

El Declive de la Hegemonía Norteamericana dentro del Sistema Interamericano

Thomas Andrew O’Keefe

Presidente, Mercosur Consulting Group, Ltd.

[<http://www.mercosurconsulting.net>]

Profesor Adjunto, Programa de Relaciones Internacionales, Stanford University

Resumen: Utilizando a varias definiciones del concepto de hegemonía provenientes de las diferentes escuelas teóricas de relaciones internacionales además de las escrituras del sociólogo italiano e neo-marxista Antonio Gramsci, este trabajo examina la disminución del liderazgo de los EE.UU., y su dominio sobre la agenda del Sistema Interamericano. En particular, el trabajo examina el impacto del colapso del sistema monetario de Bretton Woods, la derrota militar de los EE. UU., en Vietnam, y el aumento de la riqueza de los países latinoamericanos productores de petróleo que contribuyó a la disminución de la influencia norteamericana en la Organización de Estados Americanos (OEA) en los años 70, un fenómeno que fue aún más evidente durante los años 80 gracias a las políticas bélicas hacia Centroamérica de la administración de Ronald Reagan. A pesar que el fenómeno se frenó e incluso se revirtió en la década de los 90, se aceleró dramáticamente bajo las administraciones de George W. Bush y Barack Obama, aunque sea por razones diferentes. En el caso de la administración de Bush II, esto se debe al abuso por parte de los EE.UU., de su nuevo estatus de poder unipolar y la obsesión norteamericana de combatir el terrorismo global hasta debilitar todo el orden jurídico internacional. En el caso de Obama, la explicación se debe más bien a la necesidad de responder a los desastres heredados de su antecesor en cuanto a dos guerras en Asia y una economía al borde del colapso, junto con tener que enfrentar al poder legislativo dominado por un Partido Republicano cada vez más intransigente y con poco interés de colaborar. Al mismo tiempo, Suramérica se encontraba política y económicamente fortalecida gracias al surgimiento de China como un importante socio comercial y fuente de préstamos e inversiones, algo que dio impulso para establecer la CELAC y la UNASUR como alternativas a la OEA y sin la presencia de los EE.UU. Como conclusión, el trabajo propone que la presidencia de Donald Trump amenaza con poner fin a la hegemonía norteamericana en el Sistema Interamericano.

I. Introducción

A pesar que su origen viene del griego antiguo, la palabra “hegemonía” comenzó a ser utilizada como un término teórico y conceptual solo a mediados del siglo XX gracias a la difusión de las escrituras del revolucionario italiano y sociólogo neo-marxista Antonio Gramsci.¹ En la Antigua Grecia, el líder de una alianza de largo o corto-plazo entre varias ciudades-estados que se unían voluntariamente para enfrentar a una amenaza militar puntual, ejercía la hegemonía. Los griegos estaban conscientes que este tipo de alianza podría facilitar la concentración del poder militar y político en una ciudad-estado que luego podría convertirse en potencia imperial.² Los

¹ Benedetto Fontana, “State and Society: The Concept of Hegemony in Gramsci”, en Mark Haugaard et al, eds., *Hegemony and Power* (Lanham, MD: Lexington Books, 2006), p. 23.

² Benedetto Fontana, “State and Society: The Concept of Hegemony in Gramsci”, en Mark Haugaard et al, eds., *Hegemony and Power* (Lanham, MD: Lexington Books, 2006), p. 25. Un ejemplo sería la Liga de Delos que comenzó

griegos de la antigüedad también asociaban el concepto de la hegemonía con un estado que merecía ser el líder por naturaleza gracias a lo que había realizado en cuanto al desarrollo del conocimiento cultural, intelectual y moral además de su progreso material. Esto sería el caso de Atenas que, según este criterio, llegó a convertirse en el líder hegemónico de la Antigua Grecia por sus logros en estas áreas.³

Según las teorías de relaciones internacionales contemporáneas, el concepto de la hegemonía no goza de una definición fija, pero se manifiesta principalmente en dos formas: la dominación y el liderazgo.⁴ La dominación se refiere al poderío ejercido por un estado sobre otros, o del rango o estatus que un estado goza dentro de una jerarquía de potencias en cuanto a sus capacidades materiales sean en lo militar o económico y la distribución de estas capacidades a nivel internacional. Por contraste, el liderazgo se deriva de ciertos atributos que contribuyen en afirmar una percepción por parte de otros gobiernos que un estado goza de los dotes de mando. Cada escuela teórica de relaciones internacionales discrepa en la importancia que le da a la dominación o el liderazgo para llegar a su particular definición de la hegemonía.

La denominada escuela “realista” de relaciones internacionales está basada en la idea central que para sobrevivir en un mundo que se caracteriza por la anarquía, cada estado hace todo lo posible para maximizar su poder y así lograr la hegemonía para garantizar su sobrevivencia. A pesar que un realista como el politólogo norteamericano John Mearsheimer reconoce que los estados a veces pueden decidir cooperar temporalmente para lograr una meta, en el fondo todos mantienen sus propios intereses que están fundamentalmente en conflicto.⁵ El realismo o *realpolitik* fue el punto de vista más predominante de la política exterior norteamericana durante la Guerra Fría.

La escuela neorrealista, al igual que el realismo, define la hegemonía en términos de dominación y comparte la visión de un mundo anárquico sin una autoridad central que puede controlar el comportamiento de los estados. Se aparta del realismo por el hecho que entiende que los estados no siempre están envueltos en guerras, porque lo que cada estado busca realmente es asegurar un balance de poder entre las potencias y sus aliados, y así garantizar su propia seguridad.⁶

como una alianza consensual de estados independientes bajo la hegemonía de Atenas como una manera de repulsar a una invasión persa, y que paulatinamente se transformó en el Imperio Ateniense en donde los estados aliados se convirtieron en súbditos subyugados. Fontana, p. 24.

³ Benedetto Fontana, “State and Society: The Concept of Hegemony in Gramsci”, en Mark Haugaard et al, eds., *Hegemony and Power* (Lanham, MD: Lexington Books, 2006), pp. 25-6.

⁴ Ian Clark, *Hegemony in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p. 18.

⁵ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: WW. Norton & Co., 2001), p. 18. Mearsheimer reconoce que su visión del sistema que caracteriza las relaciones internacionales es pesimista ya que ningún país jamás logrará una hegemonía global, significando que las grandes potencias están condenados a conflictos perpetuos. *Ibid.* p. 2.

⁶ Kenneth N. Waltz, “Realist Thought and Neorealist Theory”, en Charles W. Kegley, Jr., ed., *Controversies in International Relations Theories: Realism and the Neoliberal Challenge* (New York: St. Martin’s Press, 1993), p. 161. La primera preocupación de un estado es de mantener su posición dentro de un sistema estructural para así mejor garantizar su seguridad. Kenneth N. Waltz, *Theories of International Politics* (New York: Random House, 1979), p. 126.

Para un neo-realista como Kenneth Waltz, el mundo unipolar que apareció después del fin de la Guerra Fría era un fenómeno temporal que duraría poco en vista que la hegemonía norteamericana a nivel global inevitablemente provocaría una reacción por parte de otros países para balancear la prepotencia de los EE.UU.⁷

Como una respuesta a las limitaciones de las teorías realistas y neo-realistas para explicar adecuadamente todas las sutilezas de la hegemonía, un pensamiento alternativo apareció llamado la teoría de estabilidad hegemónica o *hegemonic stability theory* en inglés. Aunque también reconoce que el mundo es anárquico, el orden global se impone por la existencia de un solo poder hegemónico. Ese país hegemónico asume el rol de proveer recursos y establecer reglas e instituciones, lo que se denominan “bienes públicos”, para asegurar mejores y más predecibles resultados en las relaciones internacionales basándose en que el país hegemónico es el que más se beneficie de dicha estabilidad. Para preservar su hegemonía, el país hegemónico no solo utiliza la coerción, sino que además y lo que es más aconsejable, ofrece incentivos para que otros estados obedezcan y cumplan con las reglas del sistema elaborado por el.⁸

