

ANTIGUA Matanza

Antigua Matanza

Revista de Historia Regional

ISSN 2545-8701

Instituto de Historia

**Universidad Nacional de La Matanza
Secretaría de Desarrollo Universitario
San Justo, Argentina**

Reid, P. J. (julio de 2026 – diciembre de 2026). Argentina en las Cumbres de Las Américas:

Según pasan los presidentes dos Cumbres después.

Antigua Matanza. Revista de Historia Regional, 10(1), 103-140.

<https://doi.org/10.54789/am.v10i1.6>

Instituto de Historia
Universidad Nacional de La Matanza, Secretaría de Desarrollo Universitario

San Justo, Argentina
Disponible en: <http://antigua.unlam.edu.ar>

Antigua Matanza adhiere a la licencia Creative Commons para revistas de acceso abierto:



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

TH Instituto de Historia

SDU Secretaría de Desarrollo Universitario

UNLaM

<https://doi.org/10.54789/am.v10i1.6>

Artículos de Investigación

Argentina en las Cumbres de Las Américas: Según pasan los presidentes dos Cumbres después

Argentina at the Summits of the Americas: As presidents change, so do Summit policies

Pablo José Reid¹

Investigador independiente, La Matanza, Argentina.

Recibido en 23/04/2026

Aceptado en 09/06/2026

Resumen

El presente trabajo analiza la participación de la Argentina en las Cumbres de las Américas desarrolladas entre 1994 y 2022, con especial atención a tres ejes temáticos: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la inclusión de Cuba en el sistema interamericano y el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas. A través de una metodología histórico-descriptiva basada en fuentes periodísticas, documentos oficiales y bibliografía especializada, se examinan las posiciones adoptadas por los distintos gobiernos argentinos en relación con estos temas. El estudio demuestra que la política exterior argentina en las Cumbres estuvo fuertemente condicionada por los cambios de orientación ideológica de los gobiernos nacionales. Mientras las administraciones de Carlos Menem, Fernando de la Rúa y Mauricio

¹ Profesor en historia por el Instituto Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González y Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Luján. Durante su trayectoria se ha desempeñado en investigación y docencia en Historia de América Latina del siglo XX y participó como expositor y escritor en múltiples jornadas y publicaciones respectivamente.

Correo de contacto: pajoreid@yahoo.com.ar

Macri mantuvieron posiciones cercanas a la estrategia hemisférica de Estados Unidos, los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y, en menor medida, Alberto Fernández privilegiaron una orientación latinoamericanista, articulada con el MERCOSUR y otros actores regionales. Asimismo, se observa una continuidad relativa en la política exterior de Brasil y una marcada persistencia de los intereses estratégicos estadounidenses respecto del ALCA, Cuba y Malvinas. Se concluye que la ausencia de una política exterior de largo plazo ha generado oscilaciones significativas en la actuación internacional argentina, subordinando frecuentemente los intereses nacionales a las coyunturas políticas internas.

Palabras-clave: Argentina, Cumbres de las Américas, política exterior, ALCA, Cuba, Islas Malvinas, integración regional

Abstract

This article examines Argentina's participation in the Summits of the Americas between 1994 and 2022, focusing on three central issues: the Free Trade Area of the Americas (FTAA), Cuba's inclusion in the Inter-American system, and Argentina's sovereignty claim over the Islas Malvinas. Using a historical-descriptive methodology based on official documents, newspaper sources, and specialized literature, the study analyzes the positions adopted by successive Argentine governments regarding these issues. The findings show that Argentina's foreign policy behavior at the Summits was strongly influenced by domestic ideological changes and political realignments. While the administrations of Carlos Menem, Fernando de la Rúa, and Mauricio Macri generally supported the hemispheric agenda promoted by the United States, the governments of Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, and, to a lesser extent, Alberto Fernández adopted a more Latin Americanist approach, strengthening cooperation with MERCOSUR and other regional actors. The study also highlights the relative continuity

of Brazilian foreign policy and the persistence of U.S. strategic objectives concerning the FTAA, Cuba, and the Islas Malvinas. It concludes that the lack of a long-term foreign policy consensus has produced significant fluctuations in Argentina's international behavior, often subordinating national interests to domestic political circumstances.

Keywords: Argentina, Summits of the Americas, foreign policy, FTAA, Cuba, Islas Malvinas, regional integration

Argentina en las Cumbres de Las Américas: Según pasan los presidentes dos Cumbres después

Introducción

A partir de 1994 las naciones americanas han desarrollado nueve Cumbres presidenciales debatiendo numerosos temas como educación, narcotráfico, desarrollo, economía, democracia, integración, seguridad, medio ambiente, entre otros.

Ciertamente la iniciativa fue de Estados Unidos quien con gran empeño y entusiasmo quería establecer un área de libre comercio: Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), que ampare a todos los países del continente en un único y gran mercado integrado que beneficiaría a todos y los protegería de las ambiciones expansivas de otras partes del mundo. Pero quedó demostrado que, en realidad, se trataba de un recurso destinado a imponer un área de dominio económico de Estados Unidos que lo preservara de la injerencia de otras potencias.

La Argentina se presentó en las Cumbres destacándose por la variación de sus posiciones según quién ocupara la Casa Rosada, especialmente en temas como el ALCA, la integración de Cuba y la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas.

Entre 1994 y 2025 asistieron seis presidentes argentinos: el justicialista Carlos Menem (1989-1999); Fernando de la Rúa (1999-2001), por la Alianza UCR-Frepaso; Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), ambos por el Frente para la Victoria; Mauricio Macri (2015-2019), por la alianza Cambiemos; y Alberto Fernández (2019-2023), por el Frente de Todos.

La pregunta que aquí nos planteamos es si la postura adoptada por la Argentina durante este período respondió a un proyecto nacional de posicionamiento en el continente o si, por el contrario, estuvo condicionada por las coyunturas políticas de cada momento.

A continuación, explicitaremos las fuentes y la metodología utilizada y abordaremos el contexto histórico y la dinámica de las sucesivas Cumbres de las Américas, centrándonos en la participación argentina y tomando como ejes de análisis los tres temas previamente mencionados.

El objetivo es examinar, desde una perspectiva histórica, el desarrollo de las Cumbres de las Américas celebradas entre 1994 y 2022, en las que el papel de la Argentina resulta relevante debido a su peso económico, político, cultural e histórico en América Latina.

Materiales y metodología

La presente investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo, utilizando una metodología histórico-descriptiva orientada al análisis de la política exterior argentina en el marco de las Cumbres de las Américas celebradas entre 1994 y 2022.

El estudio se basó en el análisis de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se emplearon declaraciones oficiales, discursos presidenciales, documentos finales de las Cumbres, comunicados gubernamentales y artículos periodísticos contemporáneos a los acontecimientos analizados. Entre las fuentes secundarias se utilizaron libros, artículos académicos y trabajos especializados sobre relaciones internacionales, política exterior argentina, integración regional y sistema interamericano.

El corpus documental fue organizado en torno a tres ejes temáticos considerados centrales para comprender la actuación argentina en las Cumbres de las Américas: a) el Área

de Libre Comercio de las Américas (ALCA); b) la inclusión o exclusión de Cuba del sistema interamericano y de las propias Cumbres; y c) el reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas.

A partir de estos ejes se realizó un análisis comparativo de las posiciones adoptadas por los distintos gobiernos argentinos que participaron en las Cumbres, identificando continuidades, rupturas y cambios de orientación en función de los diferentes contextos políticos nacionales e internacionales. Asimismo, se contrastaron dichas posiciones con las sostenidas por otros actores relevantes del continente, especialmente Estados Unidos y Brasil, debido a su influencia en los procesos de integración hemisférica.²

La estrategia metodológica se apoyó en el análisis histórico de los acontecimientos y en la interpretación de discursos y documentos, buscando establecer la relación existente entre los cambios de gobierno en la Argentina y las variaciones observadas en su política exterior.

De Cumbre en Cumbre

I Cumbre de Las Américas

Celebrada en Miami (Estados Unidos) entre el 9 y el 12 de diciembre de 1994, la I Cumbre de las Américas encontró al presidente estadounidense Bill Clinton impulsando con entusiasmo el proyecto de libre comercio hemisférico mediante la integración económica

² Desde una perspectiva de Historia Regional, el trabajo concibe a América Latina y al sistema interamericano como un espacio de relaciones dinámicas en el que los procesos políticos nacionales se articulan con fenómenos regionales y hemisféricos más amplios. Esta mirada permite atender a las Cumbres de las Américas como un ámbito de construcción política supranacional donde convergen diversos intereses estatales, proyectos de integración y disputas de poder.

