: Trump faltó a último momento, al igual que muchos otros mandatarios, debido a la creciente irrelevancia de esta instancia multilateral y a la falta de estrategia latinoamericana coordinada, producto del ascenso de gobiernos derechistas alineados con Washington. Se observará en este cónclave continental qué tiene el nuevo gobierno de Estados Unidos para ofrecer a la región, frente a una China cada día más presente económicamente y ante la reemergencia de gobiernos progresistas que plantean, al menos como horizonte, retomar la senda de coordinación y cooperación política regional. Tal como suelen hacer los demócratas, seguramente se insistirá en que la Casa Blanca procura promover la democracia, los derechos humanos y el respeto por el Estado de derecho en la región, aunque históricamente ese discurso fue utilizado para atacar a gobiernos no alineados con Washington. En la Cumbre de 2009, en Trinidad y Tobago, Obama prometió una nueva "relación entre iguales" con los países latinoamericanos. Sin embargo, la esperanza que había generado en ese encuentro se transformó rápidamente en decepción.

Veremos en Los Ángeles, también, cómo se expresarán las cuatro estrategias regionales de inserción internacional que se despliegan en el actual contexto de crisis del

orden global, y cuando Biden intenta, ampolosamente, mostrar que Estados Unidos vuelve a creer en el multilateralismo (unipolar, pero en un mundo crecientemente multipolar y con rasgos de bipolaridad en ciertos asuntos). El cambio del lugar de la cumbre de Miami, en donde se encuentra el núcleo principal de ultraconservadores que promueven una política dura y unilateral encabezada por el senador por Florida Marco Rubio, a la megalópolis californiana más liberal y globalista de Los Ángeles, con mayor influencia del Partido Demócrata, también puede ayudar o estar en sintonía con la estrategia gubernamental de matizar la estrategia sobre la región.

“La Cumbre se realizará en un momento en que incluso gobiernos alineados con Washington, como el de Piñera en Chile y Duque en Colombia, sufrieron el desgaste producido por las masivas protestas sociales en sus países.”

La Cumbre se realizará en un momento en que incluso gobiernos alineados con Washington, como el de Piñera en Chile y Duque en Colombia, sufrieron el desgaste producido por las masivas protestas sociales en sus países. El primero cedió el poder al izquierdista Gabriel Boric, el 11 de marzo, y el segundo sufrió una histórica derrota en las elecciones del 13 de marzo, que permiten

vislumbrar un triunfo electoral de Gustavo Petro en las presidenciales de mayo. Así, muchos de los gobiernos que impulsaron la Alianza del Pacífico y ProSur, alineados con posiciones proestadounidense, hoy ya no están en el poder. Y también Brasil atraviesa un escenario incierto a partir de la candidatura de Lula, quien lidera todas las encuestas para las presidenciales de 2022, lo cual debilita la estrategia del unilateralismo unipolar con el que coqueteó Bolsonaro cuando Trump era su principal sostén internacional. En la IX Cumbre de las Américas, posiblemente observemos nuevamente una articulación entre México, Buenos Aires, La Paz, Santiago de Chile, Caracas y La Habana, recomponiendo los entendimientos entre las dos estrategias que apuntan a la construcción de una inserción internacional multilateral y multipolar, aunque las diferencias entre los mismos también pueden dificultar ese camino.

El 18 de enero el gobierno de Biden anunció que la cumbre se realizará en la capital de California, del 6 al 10 de junio. También declaró que se invitaría a los líderes “elegidos democráticamente”, sembrando la duda sobre la participación de los gobiernos de Cuba, Venezuela y Nicaragua, y manteniendo la política neoconservadora de “troika del mal”. Sin un proyecto claro (como en su momento fue el ALCA) ni demasiado para ofrecer a la región en términos económicos (China reemplazó a Estados Unidos como principal socio comercial, prestamista e inversor de muchos países de la región y especialmente en Suramérica), es probable que la reunión de mandatarios sea meramente un escenario para escenificar las distintas posiciones sobre el vínculo entre los países de la región y el gigante del Norte.

Además, hay que tener en cuenta que, semanas después del anuncio de Biden, estalló el conflicto por la incursión militar de Rusia en Ucrania, generando la crisis geopolítica más importante en las últimas dos décadas, con lo cual este nuevo escenario puede modificar los planes de Washington y también los reposicionamientos de los países de la región. En un momento tan incierto desde el punto de vista geopolítico, los análisis prospectivos deben ser muy cautos.

