

---

# Entre la espada y la pared: la IX Cumbre de las Américas frente a la rivalidad entre Estados Unidos y China

Lic. Mariel Zani Begoña<sup>13\*</sup>

## Introducción<sup>14</sup>

En el presente trabajo abordaremos la novena Cumbre de las Américas que tuvo lugar del 6 al 10 de junio del 2022 en la Ciudad de los Ángeles. Se partirá de considerar al evento como un intento por parte del gobierno norteamericano de minar la influencia china en la región en un contexto mundial signado por una creciente disputa por el poder global. A partir del concepto diplomacia de cumbres, se abordarán las particularidades más destacadas del último mitin continental. Finalmente, se bosquejarán algunas de las implicancias del escenario internacional para la integración regional.

## Algunas consideraciones teóricas

Antes de abordar la IX Cumbre de las Américas, resulta pertinente hacer algunas aclaraciones teóricas que nos ayudarán a delimitar nuestro universo de estudio.

El involucramiento de los presidentes en los asuntos exteriores de los Estados ha sido estudiado desde diversas perspectivas. Podemos mencionar a los aportes de la teoría y los procesos de toma de decisión como los estudios pioneros en abordar el involucramiento de los primeros mandatarios en los asuntos exteriores (Allison, 1988; George, 1991; Russell, 1990). Dentro de esta corriente, y como consecuencia de las críticas al realismo y el consecuente surgimiento de los análisis de política exterior (Míguez, 2020; Hudson & Day, 2020), las relaciones internacionales se han preocupado por desreificar la concepción realista del Estado como un actor unitario, racional y coherente<sup>15</sup>.

Además, y esto es lo que nos interesa especialmente en este trabajo, ha habido toda una literatura que ha puesto la lupa sobre la diplomacia de cumbres y la participación de los Jefes de Estado en ellas (Jarque, Ortiz y Quenan, 2009). Se ha destacado cómo las cumbres contribuyen a hacer visibles “los temas de sus respectivas agendas” y a facilitar “los procesos de toma de decisiones” (Iglesias, 2009, p. 10). También se ha resaltado su papel como “foro regional de problemáticas sensibles” (Rojas Aravena, 2000, p. 4).

Rojas Aravena enumera las características de la diplomacia de cumbres a la que califica como “una expresión del multilateralismo” (2009, p. 31). Dado que en ellas participan los mandatarios de más alto nivel, estos mitines “crean y definen la agenda subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional” (Rojas Aravena, 2009, p. 31).

Se señala, además, a las cumbres como “una expresión del creciente multilateralismo que caracterizó el final del siglo XX y (...) los inicios del siglo XXI” (Jarque, Ortiz y Quenan, 2009, p. 15). Asimismo, los autores destacan su rol como mecanismos de la diplomacia internacional que contribuyen a tratar los desafíos y amenazas actuales (Jarque, Ortiz y Quenan, 2009).

Es así como, teniendo en cuenta las nuevas amenazas y el impacto de un acontecimiento de cambio sistémico como es la pandemia, se presentan como escenarios propicios para discutir las consecuencias -nacionales pero también regionales- de estas problemáticas sensibles. La disputa hegemónica entre China y los Estados Unidos y la guerra ruso-ucraniana no hacen más que reforzar esta idea.

---

<sup>13</sup>Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Relaciones Internacionales

<sup>14</sup> Las conclusiones preliminares de este trabajo se presentaron durante el XI Congreso de Relaciones Internacionales del IRI que tuvo lugar en la Ciudad de la Plata los días 9, 10 y 11 de noviembre del 2022

<sup>15</sup> No es el objetivo de este trabajo ahondar en los Análisis de Política Exterior (APE) ni tampoco este breve párrafo pretende ser una discusión pormenorizada del estado del arte actual en este campo. Para quienes estén interesados sugerimos Míguez, 2020 y Hudson & Day, 2020 puesto que funcionarán como los perfectos disparadores para comenzar a indagar en la cuestión.