(Clinton criticó a Fidel..., 1994). Así se inició el proceso destinado a crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Por su lado, el presidente argentino Carlos Saúl Menem llegaba con mucha expectativa a esta primera Cumbre, sintiéndose él y el país aliados privilegiados de la Casa Blanca. La gran esperanza depositada en la implementación del libre comercio era obtener la reducción de los aranceles y subsidios de exportación e importación, medida especialmente favorable para las exportaciones agropecuarias argentinas, en competencia con productos similares estadounidenses. Por cierto, no había ninguna otra expectativa de orden industrialista, ya que la actividad industrial se encontraba confiada totalmente a manos privadas. Además, el Estado argentino se hallaba en plena privatización de sus bienes y, especialmente, de sus empresas de servicios públicos; este proceso se había iniciado en 1990 y no concluiría hasta 1998, aunque beneficiando principalmente a capitales europeos y no estadounidenses (Dabene, 1999).

Sin embargo, poco se obtuvo. El secretario de Estado Warren Christopher dejó claro que la idea era interesante, pero que no sabría cómo llevarla adelante, pues no “estaba preparado” para declarar al hemisferio libre de subsidios. Asimismo, afirmó que: “Respaldamos la idea general de avanzar en esa dirección. Ello forma parte de la iniciativa de levantar las barreras comerciales y de liberalizar el comercio en el continente... es ciertamente hacia donde vamos” (Clinton dijo que en 2005 comenzará el libre comercio, 1994, p. 14).

Ante ello, Menem declaró: “No me siento decepcionado, las conclusiones del GATT obligan a rebajar los aranceles 40% para los países desarrollados y 34% para los subdesarrollados... y los subsidios” (Clinton dijo que en 2005 comenzará el libre comercio, 1994, p. 14).

A la vez, ante el anuncio del presidente Clinton de establecer el libre comercio en 2005, el canciller Guido Di Tella sostuvo: “No nos basta con el libre comercio en 2005. Porque al

mismo tiempo los EE. UU. subsidian sus exportaciones de trigo, hacen operaciones antidumping contra exportaciones latinoamericanas... La Argentina va a hablar... sobre una zona libre de subsidios” (La Argentina podría eliminar subsidios, 1994, p. 9).

En definitiva, Menem no logró su principal objetivo de avanzar en la eliminación de los subsidios, aunque obtuvo una victoria menor: la inclusión de los Cascos Blancos, el cuerpo argentino de asistencia humanitaria para situaciones de emergencia y cooperación para el desarrollo, en el Título III de la Declaración, “La Erradicación de la Pobreza y de la Discriminación en Nuestro Hemisferio”, así como la incorporación del terrorismo al temario de la Cumbre mediante la creación de una Unidad Especial.

El segundo tema que atrajo la atención del presidente argentino fue la situación de Cuba, excluida de la Cumbre por tener, según la interpretación estadounidense, un gobierno no democrático y por encontrarse fuera de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 1961, también por iniciativa de Estados Unidos.

Un episodio significativo se produjo cuando el presidente Carlos Menem recibió del exilio cubano en esa ciudad la distinción “Apóstol de la Libertad de Cuba”. Al agradecer el reconocimiento, el mandatario argentino declaró: “Hermanas y hermanos de Cuba... yo vengo... como un defensor de la democracia y la libertad... [acompañaré] al pueblo cubano en esta lucha por restaurar la democracia... este presidente... [dará] la vida para que Cuba vuelva a la democracia...” (Carlos Menem apóstol, 1994, p. 4).

Luego se abrazó con Jorge Mas Canosa, miembros del Exilio Cubano y sobrevivientes del asalto de Playa Girón. Simultáneamente se producían manifestaciones anticastristas del “exilio” y de Amnistía Internacional en favor de los derechos humanos en la Isla, junto a la Alcaldía de Coral Gables, donde se desarrolló el acto.

Esto ocurría porque el presidente Menem había intentado imponer en la Cumbre la democratización de Cuba, pero sin efecto, ya que no se trataba de un tema atractivo para los otros países americanos.

En realidad, Menem se montaba sobre el discurso del presidente Bill Clinton. Sin embargo, no se hizo ninguna alusión a Cuba en la declaración final, por lo que en esta cuestión Argentina y Estados Unidos quedaron solos, mientras que varios países americanos, comenzando por Brasil, se mostraban interesados en mantener relaciones comerciales con la Isla.

Esta Cumbre también brindó espacio para que la delegación argentina hiciera referencia al reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas, usurpadas por Gran Bretaña desde 1833. Sin embargo, la cuestión apareció de manera marginal, durante una conferencia que Menem ofreció en el Baltimore Hotel el 10 de diciembre, al concluir la sesión de trabajo de los mandatarios. Allí el presidente sostuvo, respecto de la causa Malvinas: “Toda mediación es buena... si se nos da esa posibilidad, no la vamos a desaprovechar... todavía no hubo ningún ofrecimiento de mediación ni hemos hecho ningún pedido... quizás lo hagamos más adelante... por ahora mantenemos un diálogo fluido con Gran Bretaña...” (No descarta Menem una mediación por Malvinas, 1994, p. 11).

Luego agregó que esa mediación podría solicitarse a Estados Unidos o a algún país europeo, especificando el canciller que el primero era informado permanentemente sobre esta cuestión (No descarta Menem una mediación por Malvinas, 1994).

La causa Malvinas no apareció en la declaración final y habría que esperar a la cumbre de 2009 y posteriores para que la soberanía sobre las Islas pasara a ocupar los primeros planos de las Cumbres de las Américas.

II Cumbre de Las Américas

Celebrada en Santiago de Chile entre el 18 y el 19 de abril de 1998, la promoción del ALCA avanzaba con energía.

Argentina llegaba a esta Cumbre con una postura proclive a respaldar el proyecto estadounidense, mientras que Brasil mantenía sus reparos y no estaba dispuesto a arriesgar los logros obtenidos con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en favor de un bloque continental más afín a los intereses de Washington (Cufre, 1998; Es ridículo considerarnos una amenaza, 1998).

En esta Cumbre, el presidente Menem se destacaba a sí mismo como “más favorecido” y, al iniciarse el evento en el hotel Sheraton de Santiago de Chile, uno de sus funcionarios, Jorge Cambell, sostuvo que estableciendo un área de libre comercio “vamos concretando la integración en América” y que el inicio del ALCA era “un avance espectacular” (Candelaresi, 1998, p.10).

Agregaba luego que “Las negociaciones por el ALCA deberían lograr avances concretos para el año 2000... medidas específicas para facilitación de negocios” (Candelaresi, 1998, p. 10).

Por su parte, Menem se encaminaba a respaldar el proyecto estadounidense del ALCA, aunque la política arancelaria de ese país continuaba perjudicando intereses argentinos ya expuestos en 1994. También existía malestar por las exigencias de Estados Unidos respecto de las leyes de patentes y confidencialidad, estrechamente vinculadas entre sí, cuya aprobación perjudicaría a los laboratorios medicinales argentinos. En ese marco, se conformaron nueve grupos de trabajo. En el de Agricultura, presidido por Argentina, se esperaba debatir las barreras arancelarias, especialmente las mantenidas por Estados Unidos.

Sin embargo, era evidente que Menem pretendía avanzar en la concreción del ALCA, lo que generó tensiones con Brasil al dejarlo relativamente solo frente a las presiones de Clinton. El gobierno brasileño procuraba que el MERCOSUR y el ALCA coexistieran junto con acuerdos bilaterales y regionales, y sostenía, en palabras del presidente Fernando Henrique Cardoso durante su controversia con el mandatario estadounidense, que “Primero está el MERCOSUR” (Cufre, 1998, p. 11).

De todos modos, se esperaba que las negociaciones para la conformación del ALCA registraran avances concretos hacia el año 2000 y alcanzaran su aplicación efectiva en 2005. En ese sentido, el Título III de la Declaración, denominado “Integración Económica y Libre Comercio”, establecía dos ejes principales: en primer lugar, la creación del área de libre comercio y, en segundo término, la adopción de acciones adicionales.

