



DIVERGENCIAS CHINO-ESTADOUNIDENSES Y RECONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

INTRODUCCIÓN AL NÚMERO ESPECIAL

Pablo Biderbost¹, Guillermo Boscán Carrasquero²

Universidad Pontificia de Comillas, Universidad de Salamanca

Resumen:

Este número especial de la Revista UNISCI se centra en la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China en el contexto latinoamericano. Pretende ofrecer una visión comprensiva del papel de estas potencias en la región y la adaptación que han debido realizar, en el contexto de su política exterior, los estados latinoamericanos. A tales efectos, se analizan dimensiones tanto vinculadas a la seguridad como a las relaciones comerciales entre estas naciones y los, en la actualidad, dos estados dominantes del escenario geopolítico internacional.

Palabras Clave: América Latina, competición, China, Estados Unidos, política exterior, seguridad, comercio

***Title in English:** Sino-US divergences and the reconfiguration of Latin American foreign policy. Introduction to the special issue*

Abstract:

This special issue of UNISCI focuses on the growing rivalry between the United States and China in the Latin American context. It aims to offer a comprehensive overview of the role of these powers in the region and the adaptation that Latin American states have had to make in the context of their foreign policy. To this end, it analyses dimensions linked to both security and trade relations between these nations and the two currently dominant states on the international geopolitical stage.

Key Words: Latin America, competition, China, United States, foreign policy, security, trade

Copyright © UNISCI, 2023.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Pablo Biderbost es Profesor Titular del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas. E-mail: <pbiderbost@comillas.edu>

² Guillermo Boscán Carrasquero es Profesor Ayudante Doctor del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. E-mail: <gboscan@usal.es>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-155>



1. Introducción y contexto histórico

Este número especial de la Revista UNISCI se centra en la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China en el contexto latinoamericano. Pretende ofrecer una visión comprehensiva del papel de estas potencias en la región y la adaptación que han debido realizar, en el contexto de su política exterior, los estados latinoamericanos. A tales efectos, se analizan dimensiones tanto vinculadas a la seguridad como a las relaciones comerciales entre estas naciones y los, en la actualidad, dos estados dominantes del escenario geopolítico internacional.

La celebración del bicentenario de las independencias latinoamericanas tuvo lugar, desde el punto de vista geopolítico, en el marco de cuatro procesos distintivos. En primer lugar, se observa el salto adelante, de la mano de las nuevas izquierdas y aupado por el boom en el precio de las materias primas, de la integración latinoamericana con la consolidación de espacios como el Mercosur y la creación de foros como el Unasur o la CELAC³.

En segundo lugar, es posible detectar cierta parálisis de la relación estratégica entre la Unión Europea (en general y, de España, en particular) para con la región latinoamericana como consecuencia de múltiples factores. Entre ellos, cabe reseñar el golpe significativo a los presupuestos públicos derivado de la crisis financiera de 2008 y la necesidad de centrar esfuerzos en la estrategia de vecindad euro mediterránea. Durante este tiempo, tanto la creación de nuevos acuerdos de libre comercio interregionales como su actualización han quedado parcialmente paralizados⁴. Más recientemente, los desafíos que han encarnado la pandemia por el coronavirus y la invasión rusa a Ucrania no han contribuido, como es lógico suponer, a destrabar esta semi-parálisis.

En tercer lugar, como ya ha sido señalado en volúmenes previos de esta publicación, la estrategia multilateralista de Barack Obama, en pos de reconstruir la imagen internacional de los Estados Unidos, desatendió la centralidad que históricamente había recibido la región en el diseño de su política exterior. Sumado a ello, la administración de Donald Trump, como es de público conocimiento, no tuvo en América Latina una prioridad (a excepción del uso táctico de la situación de deterioro de calidad democrática en determinados estados de la región para fortalecer posiciones internas a nivel electoral)⁵.