Otra característica importante a destacar de estos foros regionales es su bajo grado de institucionalización, su gran amplitud temática y “el diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel” (Rojas Aravena, 2009, p. 31). Una de las consecuencias de esta caracterización es que estos espacios privilegiados de diálogo bi y multilateral no generan acuerdos vinculantes sino que son netamente políticos. Esta ha sido una de las principales críticas a este mecanismo (Bonilla, 2013, p. 102; Wagner Tizón, 2013, p. 92)

Es así como, la historia de las cumbres -de la cual nuestra cita continental no es la excepción- está plagada de controversias. Así asistimos a cuestionamientos sobre su legitimidad y su eficacia y se señala “que los proyectos que prometen suelen quedar “en letra muerta” (Jarque, Ortiz y Quenan, 2009, p. 15).

Definidas las cuestiones teóricas, comenzaremos por abordar las particularidades de la novena Cumbre de las Américas.

## Entre la espada y la pared: la Cumbre de las Américas frente a la creciente rivalidad sino-estadounidense

La Cumbre de las Américas es un encuentro continental que sucede cada trienio que convoca a los jefes de Estado del continente. Es, además, uno de los pilares del sistema interamericano junto con la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Si bien en espíritu parece erigirse como un foro en donde todos los países están en pie de igualdad, bien sabemos que la realidad en política internacional es diferente. Muchos analistas coinciden en señalar a las Cumbres de las Américas como uno de los principales resortes de influencia estadounidense en el resto del continente (Actis, 9 de junio de 2022; Paz y Cepeda, 13 de junio de 2022). Lo que es más, Paz y Cepeda (13 de junio de 2022) aseguran que el sistema de cumbres presidenciales funciona como una continuación de la Doctrina Monroe que ya sirvió como justificativo de expansión de la influencia y hegemonía norteamericana en todo el continente.

Se señala que han existido, a lo largo de la historia de las cumbres, dos visiones o tendencias contrapuestas. Por un lado, una perspectiva de tipo monroísta impulsada por un Estados Unidos más preocupado por una agenda geopolítica y de seguridad. Por el otro, una perspectiva más latinoamericanista que incluye a buena parte de los países de la región, con un foco en problemáticas socioeconómicas (Paz y Cepeda, 13 de junio de 2022). La última cumbre no ha sido ajena a esta tradición. Mientras que los países latinoamericanos se encuentran más preocupados por paliar los efectos económicos y sociales de la pandemia, Estados Unidos enciende las luces de alarma y advierte a la región de los peligros de la avanzada china en el continente. Este ha sido el objetivo central de Estados Unidos en esta última cita americana. En palabras de los expertos el gran diferencial de esta cumbre es China (Tokatlián, 8 de junio de 2022). La disputa por el poder global (Actis y Creus, 2020) atraviesa los acontecimientos mundiales, de los cuales la Cumbre de las Américas no fue la excepción.

Al respecto, vale la pena recordar un antecedente reciente que refuerza cómo la rivalidad sino-estadounidense atraviesa a la región e impacta en el regionalismo, nos referimos a la disputa por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Golman y Zani Begoña, 2021). La elección del norteamericano Mauricio Claver Carone rompió con más de sesenta años de derecho consuetudinario en donde la presidencia del vital organismo multilateral quedaba reservada para un Latinoamericano. Así lo han entendido los analistas internacionales, quienes han percibido este suceso como un “nuevo embate al regionalismo latinoamericano” (Bono y Bogado Bordázar, 14 de septiembre del 2020). Además, la elección de Claver Carone evidenció la fractura del concierto latinoamericano de naciones (Golman y Zani Begoña, 2021). La elección del BID y la última cumbre evidenciaron la falta de un juego latinoamericano (Actis, 9 de junio de 2022).