Una vez más, la cuestión cubana ocupó un lugar destacado en la Cumbre y el gobierno argentino reafirmó su posición al respecto. Entrevistado por la prensa, el canciller Guido Di Tella reiteró el reclamo de una mayor apertura democrática en Cuba, en respuesta a la preocupación estadounidense por un aparente cambio en la política argentina hacia la isla, expresada por la secretaria de Estado Madeleine Albright. En la misma línea, al llegar a Santiago de Chile, el presidente Menem reiteró que no visitaría Cuba: “Mientras ese país no ingrese al ámbito de la democracia y si otros países proponen su integración al sistema interamericano, Argentina se opondrá como ya ha hecho en otras oportunidades” (Por la defensa del Mercosur, 1998, pp. 8-9).

La posición fue celebrada por el funcionario Jeffrey Davidow, quien sostuvo que la Cumbre era un pacto de países democráticos (Por la defensa del Mercosur, 1998), afirmando que solo la democratización de Cuba permitiría su ingreso a la OEA (Menem afirma la estrategia sobre Cuba, 1998).

Así, los gobiernos argentino y estadounidense coincidían en reclamar su democratización y en la convicción de que Cuba no respetaba los derechos humanos y, por lo tanto, no podía participar en la Cumbre.

Por otro lado, Argentina se oponía a las sanciones económicas contra La Habana, ya que desde 1994 había incrementado sus relaciones comerciales con la Isla. En esta postura coincidía con otros países como México, Canadá y Brasil, que deseaban incorporar a Cuba al sistema interamericano.

Estados Unidos, en cambio, mantenía una posición diferente. En palabras de la secretaria de Estado para Asuntos Públicos, Lula Rodríguez, Washington exhortaba a los jefes de Estado a no visitar un país que consideraba no democrático; sin embargo, si decidían hacerlo, esperaba que insistieran ante Fidel Castro sobre la necesidad de avanzar hacia la democratización, la realización de elecciones libres y el respeto de los derechos humanos (Los Estados Unidos exhortaron a los presidentes a no visitar Cuba, 1998).

De los países más importantes de América Latina, solo el presidente argentino mantenía la convicción de no visitar Cuba hasta que se cumpliera la democratización de la Isla.

Sobre el tercer tema, la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas no fue abordada dentro ni fuera del recinto de la reunión.

III Cumbre

La Cumbre tuvo lugar entre el 20 y el 22 de abril de 2001 en Quebec (Canadá) y se presentaba como la antesala de la aprobación del ALCA. Argentina concurría con un nuevo presidente, Fernando de la Rúa, surgido de la Alianza, y con renovadas autoridades en las áreas

de Cancillería y Economía. También Estados Unidos contaba con un nuevo mandatario, George W. Bush.

A su vez, el país atravesaba desde 1998 una profunda recesión económica, expresada en la sobrevaloración del peso, la pérdida de competitividad, una deuda externa de 144.000 millones de dólares, la disminución de la capacidad de pago, la evasión fiscal y una creciente insolvencia (Moniz Bandeira, 2004).

De la Rúa no modificó la posición argentina respecto del ALCA sostenida por los presidentes anteriores y continuó respaldando las iniciativas impulsadas por Estados Unidos. (De La Rúa impulsará el ALCA, 2001). Esta postura volvió a generar tensiones con Brasil, una situación que no era nueva y que ya se había manifestado durante la Cumbre de 1998.

El presidente sostuvo:

El 2005 está aquí nomás. Y el ALCA nos servirá para ampliar nuestros mercados. No hay que dudar ante lo que nos beneficia... Yo comparto plenamente lo que sea apertura de mercados y pienso que el ALCA va a acelerar esa apertura... especialmente la agrícola. (Sopeña, 2001, pp. 1-10)

Seguidamente comparó esta situación con la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)³: “El avance económico de México desde que ingresó en él... hoy exporta por 110.000 millones de dólares al año, aumentó la actividad, se radicaron empresas, mejoró el nivel de vida de muchos millones de personas... es... incontestable.” (Sopeña, 2001, pp. 1-10).

Concluía señalando que a quienes se oponían al ALCA y al NAFTA, principalmente

³ El NAFTA es un tratado de integración económica entre Mexico, Estados Unidos y Canadá.

los sindicatos argentinos, aunque también algunos de Estados Unidos, era necesario explicarles los beneficios de estos acuerdos. Agregaba además que muchos de los manifestantes contrarios a dichas iniciativas recurrían a prácticas violentas (Sopeña, 2001).

Otros actores argentinos vinculados al poder político y económico respaldaban la posición del presidente. Su ministro de Relaciones Exteriores, Adalberto Rodríguez Giavarini, sostenía que la marcha hacia el ALCA constituía un camino inevitable (La Argentina censuró al régimen de Castro, 2001). Por su parte, el economista Roberto Alemann calificaba las relaciones argentino-estadounidenses como óptimas, destacando la importancia de ese país como mercado de inversiones para la Argentina. Sin embargo, reconocía que ambas naciones competían en la producción y exportación de bienes agrícolas y primarios, situación reflejada en los elevados aranceles que dificultaban alcanzar un acuerdo sobre el ALCA. A su vez, el exembajador en Washington, Eduardo Roca, consideraba que la concreción del ALCA era una posibilidad real e inmediata. (La Argentina censuró al régimen de Castro, 2001).

Pero esta postura tan abierta del gobierno argentino disgustaba a Brasil, ya que significaba romper filas con el MERCOSUR, que sostenía una posición crítica y común de sus miembros frente al ALCA.

En efecto, durante un desayuno en el Hotel Frontenac, el presidente Fernando Henrique Cardoso aseguró que habían “reafirmado que el objetivo es reforzar el MERCOSUR y llegar al ALCA por intermedio del MERCOSUR” (Modikofsky, 2001, p. 4). Al mismo tiempo, De la Rúa negó que el ministro de Economía, Domingo Cavallo, hubiera tratado alguna vez de “payasada” al MERCOSUR, atribuyendo esa versión a una afirmación temeraria publicada por un diario brasileño dos días antes (Modikofsky, 2001). Lo cierto es que finalmente hubo más MERCOSUR, una negociación en bloque hacia el ALCA y una mayor armonía entre los líderes presidenciales y ministeriales.

Sin embargo, la pequeña crisis había existido. Cavallo pretendía llevar a la Argentina hacia el NAFTA y cuestionaba al MERCOSUR, en contraste con la posición sostenida por De la Rúa. Por su parte, Cardoso terciaba en función de los intereses brasileños, defendiendo al MERCOSUR frente al NAFTA, cuya lógica podía extenderse al conjunto del continente a través del ALCA. De allí que llegara a preguntarse quién gobernaba la Argentina, si De la Rúa o Cavallo (Moniz Bandeira, 2004).

Simultáneamente a las reuniones preparatorias para la aprobación del ALCA, Cuba volvía a agitar los vientos en las Cumbres.

Los que aceptaban la exclusión de la Isla sostenían que ni la Cumbre ni el ALCA preveían la más mínima cláusula sobre Cuba. Decía uno de sus más fervientes defensores, el ministro Giavarini: “El verdadero acercamiento es esperar a la Cuba democrática, para que sea una más de los treinta y cinco países, y alcance su integración plena” (Cuba quedó afuera y Venezuela pidió su entrada al MERCOSUR, 2001, p. 10).

Esto era ratificado por De la Rúa quien, durante la reunión oficial de presidentes en la que se aprobaron las veintitrés iniciativas de la Cumbre, recordaba que para integrar el ALCA existían normas aceptadas por todos los participantes. Entre ellas se encontraba la Cláusula Democrática impulsada por Argentina, que establecía la necesidad de respetar la democracia y excluir a aquellos gobiernos que hubieran llegado al poder por la fuerza. Según el presidente argentino, este principio tenía un valor decisivo y paradigmático. Posteriormente se agregó una “Carta Democrática Interamericana”, que hizo vinculante la vigencia de la democracia como requisito de pertenencia al ALCA⁴ (Cuba quedó afuera y Venezuela pidió su entrada al

⁴ La Carta Democrática Interamericana facilita la intervención regional en defensa de la “democracia representativa”, condición que Cuba parecía no cumplir. Sin embargo, no contemplaba obligaciones equivalentes en materia de salud, educación o trabajo, derechos sociales que la isla sí posee.