En cuarto lugar, esta situación de “abandono geopolítico” de la región latinoamericana por parte de las potencias tradicionales fue aprovechada (sin prisa, pero sin pausa) por los decisores y hacedores de la política exterior china para cimentar su presencia estratégica en territorio latinoamericano a largo plazo⁶. América Latina, en su posicionamiento internacional, resulta fundamental por lo que representa en materia de provisión de *commodities* tanto para hacer frente al déficit de recursos naturales en China como por la necesidad de alimentar a su población. Como también señalan Wise y Chonn, el fortalecimiento de las relaciones interregionales también contribuye a alimentar la sostenibilidad de lo que se había previsto podría ser, en el futuro cercano, la primera economía del planeta.

Intentando desenredar la madeja de este escenario complejo, investigadores de universidades europeas y latinoamericanas contribuyen, con sus artículos en este volumen, a arrojar luz sobre el diseño de la política exterior latinoamericana a partir de la consideración de

³ Deutschmann, Emanuel y Lara Minkus: "Swinging Leftward: public opinion on economic and political integration in Latin America, 1997–2010." *Latin American Research Review* vol.53, n°1 (2018), pp. 38-56.

⁴ Ayuso, Anna y Susanne Gratius. "América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?" *Pensamiento Propio* n° 44.spe (2016), pp. 249-295.

⁵ Biderbost, Pablo, Guillermo Boscán Carrasquero y Belén Calvo Hereza: "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el periodo 2009-2018. Algunos aspectos centrales." *Revista UNISCI/UNISCI Journal* 48 (2018), pp. 343-368.

⁶ Wise, Carol y Victoria Chonn Ching. "Conceptualizing China–Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath." *The Pacific Review*, vol.3, n°5 (2018), pp. 553-572.



lo comentado en los dos últimos aspectos mencionados: la respuesta local y regional frente a las tensiones que las presencias china y estadounidense proyectan sobre estos países. Para ello, analizan, la evolución histórica y los patrones recientes de los vínculos entre estados latinoamericanos concretos y estas dos potencias externas a la región en dimensiones tales como la seguridad, el comercio y, eventualmente, la cooperación al desarrollo. En el siguiente apartado, se describen brevemente las principales aportaciones derivadas de cada artículo.

2. Contribuciones especiales

El volumen contiene, en un primer grupo de artículos, el análisis de la política exterior, en relación con Estados Unidos y China, de los tres países de la región que cuentan con presencia permanente en el G-20: Argentina, Brasil y México. Para el caso del país rioplatense, los autores recuerdan que la competencia entre las dos principales potencias globales en el ámbito comercial, tecnológico y geopolítico tiene claras repercusiones regionales. En su mirada, América Latina, a pesar de una creciente irrelevancia, también es un escenario en el que estas potencias están compitiendo. Argentina no habría quedado fuera de esta disyuntiva y, al igual que otros países de la región, ha intentado mantener un delicado equilibrio, por la importancia que reviste Estados Unidos en lo financiero y China posee tanto en lo comercial como en materia de inversiones productivas. En este artículo, analizan los documentos oficiales y entrevistas para arrojar luz sobre la política exterior de Alberto Fernández hacia China en el contexto de las divergencias entre ambas potencias. Concluyen que Argentina ha intentado de manera continua un balance (que no implica equidistancia) ante una situación en donde los gobiernos aún no han sido presionados a optar.

Al analizarse la política exterior de Brasil, los autores recuerdan que el gigante latinoamericano tiene en Estados Unidos a su socio más importante, un vínculo muy consolidado y antiguo, a pesar de algunas vacilaciones. Sin embargo, se enfatiza que, principios del siglo XXI, el multilateralismo y el bilateralismo generaron algunas fricciones entre los dos países, debido al apoyo de la administración brasileña a los movimientos de integración regional, como el Mercosur, mientras que los estadounidenses defendían el Nafta. Brasil, que en aquella época mantenía intercambios comerciales más intensos con China, diversificó la cooperación económica con la inclusión económica de nuevos socios, sobre todo del hemisferio sur, y experimentó un cierto distanciamiento de Estados Unidos. La presidencia de Jair Bolsonaro ha promovido un fuerte acercamiento no sólo en términos económicos sino también políticos, desarrollando una estrecha relación con su homólogo Donald Trump con quien ha firmado varios acuerdos. A la vez, el regreso de Lula da Silva a la presidencia de Brasil evoca, en la visión de los expertos, el recuerdo de su diplomacia presidencial y la consiguiente multiplicación de contactos, con vistas a asociaciones multilaterales que prometen estar marcadas por la recuperación de las asociaciones sur-sur, abandonadas por su predecesor, y establecer nuevas formas de cooperación para impulsar la economía de Brasil y reforzar su fuerte posición geoestratégica regional y en el contexto internacional. La revitalización de su autodenominada "política exterior activa y altiva" será su objetivo fundamental en este plano.