Al contrario del tono rígido y limitado de las teorías basadas en un mundo anárquico, las escuelas de relaciones internacionales que derivan del liberalismo suelen ser más optimistas, ya que, surgen de la filosofía humanista del Siglo de la Ilustración que ponía al hombre como el principal protagonista de lo que sucedía en el mundo. Para un liberal, el mundo no está condenado a una batalla constante entre estados que luchan por dominar y acentuar su poderío. Además, los estados en sí no son decisivos para explicar las relaciones internacionales. Un estado solo representa el pensamiento colectivo de diferentes grupos en una sociedad, y los intereses y las políticas de un estado surgen de los debates internos y las elecciones que finalmente terminan en un consenso nacional.⁹ El ser humano es capaz de colaborar y trabajar conjuntamente para el bien común, y las guerras son prevenibles siempre y cuando se logren eliminar las condiciones anárquicas que las promueven. La existencia de una potencia hegemónica contradice dos principios fundamentales del liberalismo clásico: la igualdad jurídica de los países soberanos y la no-intervención en los asuntos internos de un país soberano. Sin embargo, entre los liberales contemporáneos que aceptan que la hegemonía es una realidad, su versión es más parecida a la de

⁷ Kenneth N. Waltz, “Intimations of Unipolarity”, en Birthe Hansen et al., eds., *The New World Order: Contrasting Theories* (New York: St. Martin’s Press, 2001), p. 14. Para Waltz, el deseo por parte de los EE.UU. de preservar un mundo unipolar indudablemente fracasaría ya que el esfuerzo sobrepasaría los recursos económicos, militares, y políticos del país; ósea el esfuerzo necesario para mantener el poder hegemónico es la mejor manera de asegurar su declive. *Ibid.*, p. 15.

⁸ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the Global International Economic Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), pp. 99-100.

⁹ Mark W. Zacher y Richard A. Matthew, “Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands”, en Charles W. Kegley, Jr., ed., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge* (New York: St. Martin’s Press, 1995), p. 118. En vista que la autonomía del individuo es un valor fundamental del liberalismo y que la democracia es la forma de gobierno más propicia (hasta la fecha, por lo menos) para asegurar el desarrollo de las capacidades de cada individuo, el liberalismo considera la adopción universal de la democracia representativa como una de sus más importantes metas. Christopher Hobson y Milja Kurki, “Democracy Promotion as a Practice of Liberal World Order”, en Tim Dunne et al., eds., *Liberal World Orders* (New York: Oxford University Press, 2013), p. 196.

los antiguos griegos quienes consideraban que la hegemonía representaba una especie de liderazgo. Es decir, se permite a un país ejercer la hegemonía como el resultado de una decisión de la comunidad internacional que lo legitima como la manera más expedita para mantener el orden global y tomar decisiones decisivas.¹⁰ Bajo esta conceptualización, el país hegemónico se parece más a un *primus in tre pares*.

Una teoría liberal que también incorpora algunos aspectos del realismo es la del régimen internacional o, lo que su exponente más conocido Robert Keohane, lo denomina, “institucionalismo neoliberal”. Esta teoría fue una manera de asegurar a los norteamericanos durante los años 70 que a pesar del colapso del sistema monetaria internacional Bretton Woods y la derrota en Vietnam, el sistema económico liberal que Washington, D.C., había establecido en su esfera de influencia después de la Segunda Guerra Mundial seguiría a pesar de la ausencia hegemónica de los EE.UU. En el fondo, lo que los norteamericanos habían impulsado después de 1945 era un régimen que, con el tiempo y su aceptación e incluso internalización por parte de otros gobiernos, se había institucionalizado por haber logrado resultados exitosos y que ya no necesitaba de un poder hegemónico para mantenerlo.¹¹

Finalmente, existe el concepto de la hegemonía que proviene de las escrituras cripticas de Antonio Gramsci. Basados en un punto de vista marxista en que casi todo lo que acontece en el mundo se puede explicar por la lucha entre clases sociales, la hegemonía representa la dominación por parte de una clase social sobre las otras. Lo interesante es que esta dominación se impone no por la coerción, pero porque la clase dominante ejerce un tipo de liderazgo político e ideológico que, además, hace concesiones para lograr la aceptación de su lugar jerárquico superior por parte de las clases subordinadas.¹² Para Gramsci, una ideología exitosa explica como una clase dominante y relativamente pequeña puede ejercer la hegemonía sobre una amplia mayoría. A pesar que Gramsci utilizó su concepto de la hegemonía principalmente para explicar la situación política y económica interna de un país, sus pensamientos han sido utilizados para también explicar las relaciones entre países a nivel internacional. En este contexto, la hegemonía no es algo ejercida por un país en particular, pero representa la dominación ideológica por parte de una clase social transnacional que, gracias a estrategias inclusivas, facilita la creación de coaliciones con otras clases sociales e incorpora a las clases subordinadas a un consenso capitalista.¹³

¹⁰ Paul W. Schroeder, “From Hegemony to Empire: The Fatal Leap”, en William I. Zartman, ed., *Imbalance of Power: U.S. Hegemony and International Power* (Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, 2009), pp. 64-5.

¹¹ Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), p. 85. Keohane reconoce que es muy probable que el poder hegemónico que establece un régimen internacional utiliza la coerción inicialmente para imponer e mantener un sistema que promueve sus propios intereses nacionales. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder, CO.: Westview Press, 1989), p.78. Un régimen se caracteriza por las reglas explícitas establecidas en conferencias internacionales y vinculadas a organizaciones multilaterales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC). *Ibid*, p. 75. Una definición más expansiva de lo que consiste ser un régimen puede extenderse a las reglas y normas implícitas que guían el comportamiento de los países como, por ejemplo, el derecho internacional consuetudinario. *Ibid*, p. 76.

¹² Véase, Antonio Gramsci, “Antonio Gramsci, “Fourth Prison Notebook, Section 38”, en Joseph A. Buttigieg, ed. y trad., *Prison Notebooks Vol. II* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 183.

¹³ Philip G. Cerny, “Dilemmas of Operationalizing Hegemony”, en Mark Haugaard et al., eds., *Hegemony and Power* (Lanham, MD.: Lexington Books, 2006), p. 70.

II. El Sistema Interamericano durante el Apogeo de la Hegemonía Norteamericana

Lo que hoy en día se conoce como el Sistema Interamericano es toda una red de instituciones, principios jurídicos, y procedimientos que surgieron como consecuencia de la invitación extendida por el entonces Secretario de Estado norteamericano James G. Blaine, a todos los gobiernos soberanos de América para asistir a la primera Conferencia de Estados Americanos en Washington, D.C., entre enero y abril de 1890. Después de este encuentro en la capital norteamericana hubo tres más (*i.e.*, México en 1901-2, Rio de Janeiro en 1906, y Buenos Aires en 1910). Fue durante la cuarta Conferencia de Estados Americanos en la capital argentina donde se estableció formalmente la Unión Panamericana que sería la institución más emblemática del Sistema Interamericano hasta poco después de terminar la Segunda Guerra Mundial.

Aunque EE.UU., solo ejercía un voto en los órganos vinculados a la Unión Panamericana, su desmesurado poderío se manifestó tempranamente, ya que controlaba firmemente los asuntos que se deliberaban. A pesar de las continuas invasiones y ocupaciones de países centroamericanos y caribeños por parte de los marines norteamericanos durante las primeras tres décadas del siglo XX, y que fueron ampliamente criticadas por los países latinoamericanos, nunca se logró la aprobación en la Unión Panamericana de una resolución explícitamente condenando o poniendo fin a estas violaciones a la soberanía.¹⁴ Por ejemplo, en una reunión de todos los jefes de estado de América que se celebró en Santiago de Chile en 1923, la delegación estadounidense efectivamente evitó la aprobación de instrumentos legales formulados por destacados juristas de todo el hemisferio que hubiera prohibido la intervención en los asuntos internos de un país socio de la Unión Panamericana por parte de otro socio. En otra conferencia de jefes de estados americanos en La Habana en 1928, que coincidió con una reciente invasión y ocupación norteamericana de Nicaragua, una propuesta salvadoreña prohibiendo la interferencia en los asuntos internos de un país soberano, tampoco consiguió suficientes votos para ser aprobada dada la presión ejercida detrás de escena por los EE.UU.

La presidencia de Franklin Delano Roosevelt (1933-45) marcó un cambio de política en cuanto a las relaciones norteamericanas hacia Latinoamérica y el Caribe. Se abrogó la enmienda Platt que otorgaba a los EE.UU., el derecho de intervenir en Cuba cuando los intereses políticos y económicos norteamericanos se encontraban en peligro, se aceptó los principios de la Doctrina Calvo que requería que las disputas sobre las inversiones extranjeras se resolvieran en los tribunales del país donde se encontraba la inversión, y los EE.UU. retiró y no envió nuevas tropas a otros países americanos. Indudablemente esta nueva Política del Buen Vecino tenía sus motivos cínicos, ya que los EE.UU. necesitaba nuevos mercados para salirse de la Gran Depresión y un palpitante anti-americanismo en el resto de hemisferio no ayudaría en conseguir a nuevos clientes.