MERCOSUR, 2001, p. 10; Si no hay votos, no hay ALCA, 2001; Un voto para poner nervioso a Fidel Castro, 2001).

Esta fue sostenida decididamente por Argentina y Estados Unidos, no tanto por Brasil, Canadá y Venezuela, pues los dos primeros tenían intereses económicos allí y el tercero estaba en vías de integración bilateral, cambiando petróleo por asistencia sanitaria y social conducida por su nuevo presidente Hugo Chávez.

La ferviente conducta anticubana y proestadounidense del gobierno argentino se explicaba porque, días antes, junto con Washington, había votado contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reunida en Ginebra⁵, acusándola de violaciones a los derechos humanos, aunque manteniendo su oposición al embargo económico. Esta postura obtuvo la aprobación del expresidente George Bush (padre) y del secretario de Estado Colin Powell. En esa oportunidad, México y Brasil se abstuvieron, mientras que Venezuela votó a favor de Cuba. Su embajador en Ginebra, Víctor Rodríguez, sostuvo que dicha resolución era negativa y afectaba el progreso de Venezuela (Bush dará a De la Rúa un trato preferencial, 2001).

En Argentina causó un tremendo debate, donde el canciller Rodríguez Giavarini llegó a calificar el voto argentino como un “acto de amor” (Bush dará a De la Rúa un trato preferencial, 2001, pp. 1-6), aunque otros, como el expresidente Raúl Alfonsín, sostenían que éste favorecía a Fidel Castro y otros sectores del oficialismo se opusieron, como el caso del vicepresidente Carlos Álvarez en un crítico documento. Por su parte, el legislador de la Ciudad de Buenos Aires por el Partido Comunista, Patricio Echegaray, fue el principal orador en un acto realizado frente a la Cancillería argentina, donde condenó la decisión y acusó al gobierno

⁵ Dependiente de la ONU. La condena a Cuba había recibido 22 votos a favor, 20 en contra y 19 abstenciones. (Bush dará a De La Rúa un trato preferencial, 2001, pp. 1-6; Un voto para poner nervioso a Fidel Castro, 2001, pp. 2-6).

de la Alianza de seguir las directivas de Estados Unidos (Bush dará a De la Rúa un trato preferencial, 2001).

En Cuba, los votos de Argentina y Uruguay fueron vistos como una traición, aunque al mismo tiempo se observaban las contradicciones que esa decisión generaba en ambos países. Argentina esperaba obtener algún beneficio de su alineamiento con Washington. Sin embargo, los países que se habían abstenido, Brasil y México, continuaban concentrando la mayor parte de las inversiones estadounidenses en Iberoamérica.

Como era de esperarse, el gobierno argentino evitó cualquier gesto que pudiera incomodar a Estados Unidos durante esta Cumbre, donde claramente su papel consistía en respaldar las políticas impulsadas por la potencia del norte, tanto en relación con el ALCA como con la cuestión cubana, pese al escaso acompañamiento de las principales naciones del hemisferio. En ese contexto, tampoco realizó ninguna referencia al reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas.

IV Cumbre

En 2005 tuvo lugar la esperada IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, los días 4 y 5 de noviembre. Allí los presidentes decidirían sobre la puesta en marcha del ALCA, mientras que Cuba era nuevamente la gran ausente.

Debe señalarse que, tanto en la Cumbre oficial como en la Cumbre de los Pueblos, realizada paralelamente en el Estadio Cubierto Polideportivo y luego continuada con un acto multitudinario en el Estadio Mundialista de la ciudad, el rechazo al ALCA y el repudio a la presencia del presidente estadounidense George W. Bush ocuparon el centro de la escena. Los demás temas fueron periféricos.

Sin embargo, otros vientos comenzaban a soplar en la región como consecuencia de los cambios políticos producidos en los principales países de América del Sur y del MERCOSUR. La llegada de Luiz Inácio “Lula” da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT), a la presidencia de Brasil y, especialmente, la de Néstor Kirchner en Argentina al frente del Frente para la Victoria (FPV), con un programa de orientación keynesiana, harían que la historia fuera distinta a la conocida en las Cumbres anteriores.

El papel conjunto de Néstor Kirchner, Luiz Inácio “Lula” da Silva y Hugo Chávez resulta especialmente significativo si se lo analiza como la representación de un cambio de época en América Latina (Karg, 2015).

Durante el discurso inaugural de la misma, Kirchner insistió en el desagrado argentino por la falta de eliminación de los subsidios agrícolas en Estados Unidos: “Se nos niega la refinanciación si no aceptamos determinadas condicionalidades que no son otras que las mismas políticas que nos condujeron al default...” (Cibeira, 2015, p. 3; Yebra, 2005, p. 13).

Aludiendo directamente al Fondo Monetario Internacional sostuvo:

Lamentablemente no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó hasta semanas antes del colapso del sistema de convertibilidad... En un gesto perverso, se le dieron fondos frescos a un gobierno que seguía gastando. Nosotros no hemos solicitado nuevos préstamos ni obviamente pensamos hacerlo... Para la Argentina que corría al abismo hubo ayuda. Para el país que quiere salir de la crisis cumpliendo sus obligaciones no. (Cibeira, 2015, p. 3)

También recalcó la inequidad de las relaciones entre naciones:

Pero reclamamos que aquellos organismos internacionales que al imponerlas... también suman su cuota de responsabilidad... Un

acuerdo no puede ser un camino de una sola vía, de prosperidad en una sola dirección... No se trata de ideologías, ni siquiera de políticas, se trata de hechos y resultados... Por eso, seguimos pensando que no nos servirá cualquier integración. (Cibeira, 2015, p. 3)

Recomendó enseguida: “Simplemente, firmar un convenio no será un camino fácil ni directo a la prosperidad... (deben contemplarse) salvaguardias y compensaciones para las naciones que sufren atrasos.” (Cibeira, 2015, p. 3).

También adjudicó responsabilidades a Estados Unidos, señalando que tenía “un rol de primera potencia mundial insoslayable... no solo provocaron miseria y pobreza, sino que agregaron inestabilidad.” (Cibeira, 2015, p. 3).

Remarcó con énfasis que:

Hoy se lo decía al presidente Bush. Creo que por las cuestiones de liderazgo Estados Unidos tiene una responsabilidad ineludible e inexcusable para darle fin a las asimetrías del continente... Provocaron miseria, la caída de gobiernos democráticos y situaciones de inestabilidad. (Cibeira, 2015, p. 3)

Finalmente concluyó diciendo: “Llegamos a un resultado paradójico: en nombre de la democracia tenemos menos democracia... Nuestros pobres, nuestros excluidos, nuestros países ya no soportan más que sigamos hablando en voz baja.” (Cibeira, 2015, p. 3).

Sumados a los discursos de Hugo Chávez y Luiz Inácio “Lula” da Silva, que explicaban las objeciones de Argentina, Brasil y Venezuela, el ALCA naufragaba irremediamente ante la mirada atónita del presidente estadounidense George W. Bush, quien había llegado a Mar del Plata con la expectativa de firmar su puesta en marcha y celebrar el acontecimiento. También el presidente mexicano Vicente Fox, encargado de defender las bondades del ALCA

por encargo de Estados Unidos⁶, quedó estupefacto ante el inesperado desenlace y, especialmente, por la posición asumida por el presidente argentino, que rompía con la línea de apoyo al ALCA mantenida por los gobiernos anteriores.

El desacuerdo en torno al ALCA provocó que la Cumbre concluyera sin una declaración única. En su lugar, quedaron plasmadas dos posiciones enfrentadas: una favorable al ALCA, en línea con la propuesta histórica de Estados Unidos, y otra crítica de sus efectos y de su falta de equidad, impulsada por Argentina, Brasil (MERCOSUR) y Venezuela (Cibeira, 2005). Como consecuencia, se resolvió crear una comisión encargada de revisar los distintos planteos y procurar una posición consensuada (Kirchner criticó al FMI y a los Estados Unidos, 2005).

Esto llevó a que finalmente temas como las problemáticas sociales y laborales del continente no fueran tratados debido al protagonismo adquirido por el ALCA, dentro y fuera del Hotel Provincial de Mar del Plata, donde se desarrolló el evento interamericano.