En la situación concreta de México, desde la mirada de la teoría de la estabilidad hegemónica, los autores argumentan que el enfrentamiento entre potencias no se sostiene únicamente desde el plano comercial sino también posee connotaciones geopolíticas y geoeconómicas que tienen claras implicaciones importantes en el país azteca. Los autores realizan un recuento de los principales momentos que han marcado dicha rivalidad, correlacionando con diversos conceptos de las teorías neorrealistas. Se concluye que, aún en medio de esta pugna por el liderazgo mundial, hasta el momento parece ser que el gobierno mexicano se ha concentrado en consolidar las relaciones con su vecino del Norte. A pesar de ello, es posible que, no siendo claro hasta el momento, pueda sacar ventaja estratégica de estas tensiones en el corto y medio plazo.



Este volumen cuenta también como mérito especial de disponer de artículos que analizan la influencia de la competencia entre China y Estados Unidos en la definición de la política exterior de países de la región latinoamericana menos explorados por la literatura reciente. En el texto sobre Uruguay, la autora parte de la hipótesis planteada en trabajos previos que apunta a la ideología partidaria como variable explicativa de los planteamientos en política exterior en el antiguo estado cisplatino. Así, en primer lugar, expone una revisión histórica de los antecedentes de la política exterior uruguaya y de las principales tradiciones intelectuales que ayudaron a formular su pensamiento internacional. A posteriori, explica el marco institucional y los principales ejes en política exterior y los planteamientos del actual gobierno de Lacalle Pou frente la dinámica de enfrentamiento entre potencias. Como interesante aporte, el documento también analiza las preferencias de las élites parlamentarias en materia de política exterior.

Para el caso del análisis de la política exterior de Paraguay, las autoras analizan, en el marco de la creciente escalada en el estrecho de Taiwán y en medio de la tensión provocada por dinámicas que buscan desafiar el orden existente, la realidad de este país como el único estado sudamericano y uno de los pocos a nivel global que reconoce en la actualidad a la República de China (Taiwán) por sobre la República Popular China (RPC). Se hace alusión al modo en el que se percibe, desde el otro lado del mundo, un conflicto que no es ajeno a él. Se exploran las diferentes dimensiones de la relación de Paraguay con Taiwán y los elementos que han determinado su reconocimiento actual (tanto a nivel de factores exógenos y endógenos). Un artículo de este tipo amerita ser incluido en un volumen de esta naturaleza porque ha sido la región latinoamericana la que, en mayor medida, ha mantenido hasta tiempos más recientes su reconocimiento de la oficialidad de Taiwán en detrimento de la RPC.

En el artículo sobre Perú, los autores analizan la adaptación de su política exterior en el marco de la competencia entre China y Estados Unidos y aportan algunas posibles proyecciones a futuro. Su hipótesis de trabajo es que, si bien Estados Unidos ha perdido espacio en Perú frente a China y la política exterior peruana ha tendido a estrechar los vínculos con ésta, la misma se trata de una política exterior ambivalente basada en el pragmatismo más que en la ideología. Los autores abordan cinco áreas. La primera incorpora una perspectiva histórica de la política exterior del Perú con relación tanto a Estados Unidos, como a China. La segunda reflexiona los aspectos económicos y sociales de estos vínculos, teniendo en cuenta que hoy Perú tiene a China como principal socio comercial y que, sin embargo, la confianza en China por parte de la población en general no es elevada, como tampoco lo es con respecto a Estados Unidos (que, además, ha dejado de ser una referencia de libertad y democracia). La tercera parte del trabajo repasa el aspecto político-diplomático, importante puesto que en el campo diplomático la relación con ambos países es de larga data y ha habido momentos de afinidad ideológica política con ambos. El cuarto elemento que se analiza incluye la cooperación militar/estratégica, (creciente en el caso de China). Los autores también evalúan a China como potencia, los problemas que enfrenta y que podría enfrentar en el futuro próximo y la forma en la que los mismos podrían afectar al Perú.