¹⁴ Una de las explicaciones por esta inhabilidad de utilizar a la Unión Panamericana para efectivamente controlar las violaciones constantes de la soberanía latinoamericana y caribeña por parte de los EE.UU. fue que Washington, D.C. siempre podía contar con el apoyo de Brasil, que veía una fuerte relación de cooperación con los EE.UU. como la mejor manera de promover a sus propios intereses en Sudamérica. Riordan Roett, "Brazil and the Inter-American System," en Tom J. Farer, ed., *The Future of the Inter-American System* (New York: Praeger Publishers, 1979), p. 241. En particular, los geo-estrategas brasileños dividían el Hemisferio Occidental en dos partes, con EE.UU. dominando y ejerciendo su influencia en Norteamérica y el Caribe, mientras que Brasil haría lo mismo en Sudamérica. Carlos Gustavo Poggio Teixeira, *Brazil, the United States, and the South American Subsystem* (Lanham, MD.: Lexington Books, 2012), pp. 36 y 50.

Esta preocupación luego se sumó al surgimiento del fascismo en Europa y lo que ya se vislumbraba como un inevitable choque bélico con los países democráticos. En el caso de que estallara otra guerra mundial era imprescindible asegurar que los países latinoamericanos (especialmente Argentina, Brasil, y Chile) no se aliaran con Alemania e Italia y de este modo que EE.UU., pudiese contar con un suministro sin interrupciones de productos naturales para llevar a cabo una campaña bélica exitosa. A pesar del notable cambio en tono de su política, EE.UU., siguió en firme control de la agenda del Sistema Interamericano y lo utilizó para presionar a los otros países del hemisferio de modo que, en primera instancia, se declarasen neutros cuando estalló la Segunda Guerra Mundial y luego, en romper relaciones diplomáticas con los países del Axis, nacionalizando las empresas y propiedades de ciudadanos del Axis y en algunos casos enviarlos a los EE.UU., para ser encarcelados en campos de concentración.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se desató un debate si aún era necesario mantener una institución análoga a nivel hemisférico. La decisión tomada por una mayoría de gobiernos latinoamericanos fue que una institución regional sería más efectiva para controlar las tendencias intervencionistas de los EE.UU., que una entidad multilateral. Es por ese motivo que se estableció la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 para reemplazar a la Unión Panamericana. La carta magna fundacional de la OEA contiene numerosos artículos y declaraciones prohibiendo cualquier tipo de intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de los países socios. También existen varias referencias a que la democracia representativa es la mejor forma de gobernar y que su preservación en cada país socio es una meta de la OEA. Cada país tiene un voto en los órganos de la OEA y, a diferencia de lo que acontece en la ONU, no existe ninguna institución como el Consejo de Seguridad Nacional donde un pequeño grupo de países gozan de un veto absoluto.

Alrededor del mismo tiempo que se estableció la OEA, también se firmó en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (o Tratado de Río) en que un ataque a un estado parte es considerado un ataque a todos los otros signatarios. En apoyo del espíritu del Tratado de Río, se establecieron varias entidades y programas dentro del Sistema Interamericano para proveer armamentos y entrenamiento militar por parte de los EE.UU., a los otros países de América con el objetivo de prevenir la intromisión soviética. Infelizmente no tardó mucho en ponerse evidente que el énfasis norteamericano en la seguridad nacional y su lucha en contra el comunismo asumirían un papel preponderante dentro del Sistema Interamericano a costo de las afirmaciones de la OEA para proteger la soberanía o la democracia representativa. Muchas veces las intervenciones norteamericanas en el Hemisferio Occidental durante la Guerra Fría ocurrieron con la aceptación de otros gobiernos latinoamericanos que se sentían amenazados por una posible revolución izquierdista o estaban dichosos de preservar buenas relaciones con Washington, D.C. para así conseguir mayor asistencia económica o préstamos a bajo interés.

En 1954, el gobierno del presidente norteamericano Dwight Eisenhower consiguió una declaración de la OEA que autorizaba el uso de cualquier tipo de acción “apropiada” en contra de cualquier gobierno de América que estaba bajo la dominación o control del comunismo internacional, ya que esta situación amenazaba la soberanía y la independencia política de los otros estados americanos y ponía en peligro la paz en el Hemisferio Occidental. Esta declaración dio la luz verde para que la CIA derrocará el gobierno democráticamente elegido de Jacobo Árbenz Guzmán en Guatemala. En 1962, EE.UU. presionó la OEA para conseguir la suspensión de Cuba en base que el gobierno comunista de Fidel Castro era incompatible con el Sistema Interamericano. En respuesta a las acusaciones de Venezuela que el gobierno cubano intentaba derrocar el gobierno

del Presidente Rómulo Betancourt, la OEA aprobó en 1964 una resolución norteamericana que llamaba a todos los países socios a romper relaciones diplomáticas con La Habana (algo que todos eventualmente hicieron, menos México). En 1965, la administración del Presidente Lyndon Johnson obtuvo la aprobación de una resolución en la OEA que autorizó retroactivamente una invasión norteamericana a la República Dominicana. Esa invasión intentaba prevenir que el presidente derrocado en un previo golpe militar en 1963, Juan Bosch, volviera al poder, ya que EE.UU., consideraba que su retorno podría facilitar el establecimiento de otro gobierno comunista en el Caribe (a pesar que Bosch fue el primer presidente dominicano democráticamente elegido en elecciones monitoreados por la misma OEA en 1962).

Durante la década de los 70, muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a demostrar una actitud más asertiva en la OEA, a veces en plena oposición a los planteamientos de los EE.UU. Esto se debe en parte por el alza del precio de petróleo que benefició a países productores como Venezuela y México, y al mismo tiempo produjo serias recesiones en las economías desarrolladas de Europa, EE.UU., y Japón, un fenómeno que también puso fin al sistema monetario internacional de Bretton Woods. No mucho después, EE.UU., sufrió una seria derrota en Vietnam con la caída de Saigón en abril de 1975 (sumándose a un nuevo gobierno comunista que ya había llegado al poder en Camboya y otro que tomaría el poder en Laos en unos meses más, ambos derrotando a líderes aliados con los norteamericanos). No es sorprendente entonces que, a pesar de la oposición de Washington, D.C., la Asamblea General de la OEA en 1975 autorizó a los países socios que así lo deseaban de re-establecer relaciones comerciales y diplomáticas con Cuba. Ese mismo año EE.UU., también se encontró aislado cuando fue el único país socio de la OEA que se opuso en agregarle al Tratado de Río de Asistencia Recíproca unas nuevas estipulaciones que, para mantener la paz y la seguridad en el Hemisferio, se reconocía la necesidad de garantizar el desarrollo económico de todos los estados americanos.¹⁵ En 1979, cuando ya se anticipaba el fin de la dictadura somocista, una propuesta norteamericana de establecer un gobierno de reconciliación nacional en Nicaragua y enviar una fuerza militar hemisférica para garantizar la paz durante la transición, fue rotundamente rechazada.¹⁶

Durante los años 80, en una época cuando muchos países latinoamericanos recuperaban su democracia, los nuevos gobiernos civiles buscaron a foros alternativos para poner fin a las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en vista de los obstáculos que la administración del presidente norteamericano Ronald Reagan imponía para resolver estos asuntos dentro de la OEA. Un foro que se presentó como una alternativa fue la ONU, facilitado por el hecho que su Secretario General entre 1982 y 1991 fue el ex-canciller peruano Javier Pérez de Cuéllar. Por su parte, el gobierno de Reagan simplemente ignoró las resoluciones en la OEA cuando decidió apoyar a Gran

¹⁵ Tom J. Farer, ed., *The Future of the Inter-American System* (New York: Praeger Publishers, 1979), p. xxii. El esfuerzo para asegurar que la seguridad económica colectiva gozaría de la misma importancia que la seguridad militar entre los objetivos esenciales del Sistema Interamericano fue liderada por Perú, que en esa época era gobernado por Juan Velasco Alvarado, un militar reformista.