Por otro lado, en el multitudinario acto realizado el 5 de noviembre en el Estadio Mundialista, donde Chávez anunció “la tumba del ALCA” (Kirchner criticó al FMI y a los Estados Unidos, 2005, p. 13), estuvo acompañado por numerosas personalidades argentinas, el entonces candidato presidencial boliviano Evo Morales y destacados representantes cubanos como Silvio Rodríguez y el presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Ricardo Alarcón. También participaron en otros eventos el economista Osvaldo Martínez⁷, consejero de Fidel Castro, y el ministro de Cultura Abel Prieto.

Sin duda, todo ello constituía un mensaje político del comandante cubano, quien seguía

⁶ Según varios historiadores era tradición que en los eventos panamericanos los deseos de Estados Unidos para la región siempre fueran expuestos y defendidos por un representante latinoamericano (Luzzani, 2012; Smith, 1982; Trias, 1975).

⁷ Osvaldo Martínez ejercía en 2005 la dirección del Centro de Investigación Económicas Mundiales de La Habana y la presidencia de la Comisión de Economía del Parlamento Cubano (El ALCA es una trampa no es libre comercio, 2005, p.6).

atentamente los acontecimientos y mantenía un contacto telefónico permanente con Chávez. La jerarquía de la delegación cubana presente en Mar del Plata reflejaba la importancia que La Habana atribuía a esta Cumbre, bien acompañada por Chávez y los presidentes “Lula” da Silva y Néstor Kirchner.

El caldeado ánimo oficial y popular ante la caída del ALCA no dejó espacio para que la causa Malvinas ingresara en esta Cumbre.

V Cumbre

Puerto España, capital de Trinidad y Tobago, fue la sede de la V Cumbre de las Américas, celebrada entre el 17 y el 19 de abril de 2009. El encuentro se desarrolló en un contexto de importantes cambios políticos en el continente, proceso que había comenzado a manifestarse en la Cumbre de Mar del Plata de 2005. Entre las novedades más relevantes se encontraba la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos.

La llegada de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, sumada a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil, otorgaba a América Latina un marcado perfil progresista. En segundo lugar, una vez concluida la campaña estadounidense en favor del ALCA, la cuestión cubana adquirió una relevancia inesperada en los debates de la Cumbre, desplazando a los temas originalmente previstos⁸. Esta situación colocó en una posición incómoda al presidente estadounidense Barack Obama, quien había llegado al encuentro con un discurso de acercamiento y diálogo hacia los países de la

⁸ Los temas eran asegurar el futuro de nuestros ciudadanos mediante la formación de la prosperidad humana, la seguridad energética y la sustentabilidad ambiental.

región.

Ciertamente llegaba con los laureles de haber levantado las restricciones de viajes a los cubanos y del envío de remesas monetarias a Cuba, pero el “favor” debía ser retribuido con avances significativos en materia de derechos humanos, libertad de expresión, presos políticos y democratización que, según Washington, Cuba incumplía. En conferencia de prensa el 20 de abril, Obama ratificó que debía liberar presos políticos y permitir mayores libertades (Obama le reclamó a Cuba, 2009). Reconocía el fracaso del embargo, pero no modificaba su evaluación negativa del Estado cubano.

Por ello, Fidel Castro respondió editorialmente que Cuba estaba dispuesta a discutir todos los temas: derechos humanos, libertad de prensa y democratización, pero reclamaba la libertad de los cinco héroes⁹ presos por luchar contra el terrorismo (Por un nuevo orden pero que incluya a todos, 2009).

En consecuencia, Chávez anticipó su rechazo a la declaración final si no se incluía a Cuba en estos eventos (Obama y Lula acercan posiciones, 2009; Por un nuevo orden pero que incluya a todos, 2009, p. 2).

No obstante, el jefe de gobierno Raúl Castro había “designado” como su vocero en la Cumbre a “Lula” da Silva para exponer sus puntos de vista, pues era sabido que, si bien el presidente brasileño pensaba que las concesiones estadounidenses eran insuficientes, no deseaba “hacer naufragar nada” (Obama y Lula acercan posiciones, 2009, p. 1).

Mientras fuera del recinto Brasil y Venezuela llevaban la cuestión cubana al primer plano del debate, dentro del Hotel Regency Hyatt, sede de la Cumbre, correspondió a la

⁹ Los “5” estaban presos por haber desbaratado operaciones terroristas contra Cuba desde Estados Unidos. Washington lo considero actos de espionaje deteniéndolos en 1998. Antonio Guerrero, Fernando González, René González, Gerardo Hernández y Ramón Labariño, fueron sentenciados entre quince y treinta años de cadena perpetua. Fueron liberados entre el 2011 y el 2014.

presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner abrir las intervenciones de los mandatarios sudamericanos planteando el caso cubano en los siguientes términos:

Creemos que a partir de escuchar inclusive a la hermana República de Cuba manifestar su apertura total para hablar con Estados Unidos... Quiero reconocer su decisión de ordenar el levantamiento de las absurdas restricciones de la administración Bush a los cubanos... Estamos sinceramente en las Américas ante una segunda oportunidad de construir una nueva relación. No la dejemos escapar. (Cristina Kirchner pide fondos y cuestiona el embargo a Cuba, 2009, p. 3; Por un nuevo orden pero que incluya a todos, 2009, pp. 1-4)

Cuba seguía ganando espacio a pesar de su exclusión formal, gracias a la constancia de la propia isla, al apoyo de gobiernos amigos y a la solidaridad de sus pueblos. La decisión estadounidense de impedir su participación en futuras Cumbres hizo imposible una Declaración Final consensuada, ya que buena parte de los países de la región rechazaba esa postura y algunos incluso amenazaban con no concurrir a los próximos encuentros.

Mientras tanto, también fuera de los temas centrales de esta Cumbre, comenzaba a fortalecerse el reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas. Sin embargo, habría que esperar a las reuniones posteriores para que esta cuestión estallara con toda su magnitud.

VI Cumbre

Entre el 14 y el 15 de abril de 2012 tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia, la VI Cumbre de las Américas. El temario oficial incluía cuestiones vinculadas con la justicia, la seguridad, la corrupción, la democracia, la tecnología, el medio ambiente, los desastres

naturales, la pobreza, la equidad y la integración de las Américas. Sin embargo, aunque estos temas fueron abordados durante las deliberaciones, los asuntos que concentraron la atención de los países latinoamericanos fueron el reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas y la incorporación de Cuba a las Cumbres de las Américas.

Como novedad, Dilma Rousseff participaba de la Cumbre como nueva presidenta de Brasil, mientras que Barack Obama llegaba condicionado por los denominados “golpes blandos” en Honduras y Ecuador, la continuidad de la prisión de Guantánamo y las tensiones diplomáticas con Venezuela.

Lo cierto es que la cuestión cubana comenzó a dominar la agenda incluso antes del inicio formal de la Cumbre. Los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) exigían la incorporación de Cuba bajo la amenaza de no asistir al encuentro. En el mismo sentido, la canciller colombiana María Ángela Holguín reconocía que el tema de Cuba estaría presente, mientras que la presidenta brasileña Dilma Rousseff afirmaba en Washington, pocos días antes, que existía consenso para que aquella fuera la última Cumbre sin Cuba. Por su parte, el canciller cubano Bruno Rodríguez sostenía que la exclusión de la isla no constituía ninguna sorpresa. Estados Unidos, en cambio, reiteraba que cualquier eventual incorporación debía estar precedida por reformas democráticas acordes con la Carta Democrática Interamericana aprobada en Quebec. (La sombra de Cuba sobrevuela Cartagena, 2012).

En ese marco, el canciller argentino Héctor Timerman llegó a proponer que se invitara a Fidel Castro a participar de la Cumbre en Cartagena de Indias. Al mismo tiempo, advirtió que, contrariamente a lo habitual en este tipo de encuentros, podría no haber una Declaración Final al término de las deliberaciones presidenciales si Estados Unidos mantenía su oposición a la incorporación de Cuba (La sombra de Cuba sobrevuela Cartagena, 2012; La ausencia de

Cuba divide la Cumbre, 2012).

La tensa situación fue resuelta, sin embargo, por el presidente Santos, quien consiguió que algunos países del ALBA asistieran finalmente a la Cumbre. Pese a ello, Rafael Correa, Daniel Ortega y Hugo Chávez, presidentes de Ecuador, Nicaragua y Venezuela, respectivamente, decidieron no concurrir. Chávez justificó su ausencia por razones de salud¹⁰, aunque desde Caracas mantuvo una postura crítica al declarar que “sin Cuba estas cumbres no deberían hacerse” (La ausencia de Cuba divide la Cumbre, 2012; Morgenfeld, 2012).