Conclusiones: los dilemas para Nuestra América ante la inminente cumbre

Más allá de los cambios parciales en los instrumentos y en las tácticas que desplegará la Administración Biden, como ocurre desde hace décadas, Estados Unidos no cesará en su objetivo estratégico de intentar mantener a América Latina como su *patio trasero*, más aún en un escenario de crisis de hegemonía y transición en el mapa del poder mundial, en el cual necesita reforzar su influencia continental, alejando por un lado a las potencias extra hemisféricas (hoy especialmente China y Rusia), pero también intentando frenar cualquier proyecto o iniciativa de integración regional. Seguramente abandone el unilateralismo unipolar de Trump e intente recuperar el multilateralismo unipolar, como también reconstruir en parte el sistema multilateral hemisférico (clave en la construcción de la hegemonía regional estadounidense) y favorecer a las fuerzas regionales ligadas a dicha estrategia.

La visita del Consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos Jake Sullivan a Argentina y Brasil, en agosto de 2021, como parte de una gira para fortalecer los lazos estraté-

gicos, mostró algunos de los elementos que serán parte de la agenda de la nueva administración y reforzó la visita que habían hecho el director de la CIA y el jefe del Comando Sur a Brasil y Colombia un mes antes. Sullivan destacó el carácter de *alidos extra-OTAN* de ambos países y recalcó el interés/presión de Estados Unidos para combatir la influencia de China y Rusia, especialmente en materia tecnológica y estratégica (5G, inversiones en infraestructuras estratégicas, etc.). Además, procuró moderar los cambios en las tendencias políticas regionales —este año hay elecciones fundamentales en Brasil que impactarán en toda la región—, y sumar a los países a la agenda multilateral globalista de Biden, centrada en la reforma tributaria y la agenda verde contra el cambio climático. También confirmó la donación de vacunas, el “apoyo” a la Argentina en las negociaciones con el FMI y posibles inversiones en energía y agronegocios.

Divide y reinarás seguirá siendo la política central hacia la región, en la cual vuelven a aparecer fuerzas que procuran recuperar la iniciativa autonomista, aprovechar el contexto de creciente confrontación geopolítica y trazar una estrategia de coordinación y cooperación políticas, en función de retomar el proyecto de integración latinoamericana, que permita ampliar los márgenes de autonomía.

El intento por retomar el multilateralismo globalista y unipolar para la región tiene importantes límites: el declive relativo de Estados Unidos; las dificultades que posee el llamado Norte Global para ofrecer incentivos materiales para acercar a las periferias y semiperiferias de su área de influencia bajo un capitalismo crecientemente financierizado y con problemas de acumulación —los

cuales no son tan simples de abordar con instrumentos financieros como el BID—; un mundo crecientemente multipolar, que dificulta cada vez más las estrategias unipolares y en el cual el ascenso de China, y su expansión productiva, comercial y financiera, ofrece incentivos materiales, posibilidades de acumulación (bajo formas de neodependencia o de otros modelos) y mayores márgenes de maniobra político-estratégica para proyectos autonomistas en la región.

De hecho, a pesar de los esfuerzos de Washington y del giro conservador de hace unos años en América Latina, está emergiendo (aunque todavía no está consolidada) una segunda oleada nacional-popular progresista que recupera las iniciativas multilaterales en una perspectiva multipolar y con tendencias contrahegemónicas. Los cambios políticos en países clave como México y Chile son todo un indicador de este nuevo momento. El propio Grupo de Lima terminó de quedar completamente desdibujado con el triunfo de Pedro Castillo en Perú, aunque este enfrente un posible proceso destituyente por parte del Congreso.

Como pudo vislumbrarse en el caso de la disputa por el BID —Trump impuso finalmente a Mauricio Claver Carone, rompiendo una tradición de décadas—, así como en las últimas Cumbres de las Américas, indudablemente la influencia de Estados Unidos en la región sigue siendo central y, de acuerdo con las fuerzas que dominan en Washington, se observará el desplazamiento hacia una u otra estrategia de inserción regional en muchos países de la región. Pero esta influencia ya no es hegemónica y podemos observar, aunque con ciclos de flujo y reflujo, el desarrollo desde el comienzo del siglo XXI, en pleno inicio de la transición geopolítica

“*Los movimientos y fuerzas políticas y sociales nacional-populares, progresistas y de izquierda deben bregar por recuperar la UNASUR, potenciar la CELAC y la diversificación de su proyección internacional [...].*”

mundial, de estrategias de inserción multilateral multipolar articuladas con la promoción de un regionalismo autonomista y posneoliberal que, lejos de desaparecer, cobran nuevo impulso e incluso emergen en países en los que el alineamiento con Estados Unidos no tenía fisuras hasta hace poco. Las próximas elecciones en Colombia y Brasil, al igual que la Cumbre de las Américas 2022, serán un termómetro para medir el despliegue de estas estrategias en pugna.

En Los Ángeles posiblemente observemos nuevamente una articulación entre México, Buenos Aires, La Paz, Santiago de Chile, Lima, Caracas y La Habana, recomponiendo los entendimientos entre las dos estrategias que apuntan a la construcción de una inserción internacional multilateral y multipolar. Sería muy oportuno que los gobiernos de los países latinoamericanos y caribeños se reunieran previamente para consensuar una agenda común de cara a ese encuentro

continental. Entre esos puntos debería figurar el fin del bloqueo y las sanciones contra Cuba, que se terminen las presiones en función del “cambio de régimen” en Venezuela y el trazado de un plan de acción conjunta para enfrentar los devastadores efectos económicos y sociales de la pandemia y de la crisis económica global, ahondada por el conflicto en Ucrania.