¹⁶ Indudablemente los acontecimientos en la República Dominicana en 1965 ayudan explicar porque los países latinoamericanos rechazaron la propuesta hecha por la administración del Presidente Jimmy Carter (que en sí era reconocida por su política progresista en Latinoamérica a favor de los derechos humanos y en contra las dictaduras militares), ya que hubo un temor que la intromisión de tropas extranjeras en la guerra civil nicaragüense podría prolongar el régimen somocista en el poder. Carolyn M. Shaw, "Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States", Vol. 45, Tomo 3, *Latin American Politics and Society* (2003), p.79.

Bretaña en su intento de recuperar las islas Malvinas y South Georgia de la Argentina en 1982 y cuando EE.UU. invadió a Grenada en 1983. La administración del presidente estadounidense George H.W. Bush también ignora las condenas de la OEA por la invasión norteamericana de Panamá en 1989 para sacar del poder un antiguo colaborador de la CIA, el General Manuel Noriega.

Ya por principios de la década de los 90, un largo periodo de estancación económica provocada por la crisis de la deuda externa que afectó a casi todos los países latinoamericanos durante los años 80, además del colapso de la Unión Soviética y su modelo económico socialista, contribuyeron a una amplia aceptación por parte de los gobiernos del Hemisferio Occidental de las políticas de libre mercado que EE.UU., siempre había promovido para poner fin al subdesarrollo en Latinoamérica y el Caribe. Incluso, por 1994 todos los gobiernos americanos (menos Cuba) estaban comprometidos con un ambicioso esfuerzo para establecer una Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA. Otro acontecimiento importante que facilitó este consenso a nivel hemisférico durante esta década fue el hecho de que, por primera vez en la historia, todos los países americanos (con la excepción de Cuba y Haití entre 1991 y 1994) tenían jefes de estado democráticamente elegidos. Este hecho ayuda explicar porque la Asamblea General de la OEA reunida en Santiago de Chile en 1991, aprobó la Resolución 1080 acerca la Democracia Representativa. Esta resolución permitía a los países socios de la OEA responder en forma colectiva a cualquiera interrupción repentina o irregular del proceso democrático institucional en cualquier país socio. Un año más tarde, la Asamblea General de la OEA reunida en la capital norteamericana aprobó el Protocolo de Washington que finalmente entró en vigencia en 1997 y autorizaba a la OEA a suspender a cualquier país socio cuando su gobierno democrático había sido derrocado por la fuerza.¹⁷ De alguna forma, la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington marcaron un importante cambio en pensamiento que había existido previamente en Latinoamérica donde el apoyo a la soberanía era estricto y no se aceptaba ningún tipo de interferencia en los asuntos internos de otro país sin excepciones.

III. La Disminución de la Hegemonía Norteamericana en el Sistema Interamericano durante la Administración de George W. Bush

Coincidiendo con el fin del siglo XXI, el consenso económico y político que aparentemente había absorbido a toda América durante la década de los 90, se esfumó. El régimen cada vez más autoritario de Alberto Fujimori y su intento de presentarse como candidato presidencial por un tercer periodo en el 2000, puso la democracia peruana en peligro. En el plano económico, era cada vez más evidente que las políticas económicas neo-liberales promovidas por los EE.UU., y las organizaciones multilaterales con sede en Washington, D.C. no eran, por sí solas, adecuadas para fomentar una distribución de las riquezas en forma equitativa ni en los EE.UU., y mucho menos (por serias deficiencias estructurales) en los países latinoamericanos. El triunfo de un coronel del ejército (que ya había intentado un golpe de estado en 1992) en las elecciones presidenciales de

¹⁷ La posibilidad de suspender a un país socio de la OEA solo se puede efectuar después que esfuerzos diplomáticos para restaurar al gobierno democrático no prosperan y si dos-tercios de los países socios en una reunión de la Asamblea General votan a favor de la suspensión. Se puede acceder al texto completo del Protocolo de Washington, que fue incorporado como el nuevo Artículo 9 al Capítulo III de la Carta de la OEA y que entro en vigencia el 25 de septiembre de 1997, en: http://www.oas.org/dil/treaties_A-56_Protocol_of_Washington.htm

Venezuela en 1998 y su llamado para una Alternativa Bolivariana al Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA ofrecía un porvenir de lo que se podía esperar en el nuevo siglo.

En 2000, el presidente ecuatoriano, Jamil Mahuad, fue derrocado en un golpe militar con el apoyo de grupos indígenas indignados por su decisión de sustituir la moneda nacional a favor del dólar estadounidense y la implementación de una serie de reformas económicas neoliberales. El colapso financiero a fines de 2001 en la Argentina puso fin al Plan de Convertibilidad que había dolarizado su economía y al experimento neoliberal que los gobernantes en Buenos Aires habían implementado con tanto entusiasmo unos diez años antes. Durante la primera década del siglo XXI apareció lo que se denominó una “marea rosada” con la elección de presidentes que representaban la izquierda política en la Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, y Uruguay y que, en muchos casos, rechazaban (por lo menos retóricamente) las políticas neoliberales de mercado. El nuevo milenio también trajo un nuevo presidente en los EE.UU., que había perdido el voto popular y nunca se sabrá con certitud si obtuvo suficientes electores en el estado de Florida para conseguir su eventual triunfo en el Colegio de Electores para llegar a la Casa Blanca.

Indudablemente influido por los ataques terroristas de ese mismo día en los EE.UU., la Asamblea General de la OEA, reunida en Lima, aprobó la Carta Democrática Inter-Americana el 11 de septiembre de 2001 después de un discurso emocionalmente impactante a su favor por parte de Colin Powell, el entonces Secretario de Estado norteamericano. La Carta Democrática representa un esfuerzo para corregir algunas de las deficiencias de la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington, en vista que los procedimientos en ambos casos no eran considerados suficientemente decisivos para responder a un quiebre en el sistema democrático y no había manera de enfrentar una situación de un deterioro gradual. Días después de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana, en una reunión del Consejo Permanente de la OEA en Washington, D.C., Brasil pidió activar las estipulaciones de asistencia recíproca del Tratado de Río de 1947. La aprobación de la Carta Democrática y la activación de la defensa mutua del Tratado de Río fueron los últimos éxitos de los EE.UU., dentro de la OEA. El resto del periodo de la administración de George W. Bush se caracterizó por una serie de derrotas en la organización hemisférica, dando claras señales del declive de la hegemonía tradicionalmente ejercía por los EE.UU., en el Sistema Interamericano. Este fenómeno es atribuible a la manera que la Casa Blanca decidió responder a los ataques terroristas en los EE.UU., el 11 de septiembre de 2001, junto con la aparición de nuevos gobiernos de izquierda en Latinoamérica que, con el boom de las exportaciones hacia China, se sentían más seguros en el ámbito económico para presentar una cara más asertiva en el plano internacional.

La guerra en Afganistán en la cual EE.UU., bombardeó ese país desde aviones viajando cientos de metros encima de la tierra sin discriminar entre combatientes y los miles de inocentes que mataron, agregado a la decisión de la administración de George W. Bush de invadir a Irak en 2003 sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, puso fin a la solidaridad interamericana que floreció inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001. Estas dos acciones hicieron despertar la memoria colectiva en Latinoamérica y el Caribe de una larga historia de intervenciones y ocupaciones norteamericanas en la región y contribuyeron a crear un nuevo clima de desconfianza hacia los EE.UU. Otro factor importante que ayudó desplegar esta desconfianza fue el hecho que la Casa Blanca, a diferencia de todos los otros países socios de la OEA, nunca condenó el golpe de estado como tal en Venezuela que derrocó por unos días al Presidente Hugo Chávez en abril del 2002. Como represalia a la invasión y ocupación de Irak por

parte de los EE.UU., México decidió retirarse de Tratado de Río con respecto a la defensa recíproca en el 2004. En 2012, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, y Venezuela también se retiraron del Tratado de Río.

El candidato preferido de los EE.UU., para ser el próximo Secretario General de la OEA, el ex-presidente salvadoreño Francisco Flores, tuvo que retirar su candidatura en abril de 2005 cuando, por primera vez en la historia de la OEA, el candidato preferido por los norteamericanos no pudo conseguir el respaldo de una mayoría de los países socios. De los dos candidatos que todavía disputaban el cargo, Washington, D.C. prefirió al canciller mexicano Luis Ernesto Derbez en vez de José Miguel Insulza, el canciller chileno, que era un socialista que había pasado la mayor parte de la dictadura de Augusto Pinochet exiliado en México. Después de cinco balotajes en secreto, los votos seguían empatados. Cuando un bloque de países suramericanos y caribeños que apoyaban a Insulza declararon que no tenían ninguna intención de cambiar sus votos a favor de Derbez, la delegación norteamericana tuvo que ceder y volcó su apoyo a Insulza. En el voto final en mayo de 2005, Insulza fue elegido el Secretario General de la OEA con 31 votos a su favor, dos abstenciones, y un voto en blanco.