También la presidenta Cristina Fernández de Kirchner reiteró que esa debía ser la última Cumbre de las Américas sin Cuba (La sombra de Cuba sobrevuela Cartagena, 2012).

Aquí también debutaba con fuerza la cuestión Malvinas. Se iniciaba, sin embargo, con el antecedente negativo del documento “Malvinas: una visión alternativa”, elaborado por un grupo de intelectuales argentinos¹¹.

En dicho documento se afirmaba:

Un análisis mínimamente objetivo demuestra la brecha que existe entre la enormidad de estos actos y la importancia real de la cuestión Malvinas, así como su escasa relación con los grandes problemas políticos, sociales y económicos que nos aquejan. Sin embargo, un clima de agitación nacionalista impulsado otra vez por ambos gobiernos parece afectar a gran parte de nuestros dirigentes, oficialistas y de la oposición, quienes se exhiben orgullosos de lo que califican de ‘políticas de Estado’... Es necesario poner fin hoy a la contradictoria exigencia del gobierno argentino de abrir una negociación bilateral que

¹⁰ Hugo Chávez atendía por entonces en Cuba un cuadro de cáncer.

¹¹ Entre ellos el académico Vicente Palermo. La escritora Beatriz Sarlo, el escritor Juan J. Sebrelli, el político Fernando Iglesias, el historiador Luis Alberto Romero y el periodista Jorge Lanata.

incluya el tema de la soberanía al mismo tiempo que se anuncia que la soberanía argentina es innegociable... Los malvinenses... deben ser reconocidos como sujetos de derecho... implica abdicar de la intención de imponerles una soberanía... que no desean... La historia, por otra parte, no es reversible, y el intento de devolver las fronteras nacionales a una situación existente hace casi dos siglos —es decir, anterior a nuestra unidad nacional y cuando la Patagonia no estaba aún bajo dominio argentino— abre una caja de Pandora que no conduce a la paz. (Los kelpers ya tienen quien los defienda, 2012, p. 13)

Estos intelectuales planteaban una verdadera renuncia a la soberanía nacional sobre las Islas o, al menos, la subordinaban a la voluntad de los kelpers, colocándose en abierta contradicción con la posición oficial y con el sentir mayoritario de la sociedad argentina.

Esta declaración fue fuertemente criticada por representantes del gobierno, la oposición, veteranos de guerra e intelectuales en general, quienes la calificaron de inconstitucional por contradecir la Primera Disposición Transitoria de la Constitución Nacional¹². A ello, uno de sus autores, Fernando Iglesias, respondió: “Inconstitucional es esa cláusula”. (Los kelpers ya tienen quien los defienda, 2012, p. 12).

Una y otra vez el gobierno argentino, apoyado por los principales países latinoamericanos, intentó introducir el tema Malvinas, declarando la necesidad de “incluir el tema Malvinas, considerado como un resabio colonial inaceptable en América Latina” (Morgenfeld, 2012, pp. 12-13).

En síntesis, los países latinoamericanos exigieron la incorporación de Cuba a las

¹² Disposición Transitoria N° 1 “La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescindible soberanía sobre las Islas Malvinas...por ser parte del territorio nacional.” Constitución de la Nación Argentina (1994).

Cumbres mientras que Estados Unidos y Canadá se opusieron. El lema de la Cumbre había sido “Conectando las Américas: Socios para la prosperidad”, pero la negativa de Estados Unidos y Canadá impidió alcanzar los consensos necesarios. El presidente Santos comentó: “¿Quién iba a pensar que iba a haber algún acuerdo... sobre Cuba?” (Quién pensaba que iba a haber acuerdo, 2012, p. 2).

La cuestión Malvinas constituía el segundo tema que se pretendía incorporar a la Declaración Final, después de la integración de Cuba a futuras Cumbres. Sin embargo, no hubo una declaración consensuada porque Estados Unidos y Canadá se opusieron a ambas cuestiones, contrariando la voluntad de los otros treinta y dos países miembros.

Resulta llamativo que algunos medios de comunicación, particularmente argentinos, destacaran que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner no había conseguido apoyo para el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas y había quedado aislado en la Cumbre (Malvinas y Cuba frustraron la Declaración de la Cumbre, 2012; Cristina no logró apoyo por Malvinas, 2012). Sin embargo, Argentina había tenido el respaldo concreto de Brasil, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Uruguay, entre otros, tanto para incorporar la cuestión Malvinas a la Declaración Final como para condenar unánimemente a Gran Bretaña y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte por retener las Islas. Fueron estos gobiernos los que impulsaron el apoyo de América Latina al reclamo argentino de soberanía, mientras que Estados Unidos y Canadá quedaron aislados al negarse a firmar la declaración común con la inclusión de los temas cubano y malvinense (Cuba, el eje de la discordia, 2012).

VII Cumbre

Desarrollada en Panamá entre el 8 y el 11 de abril de 2015, marcó un nuevo hito.

Aunque tenía como lema oficial “Prosperidad con equidad: el desafío de la cooperación en las Américas”, bien podría haberse denominado “Cuba llega a la Cumbre”.

El tormentoso final de la VI Cumbre, en la que Argentina, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y otros países anunciaron que no habría una nueva Cumbre de las Américas sin Cuba, obligó al país anfitrión y a diversos gobiernos de la región a buscar una solución. Esta terminó llegando de la mano de Barack Obama, quien, tras admitir el fracaso de la política de confrontación para inducir cambios políticos en la isla, resolvió dar pasos hacia la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba.

Todos los sectores ideológicos, políticos y mediáticos coincidieron en destacar el tono conciliador de los discursos de ambos mandatarios, pero los presidentes de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina no fueron tan generosos a la hora de reprochar la política estadounidense hacia Cuba. La presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner sostuvo: “(Es una cumbre) histórica (dada la primera participación de Cuba). No estamos presenciando el encuentro de dos presidentes. (No hubo mérito del presidente norteamericano). No señores, Cuba está aquí porque luchó por más de 60 años con una dignidad sin precedentes... verdadero triunfo de la Revolución Cubana” (Tenemos muchas diferencias, pero vamos a avanzar, 2015, p. 4).

Pero cuando llegó el turno del discurso de Raúl Castro, sus primeras palabras tuvieron un fuerte impacto simbólico y político, provocando un aplauso generalizado, prolongado y emotivo de los asistentes:

Ya era hora que yo hablara aquí en nombre de Cuba... podría hacer un discurso de 8 minutos... como me deben seis cumbres que me excluyeron, 6 por 8 es igual a 48 (aplausos), le pedí permiso al

presidente... para que me cedieran unos minutos más. (Tenemos muchas diferencias, pero vamos a avanzar, 2015, p. 4)

En cuarenta y ocho minutos relató un siglo de agresiones y desencuentros con Estados Unidos, para concluir reclamando la exclusión de Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo y el fin del bloqueo económico, comercial y financiero aplicado contra la isla. En su intervención responsabilizó de esa política a los presidentes estadounidenses anteriores, aunque excluyó de esa crítica a Obama (Tenemos muchas diferencias, pero vamos a avanzar, 2015).

Paralelamente, la cuestión Malvinas volvió a adquirir gran relevancia, particularmente en el discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Allí, además de reiterar el reclamo argentino de soberanía sobre las islas, afirmó: “Nadie puede creer que el Reino Unido pueda declarar una amenaza a mi país” (La Nación, 2015).

Además, esta Cumbre estuvo marcada por la decisión de Estados Unidos de considerar a Venezuela una “amenaza para su seguridad nacional”, cuestión que generó fuertes cuestionamientos por parte de varios gobiernos latinoamericanos.

Al igual que en la Cumbre de Cartagena de 2012, tampoco se logró consensuar una Declaración Final. Entre los principales desacuerdos se encontraban la negativa de Washington a reconocer el reclamo argentino sobre las Islas Malvinas como una cuestión regional, las demandas de transferencia tecnológica hacia los países en desarrollo, las responsabilidades diferenciadas frente al cambio climático, el reconocimiento de la salud como un derecho humano y la protección de la privacidad de las comunicaciones¹³.