Los movimientos y fuerzas políticas y sociales nacional-populares, progresistas y de izquierda deben bregar por recuperar la UNASUR, potenciar la CELAC y la diversificación de su proyección internacional (retomar, por ejemplo, las Cumbres CELAC-China) y articular políticas, por ejemplo, en torno al Grupo de Puebla, y otras instancias de coordinación política regional, en función de recuperar el proyecto de Estado Continental, para reimpulsar el multipolarismo multipolar y ampliar los márgenes de autonomía de América Latina y el Caribe.

Referencias bibliográficas

- Arrighi, Giovanni y Beverly J. Silver (2001): *Caos y Orden en el Sistema Mundo Moderno*, Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni (2007): *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*, Madrid: Akal.
- Beigel, Fernanda (2006): "Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia", *Crítica y teoría del pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires: CLACSO.
- Boron, Atilio (2014): *América Latina en la geopolítica del Imperialismo*, Buenos Aires: Ediciones LUXemburg.
- Briceño Ruiz, José (2013): "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", *Revista Estudios Internacionales*, Santiago, vol.45, no.175.
- Briceño Ruiz, José y Alejandro Simonoff (2017): "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales*, 49 (186), pp. 39-89.
- Costa Fernández, Oriol (2013): "El multilateralismo en crisis", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no.101, abril, pp. 7-25.
- Cox, Robert W. (1999): "Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory", en Cox, Robert W. y Sinclair, Timothy J. (eds.). *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press [1981], pp. 85-123.
- Kan, Julián (comp.) (2016): *El No al Alca diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*, Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- Katz, Claudio (2018): *La teoría de la dependencia cincuenta años después*, Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Martins, Carlos Eduardo (2011): *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, São Paulo: Boitempo.
- Merino, Gabriel E. (2017): "Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo", *Relaciones Internacionales*, Vol. 26, N°52, IRI, La Plata, pp. 17-37.
- Merino, Gabriel E. (2018): "Trump: la fractura en Estados Unidos y sus implicancias en la transición histórica actual", en Castorena Sánchez, Casandra; Gandásegui, Marco A. y Morgenfeld, Leandro Ariel. *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*, Buenos Aires: CLACSO.
- Merino, Gabriel E. (2019): "Guerra Comercial y América Latina", *Revista de Relaciones Internacionales*, N° 134, Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM, México, pp. 67-98.
- Morgenfeld, Leandro (2018 a): "Nuestra América frente a la reactualización de la doctrina Monroe", en Castorena Sánchez, Casandra; Gandásegui, Marco A. y Morgenfeld, Leandro Ariel. *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*, Buenos Aires: CLACSO.
- Morgenfeld, Leandro (2018 b): *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Morgenfeld, Leandro (2021): "Biden, América Latina y las mutaciones geopolíticas", *Estados Unidos. Miradas críticas desde Nuestra América*. Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO "Estudios sobre Estados Unidos", Año 5, Número 5, "Los primeros 100 días del gobierno de Biden", junio, pp. 9-16.

- Sanahuja, José Antonio (2010): "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal", en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid: Fundación CIDOB, pp. 87-136.
- Suárez Salazar, Luis (2017): *Estados Unidos vs. Nuestra América*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Wallerstein, Immanuel (2006): *La decadencia del poder estadounidense*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Otras fuentes consultadas

- González Martín, Andrés (2020): "El nuevo marco estratégico de los Estados Unidos para el hemisferio occidental", *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N°20, Ministerio de Defensa de España, octubre/diciembre, pp. 53-67.
- Methol Ferré, Alberto (2013): *Los Estados continentales y el Mercosur*, Montevideo: Ed. HUM.
- Nemiña, Pablo (2020): "El BID y el consenso de Wall Street", en *El Cohete a la luna*, <https://www.elcohetealaluna.com/el-bid-pivote-del-consenso-de-wall-street/> (1ro. de noviembre).
- Restivo, Néstor (2020): "La pelea por el BID tiene de víctima a Latinoamérica", *Página/12*, Buenos Aires (26 de julio).
- Tokatlian, Juan Gabriel (2020): "El descalabro del sistema interamericano", *Nueva Sociedad*, <https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/> (septiembre).
- Tussie, Diana (1997): *El Banco Interamericano de Desarrollo*, Buenos Aires: FLACSO/UBA.
- Ugarteche, Oscar y Carlos de León (2020): "El financiamiento de China a América Latina", *Observatorio Económico Latinoamericano*, UNAM, <http://www.obela.org/analisis/el-financiamiento-de-china-a-america-latina> (3 de febrero).