En la reunión de la Asamblea General de la OEA en Fort Lauderdale, Florida en junio de 2005, los norteamericanos recibieron otra derrota embarazosa cuando los otros países socios rechazaron su propuesta para hacer una enmienda a la Carta Democrática Inter-Americana que hubiera autorizado al Consejo Permanente, con el respaldo de organizaciones representando a la sociedad civil, monitorear si un país socio estaba cumpliendo sus deberes en cuanto a la mantención de un sistema de democracia representativa. La idea era establecer un mecanismo para mejor vigilar una situación de lento deterioro antes que explotara sorpresivamente en una crisis política grave. Como un reflejo de la desconfianza generalizada en Latinoamérica y el Caribe que generó la política exterior de la administración de George W. Bush, una amplia mayoría en la Asamblea General rechazó la propuesta norteamericana, con el pretexto que cualquier esfuerzo para sostener la democracia representativa precisaba respetar los principios fundamentales de la no-intervención en los asuntos internos de un país soberano y el derecho a la auto-determinación por parte de sus ciudadanos.¹⁸

Los años en que George W. Bush fue presidente de los EE.UU., también fueron marcados por la aparición de dos nuevas organizaciones regionales en el Hemisferio Occidental: la Unión de Naciones Suramericanas o UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños o CELAC. Las dos entidades amenazaban con marginar a la OEA, una organización que algunos gobiernos en la región (principalmente Venezuela y sus aliados de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o ALBA) rechazaban por tener una seria deficiencia: la inclusión de los EE.UU.

a. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

En diciembre de 2004, los presidentes suramericanos reunidos en Cuzco lanzaron la Comunidad de Naciones Suramericanas. En 2008, se transformó esta entidad en la Unión de Naciones Suramericanas o UNASUR. El autor intelectual en establecer la UNASUR fue Brasil

¹⁸ David W. Dent y Larman C. Wilson, *Historical Dictionary of Inter-American Organizations, Second Edition* (Plymouth, U.K.: Scarecrow Press, 2014), p. 116.

que, de esa forma, buscaba proyectar su liderazgo en América del Sur.¹⁹ Cuando se formó la UNASUR, Brasil pretendía ser el núcleo de una subregión que estaría abierto a sus inversiones y exportaciones manufacturadas para así subir su perfil a nivel global como un país económicamente y geopolíticamente importante.²⁰ Con la meta de generar una fuerte identidad suramericana, Brasilia también quiso formar una nueva orientación estratégica en que la primera manifestación sería contener las intromisiones externas---particularmente por parte de los EE.UU.---en asuntos que en su estimación eran meramente de interés continental.²¹

Un tema donde los países de la UNASUR estaban particularmente interesados en forjar una política colectiva era con respecto a la seguridad regional y es por esa razón que en 2008 se formó el Consejo de Defensa Suramericana. Brasil propuso establecer dicho Consejo como una respuesta a la incursión de soldados colombianos en territorio ecuatoriano para atacar un campamento del grupo guerrillero colombiano FARC y que tuvo como resultado la muerte de uno de sus más importantes comandantes. La violación del territorio ecuatoriano amenazó con provocar un conflicto regional cuando Venezuela instaló sus tropas a la frontera con Colombia y Quito, rompió relaciones diplomáticas con Bogotá. La creación del Consejo de Defensa Suramericana es el resultado de las limitaciones del sistema de defensa interamericana, que históricamente fue subordinada a servir los intereses de los EE.UU., y no a las prioridades de los países suramericanos.²² El establecimiento del Consejo de Defensa Suramericana recibió el fuerte apoyo de Argentina y Chile, y ambos gobiernos enfatizaron que la meta del Consejo no era convertirse en una especie de OTAN. Es por esa razón que los documentos de la UNASUR asociados con el tema de la defensa no hacen ninguna referencia a la defensa recíproca o establecen un comando colectivo. Al contrario, la UNASUR resalta que solo busca asegurar un mayor entendimiento en materias de defensa para así aumentar la cooperación militar a nivel continental, promover un clima regional de confianza, implementar medidas para mejorar la seguridad, e incentivar la expansión de una industria de productos bélicos que pueden ser vendidas en toda América del Sur.²³ Como una manera para evitar una carrera armamentista entre los países del

¹⁹ Harold Trinkunas, "Reordering Regional Security in Latin America," *Journal of International Affairs*, Vol. 66, No. 2 (2013), p. 83.

²⁰ Carlos Espinosa, "The Origins of the Union of South American Nations: A Multicausal Account of South American Regionalism," en Ernesto Vivares, ed., *Exploring the New South American Regionalism* (Farham, U.K.: Ashgate Publishing, Ltd., 2014), p. 38.

²¹ Khatchik DerGhoughassian, "The Post-Washington Consensus Regional Integration in South America: Convergence and Divergence in ALBA and UNASUR: A Comparative Perspective," en Bruce M. Bagley et al., eds., *Decline of U.S. Hegemony?: A Challenge of ALBA and a New Latin American Integration of the Twenty-First Century* (Lanham, MD.: Lexington Books, 2015), p. 175.

²² Jorge Battaglino, "Defense in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defense Council," en Pia Riggiozzi et al., eds., *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Dordrecht, NL: Springer, 2012), p. 82.

²³ Jorge Battaglino, "Defense in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defense Council," en Pia Riggiozzi et al., eds., *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Dordrecht, NL: Springer, 2012), p. 82. El Consejo de Defensa Suramericana ofrece una herramienta para promover la autonomía de los países suramericanos en cuanto a la formulación de sus propias prioridades en materias de defensa, particularmente en el desarrollo de tecnologías apropiadas, y en solucionar conflictos regionales para así evitar la intervención por parte de actores externos, como EE.UU., que tradicionalmente utilizó estas situaciones para satisfacer

continente, los países socios de la UNASUR están obligados en divulgar cada año la cantidad de su presupuesto militar y esta información es incluida en un Registro Suramericano de Gastos en Defensa que tiene difusión pública.²⁴ Con un fin parecido, en 2014 se estableció el Registro Suramericano de Inventarios Militares.

Un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la UNASUR abrió sus puertas en Buenos Aires en 2011 y, entre otras cosas, busca examinar las amenazas a la seguridad regional que surgen de las redes criminales transnacionales y también ofrece cursos en derechos humanos a los uniformados. El Centro también es la entidad de la UNASUR que recibe, verifica, y distribuye los datos entregados por los 12 gobiernos que son incluidos en el Registro Suramericana de Gastos en Defensa y el Registro Suramericano de Inventarios Militares. En 2014, se inició una Escuela de Defensa Suramericana virtual que, de alguna forma, ofrece una alternativa a la infame Escuela de las Américas fundada por el ejército norteamericano y que operó en la Zona del Canal de Panamá hasta su traslado a Fort Benning, Georgia en 1984. Entre los egresados de la Escuela de las Américas figuran varios dictadores y oficiales militares latinoamericanos vinculados a la peor represión y violaciones de los derechos humanos en la década de los 60, 70 y 80. La Escuela de Defensa de la UNASUR ofrece cursos por el Internet para uniformados y civiles en materias relacionadas con la defensa y seguridad regional además de entrenar a personas que participaran en misiones de paz de la ONU.