¹³ Todos temas sensibles a sus intereses estratégicos, de seguridad y económicos capitalistas.

VIII y IX Cumbres

Entre el 13 y el 14 de abril de 2018 se realizó la VIII Cumbre de las Américas en Lima, Perú. Los auspiciosos augurios que había dejado la Cumbre anterior se disiparon rápidamente en el período transcurrido entre ambos encuentros.

En Argentina, el Frente para la Victoria había sido derrotado electoralmente y, en su lugar, asumió la presidencia de la República el ingeniero Mauricio Macri, al frente de la alianza Cambiemos, integrada por diversos sectores conservadores y liberales.

En el plano externo, el nuevo gobierno manifestó una posición crítica hacia los gobiernos de Cuba, Venezuela y Nicaragua, así como hacia otras corrientes políticas alejadas del liberalismo. En consecuencia, buscó un acercamiento a Estados Unidos, entonces presidido por Donald Trump, y a otros gobiernos afines de la región, entre ellos los de Sebastián Piñera en Chile, Lenín Moreno en Ecuador y, posteriormente, Jair Bolsonaro en Brasil. Estos cambios reflejaban que nuevos vientos políticos soplaban en gran parte del continente, ahora orientados hacia posiciones de centroderecha y derecha.

En primer lugar, Argentina abandonó el protagonismo que había otorgado al reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas en las cumbres anteriores y adoptó una posición más cercana al principio de autodeterminación de los habitantes de las islas.

No fue casualidad, ya que el gobierno de Mauricio Macri eligió alinearse estrechamente con las políticas impulsadas por Estados Unidos en la región. Por ello, su discurso inaugural en la sesión plenaria de presidentes estuvo dedicado en gran medida a criticar al presidente Nicolás Maduro y al chavismo en general. (Con el libreto armado por Estados Unidos, 2018). Así sostuvo:

Quiero expresar, una vez más, la preocupación por Venezuela, por los millones de venezolanos que se han visto obligados a dejar su tierra... la carencia de alimentos... que el gobierno de Venezuela deje de negar la realidad... se atropella el derecho... a elegir en libertad, con presos políticos... Argentina va a desconocer cualquier elección que surja de un proceso de este tipo. (Noriega, 2018, pp. 4-5)

Macri también manifestó su desacuerdo con la posición de Evo Morales, quien atribuía a Estados Unidos una parte importante de la responsabilidad por lo que ocurría en Venezuela (Macri condena a Venezuela, 2018). Por el contrario, el presidente argentino evitó cuestionar las críticas formuladas por el vicepresidente estadounidense Mike Pence contra Cuba, pese a que ello ponía en cuestión el espíritu de inclusión alcanzado en la Cumbre de 2015 (Noriega, 2018).

En efecto, alineado con el Grupo de Lima¹⁴, el presidente Macri apartó a la Argentina de la orientación latinoamericanista sostenida por sus dos antecesores y retomó una política más cercana a las posiciones estadounidenses, semejante a la observada en las tres primeras Cumbres.

Cumpliendo con el mandato de la reunión anterior, se convocó a la IX Cumbre de las Américas en Los Ángeles, Estados Unidos, entre el 6 y el 10 de junio de 2022, bajo el lema “Construir un futuro sostenible, resiliente y equitativo” para el hemisferio. La principal novedad era el cambio de los elencos presidenciales: en Argentina gobernaba desde 2019 Alberto Fernández, del Frente de Todos, mientras que en Estados Unidos había asumido Joe Biden en 2021.

¹⁴ El Grupo Lima lo integraron principalmente Perú, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, Guyana, México y varios países centroamericanos además de Estados Unidos y Canadá.

Este último intentó revitalizar la influencia de su país en el continente, pero la exclusión de Cuba, Nicaragua y Venezuela generó fuertes críticas de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y opacó el objetivo buscado, pese al pausado pero firme discurso del presidente argentino.

Se argumentó la falta de democracia, la restricción de libertades, las violaciones a los derechos humanos y el incumplimiento de la Carta Democrática Interamericana aprobada en la III Cumbre de 2001¹⁵. En ese sentido, el presidente colombiano Iván Duque expresó: “Debatamos nuestras diferencias en democracia. Pero nunca estas cumbres serán territorio fértil para los dictadores.” (La polémica por los países ausentes se extendió hasta el cierre, 2022, p. 8).

Debe recordarse que varios presidentes decidieron no asistir a la Cumbre¹⁶. También Alberto Fernández había evaluado esa posibilidad, pero finalmente concurrió en calidad de presidente pro tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En sus palabras: “No vine a poner muros, sino a construir puentes” (Micheletto, 2022, p. 4).

Retomando la tónica de cumbres anteriores respecto de Cuba, sostuvo: “Soporta un bloqueo de más de seis décadas impuesto en los años de la Guerra Fría... con medidas de ese tipo se busca condicionar a los gobiernos, pero en los hechos se lastima a los pueblos.” (Micheletto, 2022, p. 2).

Asimismo, se refirió a Venezuela y cuestionó la actuación de la Organización de Estados Americanos durante la crisis boliviana de 2019. Sobre el papel de su secretario general,

¹⁵ La Carta Democrática Interamericana aprobada en la III Cumbre de las Américas celebrada en Quebec tuvo al gobierno argentino de entonces a un ferviente defensor.

¹⁶ Caso de los presidentes de México Andrés Manuel López Obrador, Bolivia Luis Arce, aunque enviaron a sus cancilleres.

Luis Almagro, afirmó: “La OEA, si quiere ser respetada, debe ser reestructurada removiendo... a quienes la conducen” (Micheletto, 2022, p. 2).

Estas posiciones tuvieron el respaldo de numerosos presidentes, entre ellos los de Chile, México y Belice (La polémica por los países ausentes se extendió hasta el cierre, 2022).

Por otra parte, un tema tradicional de la diplomacia argentina reapareció en su discurso: “Seguimos reclamando por las vías diplomáticas los legítimos derechos que nos caben sobre las Islas Malvinas.” (Micheletto, 2022, p. 2).

Temas como los derechos humanos, las desigualdades evidenciadas durante la pandemia de Covid-19, las dificultades sociales de amplios sectores de la población y la necesidad de avanzar hacia sistemas tributarios más progresivos también fueron abordados por Fernández.

Cuando la Cumbre concluyó, pocos observadores esperaban cambios sustanciales en las relaciones interamericanas. Estados Unidos, con Biden a la cabeza, había intentado fortalecer su influencia en el continente con resultados limitados, mientras que el presidente Fernández parecía haber recuperado una postura más autónoma para la Argentina.

La X Cumbre de las Américas estaba prevista para celebrarse en Punta Cana, República Dominicana, durante 2025. Sin embargo, la decisión impulsada desde Washington de excluir nuevamente a Cuba, Venezuela y Nicaragua, acusados de sostener regímenes no democráticos, junto con las crecientes tensiones diplomáticas en el continente, provocó un fuerte rechazo regional. En este contexto, presidentes como Gustavo Petro, de Colombia, y Claudia Sheinbaum, de México, anunciaron que no participarían del encuentro. Ante las profundas divergencias generadas en torno a la organización de la Cumbre, el gobierno dominicano resolvió postergar su realización hasta 2026 (Gustavo Petro atribuye el fracaso de la Cumbre de las Américas al odio ideológico de Estados Unidos, 2025).

Conclusión

En el caso específico de la Argentina, la conducta de sus gobiernos durante las Cumbres de las Américas dependió fundamentalmente de su alineamiento ideológico y, por lo tanto, de su mayor o menor cercanía con Estados Unidos. No ocurrió lo mismo con la política estadounidense, que mantuvo una notable continuidad a lo largo de todo el período analizado, sin diferencias sustanciales entre administraciones republicanas y demócratas. Esa continuidad se expresó en tres cuestiones centrales: el impulso a la concreción del ALCA, la exclusión de Cuba de las Cumbres y la indiferencia frente al reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas, cuando no una abierta complicidad con Gran Bretaña.

No ocurrió lo mismo con Brasil. Tanto durante los gobiernos de Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso como bajo las presidencias petistas de Luiz Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff, la política exterior brasileña mantuvo una notable continuidad en la defensa de los intereses nacionales. Desde distintas perspectivas ideológicas y modelos de desarrollo, Brasil sostuvo posiciones consistentes en cuestiones centrales como el ALCA, la cuestión Malvinas y la integración de Cuba al sistema interamericano. La principal excepción a esta tendencia fue, probablemente, la presidencia de Jair Bolsonaro, de opaca actuación.