Con este panorama, parece complejo abreviar posiciones cuando se tienen definiciones tan diferentes de lo que es ‘la problemática sensible’ para la región.

## Participaciones y ausencias

Además de la creciente rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China, las participaciones (y las ausencias) estuvieron en el centro de la escena de esta cita continental. Estados Unidos, en su condición de anfitrión decidió, como era de esperarse, no invitar a Venezuela, Nicaragua y Cuba. Esto despertó una serie de críticas en los países de la región y varios Jefes de Estado se plegaron al pedido de una cumbre sin exclusiones, incluso motivando la ausencia de alguno de ellos en señal de protesta. Las voces se alzaron contra la doble vara de la Casa Blanca ya

que durante el mes de mayo se llevó adelante la Cumbre entre Estados Unidos y los países de la ASEAN; allí dijeron presente algunos países que tampoco podrían ser calificados de democracias plenas.

Además de las tres esperables exclusiones otros cinco primeros mandatarios estuvieron ausentes: los más salientes fueron Luis Lacalle Pou y Andrés López Obrador, presidentes de Uruguay y México respectivamente. Jair Bolsonaro, por aquel entonces al frente de Brasil, coqueteó con la idea de ausentarse por sus encontronazos con Biden respecto al cambio climático sin embargo, la ausencia de los mandatarios de los dos países más grandes de Latinoamérica sería un gran revés para la Cumbre organizada por los Estados Unidos. Durante el mitin, los internacionalistas argentinos pusieron el foco de sus análisis en torno a la intervención de cuatro países: el bajo perfil de Brasil, el 'equilibrio' de México, la equidistancia de Chile y el acomodamiento argentino (Bogado Bordazar y Bono, 2022; Actis, 9 de junio de 2022).

Esta Cumbre ha sido denominada como la Cumbre de las ausencias (Bogado Bordazar y Bono, 2022) o también como una charla de sordos (Tokatlián, 8 de junio de 2022) con los presidentes jugando al juego del antón pirulero (donde cada cual sigue su juego) (Actis, 9 de junio de 2022). Así el evento se convierte en una fotografía muy clara del panorama de la integración regional, con un péndulo cada vez más inclinado hacia la fragmentación.

Como ya quedó demostrado en el comentado episodio del BID, la falta de concertación entre los países de la región es cada vez más evidente. Prima la falta de acción colectiva y cada país persigue sus propias estrategias de acuerdo al complejo entramado de factores internos y sistémicos que condicionan su política exterior (Actis, 9 de junio de 2022).

También es de destacar lo que Juan Gabriel Tokatlian (junio 2022) define como el síndrome de la superpotencia frustrada. Estados Unidos se empeña en ver a América Latina de manera simplificada y uniforme, perdiendo de vista las complejidades y problemáticas propias de cada país. Además, y según asegura el investigador argentino, es una región escasamente relevante para la política exterior norteamericana que recibe "una atención intermitente de parte de los tomadores de decisión" (Tokatlian, junio 2022, s.p). Y finalmente sentencia, "la superpotencia no tiene la voluntad y disposición para repensar y reorientar las relaciones con la región. Así, de facto, empieza un nuevo ciclo que preanuncia otra frustración futura" (s.p).

## Reflexiones finales

La IX Cumbre de las Américas dejó poco resultados concretos pero evidenció más de lo que a primera vista puede vislumbrarse sobre la integración regional y cómo se posiciona la región en la disputa hegemónica sino-estadounidense. Difícilmente la cumbre pueda funcionar como "foro regional de problemáticas sensibles" cuando aquello considerado como sensible o prioritario varía tanto entre los Estados Unidos de América y el resto de los países de la región. Si estos, encima, no logran alcanzar acuerdos mínimos, parece un futuro utópico solo presente en la mente de los más románticos que la región se alce con una voz propia. Mientras la integración y el discurso de la Patria Grande o de una Latinoamérica Unida quede simplemente en la prédica de los primeros mandatarios, la región quedará librada a su suerte y atrapada entre la espada y la pared; entre oriente y occidente; entre Washington y Beijing.