Cuando estalló una crisis política en Bolivia en 2008 después que se descubrió un complot para derrocar al gobierno del Presidente Evo Morales, los gobiernos suramericanos recurrieron a la UNASUR, y no a la OEA, para resolver la situación. Lo mismo sucedió en 2011 cuando el Presidente del Paraguay, Fernando Lugo, fue destituido después de ser sometido a un proceso en el Congreso que duró menos de 48 horas (aunque el intento en devolver Lugo a la presidencia para terminar su periodo nunca tuvo éxito). UNASUR también había jugado un papel más protagónico que la OEA en Ecuador en 2010 cuando un levantamiento de policías tuvo como consecuencia el breve secuestro del Presidente Rafael Correa. Por lo general, UNASUR ha sido más visiblemente activo que la OEA en los esfuerzos para resolver la crisis interna en Venezuela, enviando delegados en reiteradas ocasiones al país para facilitar el dialogo entre el gobierno y la oposición. A pesar que la OEA condenó enérgicamente el derrocamiento del Presidente José Manuel Zelaya de Honduras y su expulsión del país en 2009, incluso suspendiendo Honduras de la OEA por violar

sus propios objetivos. Francisco Carrión Mena, “Washington and the New South American Regionalism,” en Ernesto Vivares, ed., *Exploring the New South American Regionalism* (Farham, U.K.: Ashgate Publishing, Ltd., 2014), p. 62.

²⁴ El Ministerio de Defensa de cada país socio de la UNASUR tiene la obligación de proveer esta información anualmente e incluir datos sobre los salarios que se pagan a todos los individuos en el sector de defensa, cuanto se gasta en comprar armamentos, la cantidad del presupuesto dirigidos a la investigación y el desarrollo de nuevos productos bélicos, y los costos operacionales dedicados al Ministerio de Defensa y a cada rama de las Fuerzas Armadas. También se debe declarar la cantidad de dinero que cada país de la UNASUR recibe en forma de asistencia militar de gobiernos fuera del continente (aunque no es necesario informar los montos recibidos que son destinadas a la fuerzas de seguridad interna como, por ejemplo, la policía). Toda esta información se incluye en un informe que está disponible en un sitio web y es accesible por todo el público. Los informes utilizan definiciones en común y una metodología estandarizada para asegurar una cierta uniformidad que facilita hacer comparaciones válidas. Es interesante notar que esta iniciativa de la UNASUR tiene su origen en una propuesta que se presentó inicialmente en la OEA durante la década de los 90 y que buscaba aumentar la confianza entre los países socios con medidas para transparentar la información vinculada a lo militar, pero que nunca prospero. Mónica Herz, *The Organization of American States (OAS): Global Governance Away from the Media* (Abingdon, UK: Routledge, 2011), p. 42.

la Carta Democrática Inter-Americana, fue la UNASUR que eventualmente logró el retorno de Zelaya del exilio y la reincorporación de Honduras a la OEA. También fueron los otros países de la UNASUR que presionaron al gobierno de Álvaro Uribe en divulgar detalles de un acuerdo secreto en que Bogotá ofrecía a las Fuerzas Armadas norteamericanas uso de varias bases militares colombianas para supuestamente monitorear y controlar el narcotráfico. La explicación por dicho acuerdo secreto, que al final no prosperó cuando la Corte Constitucional de Colombia lo declaró nulo, fue la decisión del presidente ecuatoriano Rafael Correa en 2008 de no renovar un acuerdo que ofrecía una base en Manta a los norteamericanos para monitorear el tráfico ilícito de drogas. La posibilidad de una instalación permanente de militares norteamericanos en Colombia desató muchas preocupaciones que la presencia de dichas tropas no se limitaría al territorio colombiano. El trabajo de la UNASUR en este incidente ayudó a pacificar los ánimos en los países vecinos a Colombia. Finalmente, fueron las acciones de la UNASUR y no las de la OEA que ayudaron a pacificar las tensiones militares entre Colombia y Venezuela en 2010 cuando el gobierno colombiano acusó al presidente Hugo Chávez de ofrecer asilo a la guerrilla colombiana en territorio venezolano.

En 2010, los países de la UNASUR aprobaron la creación del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas con el propósito de armonizar las políticas para combatir no solo la producción y el tráfico de drogas, pero también otros actos criminales vinculantes como el lavado de dinero. La meta original del Consejo fue la de desarrollar una estrategia continental y así evitar la intromisión estadounidense para monitorear y prevenir el narcotráfico en suelo suramericano. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas ofreció un foro valioso para formular una demanda por parte de los gobiernos suramericanos que se desarrollara una nueva política para tratar el problema de las drogas en el Hemisferio Occidental y que se presentaría colectivamente en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena en abril del 2012. Uno de los resultados concretos de la VI Cumbre fue precisamente un llamado que la OEA preparara un informe sobre el problema de las drogas en América y como mejor enfrentar sus retos. La OEA presentó este informe en dos partes en mayo de 2013 que, entre otras cosas, concluyó que la Guerra en Contra las Drogas iniciado por los EE.UU., durante la administración de Richard Nixon en los años 70 había sido un gran fracaso. Aparte del papel que jugó en desacreditar una vez por toda la estrategia anti-narcótica de los EE.UU., de varias décadas, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas también ha liderado una campaña propuesta por Bolivia que se elimina la designación de la hoja de coca como un narcótico sujeto a tratados internacionales que prohíbe su exportación o comercialización.

Con la creación de una Unidad Técnica Electoral en 2014, la UNASUR ha enviado varias misiones de observadores electorales para monitorear elecciones nacionales y municipales además de plebiscitos en países donde observadores de la OEA no son permitidos. En esta actividad en particular, UNASUR amenaza reemplazar a la OEA en una función que por muchas décadas fue exclusiva de la organización hemisférica.

b. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

En diciembre de 2008, el entonces Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, invitó a los jefes de gobierno de todos los países de América Latina y el Caribe para una reunión en el resort de Saúípe en el estado brasileño de Bahía. Estuvo presente Cuba, pero se excluyó intencionalmente a los EE.UU., y a Canadá. Durante los tres días de la conferencia se condenó rotundamente el embargo comercial de varias décadas de los EE.UU., en contra Cuba, además de

criticar las fracasadas políticas económicas de los países desarrollados que estaban llevando al resto del mundo en ese entonces a una nueva recesión global. El encuentro resaltó el creciente poder económico de Brasil y su nueva importancia en el contexto geopolítico global, y sirvió como una advertencia a los EE.UU., a lo que enfrentaría en la próxima Cumbre de las Américas agendada para Trinidad y Tobago en abril del 2009. La reunión de Sauípe también sirvió para dar los primeros pasos a lo que eventualmente culminó en la creación formal de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños o CELAC. La CELAC representa la culminación de un proceso que comenzó en los años 80 cuando muchos gobiernos latinoamericanos buscaron a otros foros para poner fin a las guerras civiles en Centroamérica cuando la presencia de los EE.UU., en la OEA imposibilitaba usar dicha organización con ese propósito.

Actualmente, todos los países soberanos del Caribe y Latinoamérica son socios de la CELAC. Aunque el marco institucional de la CELAC es minimalista y débil y ni siquiera goza de su propio sitio web, esto no ha impedido que la Unión Europea (UE) ha utilizado el foro como una manera de facilitar el dialogo entre estas dos regiones del mundo. Hasta la fecha, se han celebrado dos cumbres entre la CELAC y la UE (el primero en Santiago de Chile en enero de 2013 y la otra en Bruselas en junio del 2015). El gobierno chino también ha utilizado la CELAC para facilitar sus discusiones y negociaciones con Latinoamérica y el Caribe, igual como lo han hecho en África subsahariana desde el 2000 con el Foro para la Cooperación China-África. La CELAC sirve para facilitar el dialogo entre China y esos países de América donde Beijing aún no mantiene relaciones diplomáticas.²⁵ En enero de 2015, China fue el anfitrión de una cumbre que se celebró en Beijing con la presencia de todos los países socios de la CELAC. Dicha cumbre culminó con una promesa por parte del presidente chino Xi Jinping de invertir o prestar miles de millones de dólares en la región como un plan de asistencia y cooperación para América Latina y el Caribe. Chile fue el próximo anfitrión de la siguiente cumbre CELAC-China que tuvo lugar en Santiago en enero del 2018.

IV. La Falta de Liderazgo e Influencia Norteamericana en el Sistema Interamericano durante la Administración de Barack Obama.

El deterioro del liderazgo y la influencia de los EE.UU., en la OEA persistieron durante la administración de Obama a pesar que la Casa Blanca intentó distanciarse de las políticas prepotentes de muchos de sus antecesores, enfatizando que buscaba a socios y no a súbditos en América Latina y el Caribe.²⁶ En 2009, EE.UU., se encontró otra vez aislado en una reunión de la Asamblea General de la OEA, esta vez en San Pedro Sula en Honduras (por coincidencia unas semanas antes del golpe de estado que derrocó al Presidente Zelaya) cuando los otros países socios decidieron revocar la resolución de 1962 que había suspendido a Cuba. A pesar que el gobierno

²⁵ Hasta la fecha, de los 20 países que todavía reconocen a Taiwán como el gobierno legítimo chino, más de la mitad se encuentran en Latinoamérica y el Caribe como legado de la Guerra Fría: 1) Belice; 2) El Salvador; 3) Grenada; 4) Guatemala; 5) Haití; 6) Honduras; 7) Nicaragua; 8) Republica Dominicana; 9) Saint Kitts y Nevis; 10) Santa Lucia; y, 11) San Vicente y la Granadinas.