Los presidentes argentinos Menem y De la Rúa, en cambio, a pesar de tener orígenes partidarios distintos, sostuvieron posturas favorables al ALCA promovido por Estados Unidos, hasta que el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso interfirió en esa posición mediante un enérgico, aunque no grave, conflicto diplomático sintetizado en dos expresiones:

“Todos juntos en el MERCOSUR” y “¿Quién gobierna, De la Rúa o el ministro de Economía Domingo Cavallo?”.

También con respecto a Cuba, ambos presidentes argentinos siguieron la línea política de Washington. Asimismo, la cuestión Malvinas no fue tomada en cuenta y fue considerada un asunto irrelevante para las Cumbres.

La situación cambió con la llegada del Frente para la Victoria y sus dos presidentes, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, a la Casa Rosada. Tomaron una posición latinoamericanista, haciendo frente común con el MERCOSUR y adhiriendo así a la postura brasileña y a la de Venezuela, conducida por el presidente Chávez, contra el ALCA. Luego, junto con ellos y especialmente con los países del ALBA, defendieron la entrada de Cuba a las Cumbres. Ambas situaciones eran contrarias a las aspiraciones estadounidenses. Posteriormente, se logró colocar en un primer plano la controversia con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas, alcanzando la regionalización del conflicto muy a pesar de Estados Unidos y Canadá, aliados globales y militares de Gran Bretaña.

Todo indicaba, tras lo ocurrido en la Cumbre de Lima, que el presidente Mauricio Macri regresaba a las posturas de las tres primeras Cumbres, al desaparecer Malvinas del temario, tolerar las críticas estadounidenses a Cuba y adherir a la agresión de ese país contra la soberanía venezolana.

La llegada del presidente Alberto Fernández, con el efímero nuevo período populista, mostró la intención de regresar a las prácticas del Frente para la Victoria, aunque de forma más moderada. Sin embargo, la derrota electoral del Frente de Todos en 2023 y el arribo del presidente Javier Milei, de La Libertad Avanza, con su alineamiento incondicional con los

Estados Unidos, indicaría un retorno a las prácticas anteriores a 2015. La X Cumbre, a celebrarse en Punta Cana, República Dominicana¹⁷, lo confirmará o no.

Esto muestra, en el fondo, la ausencia de un proyecto nacional básico en la política exterior argentina, la cual parecería estar más sujeta a las variantes políticas internas que a la defensa de intereses nacionales prioritarios frente al mundo.

Generalmente, estas posiciones coinciden con posturas proestadounidenses y liberales ortodoxas en los gobiernos liberales de derecha y, por el contrario, con posiciones nacionales, populares y desarrollistas en los gobiernos de orientación keynesiana, las cuales aparecen como las más cercanas a la defensa de los intereses nacionales en política exterior.

Es probable que, en un futuro más cercano que lejano, la política exterior argentina deje de ser botín de intereses sectoriales internos y externos y pase a responder a las aspiraciones y necesidades nacionales. Las ocho Cumbres de las Américas han sido, hasta ahora, un reflejo de ello.

Referencias

- Bush Dará a De La Rúa Trato Preferencial. (2001, 19 de abril). *La Nación*.
- Candelaresi, C. (1998, 19 de abril). Contradicciones Made in Argentina. *Página 12*.
- Carlos Menem Apóstol. (1994, 9 de abril). *Página 12*.
- Cibeira, F. (2015, 5 de noviembre). K antineoliberal. *Página 12*.
- Cibeira, F. (2005, 6 de noviembre). Un Final con el Corazón Partido. *Página 12*.
- Clinton Criticó a Fidel y Elogió a América Latina. (1994, 11 de diciembre). *La Nación*.
- Clinton Dijo que en 2005 Comenzará el Libre Comercio. (1994, 11 de diciembre). *La Nación*.
- Con el Libreto Armado por Estados Unidos. (2018, 15 de abril). *Página 12*.

¹⁷ Cuya realización se encuentra aún en duda al cierre de este trabajo.

Cristina Kirchner Pide Fondos y Cuestiona el Embargo a Cuba. (2009, 18 de abril). *La Nación*.

Cristina no Logró Apoyo por Malvinas. (2012, 16 de abril). *La Nación*.

Cuba el Eje de la Discordia. (2012, 15 de febrero). *Página 12*.

Cuba se Quedó Afuera y Venezuela Pidió su Entrada al Mercosur. (2001, 22 de abril). *Página 12*.

Cufre, D. (1998, 18 de abril). Por la Defensa del MERCOSUR. *Página 12*.

Dabene, O. (1999). *América Latina en el Siglo XX*. Síntesis.

De La Rúa Impulsará el ALCA en su Viaje a Estados Unidos. (2001, 22 de abril). *Página 12*.

El ALCA es una Trampa ni es Libre Comercio. (2005, 7 de noviembre). *Página 12*.

Es Ridículo Considerarnos una Amenaza. (1998, 12 de abril). *Página 12*.

Karg, J., y Lewit, A. (2015). *Del No al Alca a Unasur*. CCC.

Kirchner Criticó al FMI y a Estados Unidos. (2005, 5 de noviembre). *La Nación*.

La Argentina Censuró al Régimen de Castro. (2001, 21 de abril). *La Nación*.

La Argentina Podría Eliminar Subsidios. (1994, 10 de diciembre). *La Nación*.

La Ausencia de Cuba Divide la Cumbre. (2012, 15 de abril). *La Nación*.

La Sombra de Cuba Sobrevuela Cartagena. (2012, 14 de abril). *La Nación*.

La Polémica por los países ausentes se extendió hasta el cierre. (2022, 8 de junio). *La Nación*.

Los Estados Unidos Exhortaron a los presidentes a no Visitar Cuba. (1998, 20 de abril). *La Nación*.

Los Kelpers ya Tienen quien los Defienda. (2012, 22 de febrero). *Página 12*.

Luzzani, T. (2012). *Territorios Vigilados*. Ed Debate.

Macri Condena a Venezuela. (2018, 15 de abril). *La Nación*.

Malvinas y Cuba Frustraron la declaración de la Cumbre. (2012, 16 de abril). *La Nación*.

Menem Afirma la Estrategia Sobre Cuba. (1998, 17 de abril). *La Nación*.

Micheletto, K. (2022, 11 de junio). No Vine a Poner Muros sino a construir puentes. *Página 12*.

Modikofsky, G. (2001, 21 de abril). Diálogo Cordial entre De la Rúa y Cardoso. *La Nación*.

Moniz Bandeira, L. A. (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos*. Norma.

Morgenfeld, L. (2012). América de Cumbre en Cumbre. *Le Monde Diplomatique*, (154).
Capital Intelectual.

No Descarta Menem una Mediación por Malvinas. (1994, 11 de diciembre). *La Nación*.

Noriega, C. (2018, 15 de abril). Dos Condenas Fuera de Agenda. *Página 12*.

Obama le Reclamó a Cuba Hechos y no Solo Palabras. (2009, 20 de abril). *La Nación*.

Obama y Lula Acercan Posiciones. (2009, 17 de abril). *La Nación*.

Por la Defensa del Mercosur. (1998, 18 de abril). *Página 12*.

Por un Nuevo Orden, Pero que Incluya a Todos. (2009, 18 de abril). *Página 12*.

Quien Pensaba que Podía haber Acuerdo. (2012, 16 de abril). *Página 12*.

Si no Hay Votos No hay ALCA. (2001, 22 de abril). *Página 12*.

Smith, C. (1982). *El Sistema Interamericano*. F.C.E.

Sopeña, G. (2001, 22 de abril). De la Rúa Impulsa el ALCA en su viaje a EE. UU y Canadá.
La Nación.

Tenemos Muchas Diferencias, Pero Vamos a Avanzar. (2015, 12 de abril). *Página 12*.

Trías, V. (1975). *Historia del Imperialismo Norteamericano*. Peña Lillo.

Un Voto Para Poner Nervioso a Fidel Castro. (2001, 19 de abril). *Página 12*.

Yebra, M. R. (2005 5 de noviembre). Kirchner Criticó al FMI y a Estados Unidos. *La Nación*.