## Bibliografía

- Actis, E. (9 de junio de 2022). El "Antón Pirulero" o la banda de sonido de la Cumbre de las Américas. *Suma Política*. Recuperado el 24 de agosto de 2022 de <https://sumapolitica.com.ar/el-anton-pirulero-o-la-banda-de-sonido-de-la-cumbre-de-las-americas/>
- Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL)
- Bonilla, A. (2013). Genética y naturaleza de CELAC. En M.S. (Comp). *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos*. San José: FLACSO.

- Bono, L. y Bogado Bordázar, L. (2022). La cumbre de las ausencias. *Opiniones IRI*. Recuperado el 24 de agosto de 2022 de <https://www.iri.edu.ar/index.php/2022/06/14/la-cumbre-de-las-ausencias/>
- Bono L. y Bogado Bordázar, L. (14 de septiembre del 2020). Elecciones en el BID: un nuevo embate al regionalismo. *Opiniones IRI*. Recuperado el 8 de noviembre de 2022 de <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/09/14/elecciones-en-el-bid-un-nuevo-embate-al-regionalismo/>
- Duddy, P. (15 de marzo de 2022). How to Have a Successful Summit of the Americas. *National Interest*. Recuperado el 9 de noviembre de 2022 de <https://nationalinterest.org/feature/how-have-successful-summit-americas-201171>
- Golman, L. y Zani Begoña, M. (2021) DiBIDidos: la pelea por el Banco Interamericano de Desarrollo y la fragmentación regional. *Boletín Informativo del Grupo de Jóvenes Investigadores no. 11*. Recuperado el 8 de noviembre de 2022 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/117598>
- George, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL)
- Hudson, V. & Day, B. (2020). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. London: Rowman & Littlefield.
- Iglesias, F. (2009). Prólogo. En C. M. Jarque, M.S. Ortiz y C. Quenan (2009). *América Latina y la diplomacia de cumbres*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Jarque, C. M., Ortiz, M. S., y Quenan, C. (2009). *América Latina y la diplomacia de cumbres*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Míguez, M. C. (2020). "Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las relaciones internacionales latinoamericanas". En M.C. Miguez y L. Morgenfeld (Coord.): *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires: TeseoPress.
- Paz, J.J. y Cepeda, M. (13 de junio de 2022). Las Cumbres: un monroísmo agotado. *Historia y Presente*. Recuperado el 24 de agosto de 2022 de <https://www.historiaypresente.com/las-cumbres-un-monroismo-agotado/>
- Rojas Aravena, F. (2000) Multilateralismo y diplomacia de cumbres: La IX Cumbre Iberoamericana de La Habana. *Nueva Sociedad*, 165, pp 4-11.
- Rojas Aravena, F. (2008). América Latina y los desafíos para la integración regional. *Anuario CEIPAZ*, Nº. 2, 2008-2009, pp. 105-126
- Tokatlian, J. G. (Junio de 2022). 1994-2022: la Cumbre de las Américas y el «síndrome de la superpotencia frustrada. *Nueva Sociedad*. Recuperado el 24 de agosto de 2022 de <https://nuso.org/articulo/cumbredelasamericas-estadosunidos/>
- Tokatlian, J.G. (8 de junio de 2022). Juan Gabriel Tokatlian: "La Cumbre de las Américas organizada por los Estados Unidos carece de foco". *Entrevistado por Jorge Fontevecchia. Diario Perfil. En línea*. Recuperado el 24 de agosto de 2022 de <https://www.perfil.com/noticias/modo-fontevecchia/juan-gabriel-tokatlian-la-cumbre-de-la-america-organizada-por-los-estados-unidos-carece-de-foco-modof.phtml>
- Wagner Tizón, A. (2013). El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC. En Ortiz, M.S. (Comp). *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos*. San José: FLACSO.