²⁶ Durante la V Cumbre de las Américas que se celebró en la capital de Trinidad y Tobago en abril de 2009, el presidente norteamericano enfatizó que EE.UU., buscaba una nueva asociación entre iguales. “En nuestras relaciones no hay socios de primera y socios de segunda; hay relaciones basadas en el respeto mutuo, los intereses comunes y los valores compartidos.” Véase, Palabras del Presidente Estadounidense Barack Obama del 17 de abril de 2009 en la Ceremonia de Apertura de la Quinta Cumbre de las Américas. Se puede acceder a una traducción del texto en castellano en: http://www.summit-americas.org/V_Summit/remarks_usa_sp.pdf

cubano, hasta la fecha, no ha mostrado ningún interés en reactivar su membresía en la OEA, el país participó en la VII Cumbre de las Américas que se celebró en Panamá en abril del 2015. Algo que facilitó la presencia cubana (a pesar de no cumplir con un requisito fundamental de tener un sistema de gobierno democrático) fue la decisión de la administración Obama a fines del 2014 de comenzar el proceso de re-establecer plenamente las relaciones diplomáticas entre Washington, D.C. y La Habana. Esto evitó que la VII Cumbre en Panamá fracasara por poca asistencia, ya que un importante número de países latinoamericanos y caribeños al concluir la previa Cumbre en Cartagena en 2012 ya habían advertido que no asistirían a la próxima si Cuba no estaba invitado.

En septiembre de 2012, la República Bolivariana de Venezuela anunció retirarse de la Convención Americana de Derechos Humanos y revocar su aceptación de la jurisdicción obligatoria del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos en San José, Costa Rica. No mucho tiempo después, la República Dominicana amenazó con hacer lo mismo cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos condenó la decisión del Tribunal Constitucional dominicano que afirmó la decisión del gobierno de retirar la ciudadanía dominicana a cualquiera persona que fuese descendiente de haitianos que habían inmigrado al país después de 1929. Por su parte, Brasil rechazó una medida cautelar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que llamaba a suspender las actividades vinculadas a la construcción de una represa hidroeléctrica en Belo Monte hasta que hubiera una consulta previa con las comunidades indígenas que serían negativamente afectadas. Como represalia, el gobierno brasileño no pagó sus cuotas anuales a la OEA por varios años y retiró su embajador antes la organización.

Furioso por las frecuentes condenas por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a su política de imponer restricciones a la prensa y medios de comunicación en su país, el presidente ecuatoriano Rafael Correa, lideró una campaña en 2012 que fue respaldada por sus pares en Bolivia, Nicaragua y Venezuela que buscaba “reformular” el sistema interamericano de derechos humanos. Al mismo tiempo, el gobierno argentino pedía el traslado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fuera de Washington, D.C., a favor de una capital latinoamericana. La propuesta ecuatoriana y de sus aliados del ALBA no prosperó, en vista que los otros países socios de la OEA se dieron cuenta que el propósito de las reformas era debilitar el sistema. En todo caso, las propuestas del Ecuador y Argentina sirvieron para incomodar a los EE.UU. Al mismo tiempo que los norteamericanos defendían que la sede de la Comisión se quedara en su capital y abogaban para preservar el *estatus quo* del sistema interamericano de derechos humanos, la verdad es que EE.UU., no participa plenamente en dicho sistema. Por un lado, su congreso federal nunca ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos, algo que implica, *ipso facto*, no aceptar la jurisdicción compulsoria del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos. Como si eso no fuese poco, el gobierno norteamericano considera que las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son meramente recomendaciones que no son obligatorias, y si así lo desean, las pueden ignorar a su gusto.

En octubre de 2013, con el apoyo de los dos principales partidos políticos del país, el congreso norteamericano aprobó el Acta para Revitalizar y Reformar la Organización de Estados Americanos.²⁷ Entre otras cosas, esta legislación pide que se implemente un sistema de cuotas anuales regularizado y que, después de octubre de 2018, ningún país socio de la OEA debe pagar

²⁷ Véase, Public Law 113-41-Oct. 2, 2013 at 22 USC 290q. El texto completo en inglés del Acta se encuentra en: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ41/PLAW-113publ41.pdf>

más del 50 por ciento de la suma total de las cuotas obligatorias anuales. El Acta también pide que la OEA revise anualmente todos los mandatos exigidos por los gobiernos y que los reduzca a esos que realmente corresponden a la misión central de la organización, además de asegurar que haya un presupuesto adecuado para poder implementarlos. También insiste en que los procedimientos para contratar, despedir, y promover el personal de la OEA sea transparentes y basados en los méritos de los individuos.²⁸ El Acta es el resultado de años de frustraciones por parte del congreso norteamericano, particularmente representantes y senadores del Partido Republicano, que sienten que la OEA frustra las políticas que los EE.UU., desean avanzar en el Hemisferio Occidental. Incluso durante la administración de Obama se escuchaban quejas de algunos burócratas del Departamento de Estado que la Asamblea General de la OEA había sido secuestrada por un pequeño grupo de países latinoamericanos (léase ALBA) para promover sus propios intereses sin tomar en cuenta los de EE.UU., y por esa razón se tomó la decisión de alejarse y minimizar la participación norteamericana en la OEA.²⁹

V. Donald Trump y el Futuro del Sistema Interamericano

La administración de Donald Trump parece querer debilitar aún más el Sistema Interamericano, precisamente cuando se lo necesita para tratar de resolver en forma pacífica la crisis política y económica en Venezuela que cada día se empeora. En marzo de 2017, la administración de Trump no participó en las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que investigaba la prohibición que EE.UU., impuso para impedir la entrada a su territorio de ciudadanos de siete países de mayoría musulmana y otras propuestas vinculadas al tema migratorio. En junio de 2017, fracasó un intento de aprobar una resolución respecto Venezuela en la Asamblea General de la OEA cuando no se logró obtener una mayoría de dos tercios de los países socios reunidos en Cancún. Entre otras cosas, la resolución pedía al presidente venezolano Nicolás Maduro, que dejara entrar a su país una delegación compuesta por representantes de varios países socios de la OEA para tratar de mediar una solución entre el gobierno y la oposición. Algunos comentaristas atribuyeron este fracaso al hecho que el entonces Secretario de Estado norteamericano Rex Tillerson, decidió no asistir a la reunión y personalmente cabildar suficiente apoyo a favor de la resolución.³⁰ En esa misma reunión, se rechazó el sumamente calificado candidato norteamericano para ocupar uno de los tres escaños vacantes en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La única otra vez que esto había sucedido fue en 2003, cuando la administración de George W. Bush presentó a alguien que no tenía los suficientes antecedentes (en una época cuando se cuestionaba abiertamente el compromiso del gobierno norteamericano en defender y hacer cumplir los derechos humanos en vista que voceros

²⁸ Según el congreso federal de los EE.UU., las competencias centrales de la OEA incluyen: (1) fortalecer la paz y la seguridad; (2) promover y consolidar la democracia representativa; (3) resolver disputas regionales; (4) monitorear y proveer asistencia electoral; (5) promover el crecimiento económico y la cooperación en temas de desarrollo; (6) facilitar el comercio; (7) luchar contra el comercio ilegal de las drogas y el crimen transnacional; y, (8) apoyar al sistema interamericano de derechos humanos.

²⁹ Jorge Heine and Brigitte Weiffin, *21st Century Democracy Promotion in the Americas: Standing Up for the Polity* (Abingdon, UK: Routledge, 2015), pp. 139-140.

³⁰ Véase, Michael J. Camilleri, "What Does Defeat at OAS Meeting Portend for U.S. Influence in the Americas?" *Latin America Goes Global*, 23 de junio de 2017. Se puede acceder al texto completo del artículo en inglés en: <http://latinamericagoesglobal.org/2017/06/defeat-oas-meeting-portend-us-influence-americas/>

de la administración de George W. Bush salían con frecuencia a defender el uso de “técnicas de interrogatorio mejoradas”).

En su propuesta de presupuesto para el gobierno federal durante el año fiscal 2018, la Casa Blanca pidió un total de solamente US\$ 42 millones para la OEA (es decir US\$ 8 millones menos de lo que es la cuota obligatoria de los EE.UU., para 2018) y no pidió fondos adicionales para hacer contribuciones voluntarias. A pesar de que el Congreso Federal aprobó un presupuesto definitivo el 23 de marzo de 2018, aún no se conocen precisamente las sumas que finalmente serán destinadas a las cuotas obligatorias y las contribuciones voluntarias norteamericanas para la OEA. En todo caso, si el plan original de la Casa Blanca se efectúa, esto afectará el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que solo US\$ 5 millones de su presupuesto total de US\$ 9 millones por año viene del Fondo Normal de la OEA (los otros US\$4 millones provienen de contribuciones voluntarias hechas, principalmente, por los EE.UU.)³¹ En 2016, un recorte a las contribuciones voluntarias a la OEA afectó seriamente el trabajo de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos, provocando la cancelación de audiencias y el despido temporal de personal.

La decisión a último momento por parte del Presidente Trump de no asistir a la VIII Cumbre de las Américas en Lima en abril de 2018 marcó la primera ausencia de un presidente norteamericano a una cumbre desde que se celebró la primera en Miami en 1994. Tal vez sea mejor que Trump no se presentara, ya que evitó un incidente o escándalo que pudiera haber reducir aún más la ya debilitada influencia y liderazgo de los EE.UU., en el Hemisferio Occidental. Entre otras cosas, el tema central de esta cumbre en Lima fue la necesidad de luchar en contra la corrupción y poner fin a la impunidad. Esto hubiera centrado la atención en Trump y sus negocios sórdidos por todo el mundo antes y después de su llegada a la Casa Blanca. Es probable que la reunión en Lima será la última Cumbre de las Américas (a pesar de la oferta del vice-presidente norteamericano Michael Pence que EE.UU., sea el anfitrión de la próxima cumbre en 2021) si es que Donald Trump es reelegido presidente en vista de la poca importancia que le da a la diplomacia, en general, y su poco interés por la región más allá de servir como un blanco de sus insultos.

VI. Conclusión

Usando cualquiera de las definiciones de la hegemonía (con la excepción de Gramsci) en la década de los 70 y 80 se presentaron las primeras fisuras a la dominación y el liderazgo que EE.UU., tradicionalmente ejercía en el Sistema Interamericano. Entre otras cosas, durante este período, los gobiernos latinoamericanos lograron terminar con el aislamiento diplomático e económico de Cuba impuesto por los EE.UU., y buscaron a otros foros para poner fin a las guerras civiles en Centroamérica cuando los norteamericanos ponían trabas para lograr la paz en la OEA. En ambos casos, se desafiaba el poderío de los EE.UU., y se encontraban alternativas a las instituciones donde aún dominaban los intereses norteamericanos. Para los seguidores de Gramsci, estos ejemplos no reflejarían una verdadera disminución de la hegemonía estadounidense en vista que los objetivos primordiales de las elites políticas y económicas en toda América se mantenían iguales. Los desafíos a los EE.UU. de esta época, más bien representaban discrepancias con una visión pero no al sistema o régimen que, por lo general, era compartida por todos los gobiernos de

³¹ Ben Raderstorf and Michael Shifter, *Rebuilding Hemispheric Consensus: A Reform Agenda for the Organization of American States*, Rule of Law Program Report (Washington, DC: Inter-American Dialogue, febrero de 2018), p. 15.

América (con la notable excepción de Cuba). En otras palabras, estos desafíos no manifestaban la construcción de una narrativa contra-hegemónica. Y esto se demuestra claramente con lo relativamente fácil que fue establecer un consenso hemisférico durante la siguiente década de los 90 cuando casi todos los países socios de la OEA implementaron políticas económicas de mercado y respetaban las reglas del juego de la democracia representativa. No sería hasta comienzos del siglo XXI cuando emergió la posibilidad de una verdadera narrativa contra-hegemónica liderada por los países del ALBA y el establecimiento de instituciones como la CELAC y la UNASUR que explícitamente excluyen a los EE.UU., y de alguna forma, desafían al Sistema Interamericano.

La fragilidad del marco institucional de la CELAC y la UNASUR pone en duda cualquiera aseveración que estas dos organizaciones presentan un desafío sostenible a la OEA. Además, el fin de la “marea rosada” y el retorno de gobiernos más conservadoras y con marcadas preferencias para el libre comercio y económicas de mercado en la mayoría de los países latinoamericanos, también indican que si existió una narrativa contra-hegemónica, fue de corto plazo. Entre los países que formaron el núcleo del ALBA, Venezuela se encuentra en una profunda crisis política y económica, Rafael Correa ya no es Presidente del Ecuador y su sucesor (a pesar de venir del mismo movimiento político) prefiere el diálogo con sus opositores y no enfrentamientos continuos, en Bolivia existe un descontento generalizado que incluye a muchos grupos indígenas con los intentos de Evo Morales de perpetuarse en el poder, y el pueblo nicaragüense se alza en contra el autoritarismo y la cleptomanía de Daniel Ortega y su esposa. Incluso es dudoso que el sistema socialista y totalitario de Cuba puede sobrevivir la era de los hermanos Castro.

Si existe un declive en la hegemonía norteamericana dentro del Sistema Interamericano hoy en día, esto se debe principalmente a la aparición de China como un importantísimo socio comercial y fuente de capital particularmente para los países suramericanos y a la propia política exterior de los EE.UU., dos fenómenos que también coincidieron con la llegada del siglo XXI. En esto la administración de George W. Bush y su decisión de embarcarse en dos conflictos desgastadores en Afganistán e Irak que aún continúan, y entrar en una guerra sin fin contra el terrorismo islamista, fueron claves. Estas decisiones amortiguaron la confianza en Latinoamérica y el Caribe en cuanto a la política exterior de los EE.UU., y desviaron la atención y el capital norteamericano a otras partes del mundo fuera del Hemisferio Occidental. No es una coincidencia que la administración de George W. Bush coincidió con el colapso del ambicioso proyecto de establecer una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta falta de interés en la región continuó con el gobierno de Barack Obama, aunque mucha de explicación se debe a la necesidad de resolver los desastres económicos y de política externa heredadas de la previa administración y la intransigencia por parte de la mayoría republicana que Obama tuvo que enfrentar en el Congreso Federal por los últimos seis años de su mandato. Al mismo tiempo, la administración de Obama nunca se interesó en fortalecer la OEA y prefería reducir la participación de los EE.UU., precisamente cuando algunos gobiernos latinoamericanos cuestionaban la necesidad de mantener una organización hemisférica o la trataban de marginalizar.

El Presidente Trump, con su política unilateralista de “los EE.UU., primero”, amenaza con debilitar aún más---tal vez fatalmente---la OEA y su potencial para lograr un consenso hemisférico para así enfrenta los serios problemas que afectan a la región y que requieren de una mayor cooperación entre todos. Estos problemas incluyen el narcotráfico, la inmigración indocumentada, la corrupción y la impunidad, y como disminuir y adaptarse al cambio climático. Si Trump, entre otras cosas, abroga el Tratado de Libre Comercio de Norte América, continua con sus esfuerzos de echar a todos los indocumentados de los EE.UU., reinicia la desacreditada Guerra en contra las

Drogas, y persiste en negar la realidad del cambio climático antropogénico, estaría cumpliendo lo que la teoría de estabilidad hegemónica advierte es siempre un peligro cuando un poder hegemónico busca obtener solo sus propios intereses. “Un verdadero actor hegemónico, en busca de sus propios intereses, debe racionalmente procurar los intereses de todo el sistema en su conjunto, porque en caso contrario, el poder hegemónico no solo contribuirá a destruir dicho sistema pero se autodestruirá, ya que sus propios intereses están inextricablemente vinculados con la continuación del sistema”.³² En este caso, incluso para los seguidores de Gramsci, sería difícil argumentar que una autodestrucción norteamericana no marcaría también el fin de la hegemonía estadounidense en el Sistema Interamericano.

³² Philip G. Cerny, “Dilemmas of Operationalizing Hegemony”, en Mark Haugaard et al., eds., *Hegemony and Power* (Lanham, MD: Lexington Books, 2006), p. 68.