El volumen cuenta con un interesante artículo sobre la realidad panameña. Los autores revisitan las relaciones que el país latinoamericano ha tenido con China desde la creación de Panamá como país, llegando hasta el cambio de reconocimiento diplomático en el año 2017, así como las nuevas relaciones con la República Popular China. Tras ello, abordan las oportunidades y amenazas que tiene Panamá en el contexto de sus nuevas relaciones diplomáticas. En tal sentido, el texto documenta los retos a los que debe hacer frente Panamá frente a esta competencia entre potencias en el marco de las advertencias que Estados Unidos ha expuesto, en repetidas ocasiones, sobre los riesgos de mantener unas relaciones demasiado cercanas con la RPC (advertencias que han ido acompañadas de visitas al país latinoamericano



que buscan reafirmar el papel de Estados Unidos en una zona que tradicionalmente se ha encontrado bajo una fuerte influencia estadounidense).

La política exterior ecuatoriana es también analizada en este volumen. Los autores analizan la evolución de la política exterior ecuatoriana durante los gobiernos de Rafael Correa, Lenín Moreno y Guillermo Lasso a la luz de los postulados teóricos del Realismo Periférico. El mismo sostiene que los pequeños y medianos estados deben desarrollar una política de colaboración con las grandes potencias y reducir su oposición a aquellos eventos que directamente afectan a los intereses de sus nacionales. Para ello, se abordan momentos clave de cada uno de los siguientes gobiernos, incluyendo el cierre de la Base de Manta, la relación con el FMI, la entrega de Julian Assange o la compra de vacunas contra el Covid-19. El texto concluye mostrando cómo los tres presidentes desarrollaron estrategias que no maximizaron los intereses ecuatorianos, en tanto que alternaron gobiernos donde el enfrentamiento con las grandes potencias fue generalizado con gobiernos que priorizaron el acercamiento con estos a costa de los intereses nacionales.

La realidad venezolana es también detenidamente analizada en este volumen. El autor del artículo parte de un recorrido histórico para conocer cuál ha sido el papel de Venezuela en el marco de las relaciones chino-estadounidenses, especialmente los cambios ocurridos a partir de 1999 con los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Acorde con lo descrito por la abundante bibliografía sobre el tema, el redactor del documento constata que se ha producido un cambio de roles en el que China progresivamente ha ido ocupando en Venezuela el espacio comercial preferente que tradicionalmente había detentado Estados Unidos desde el restablecimiento de la Democracia en 1958. A través de un interesante análisis informativo utilizando como fuente un grupo de textos periodísticos publicados en los seis principales diarios de circulación nacional editados en España, se valora cómo la invasión rusa a Ucrania promueve un todavía incipiente deshielo en el curso de las sanciones impuestas por Washington a la industria petrolera venezolana.

El volumen cuenta también con destacado análisis sobre la creación y proyección de poder blando de China sobre la región. Asociado históricamente a Estados Unidos y otras potencias occidentales, los autores admiten que, en los últimos años, también se puede establecer que China ha promovido su poder blando en el mundo, llegando asimismo a América Latina. Después de revisar las dificultades para acordar una definición válida y consensual del término, esta investigación observa el fenómeno desde una doble perspectiva: por un lado, analiza el despliegue del poder blando chino en la región. Por otro, evalúa la respuesta de los países latinoamericanos ante este despliegue. Los autores postulan que, mientras China usa una definición amplia del poder blando que aplica en la región y la vincula prioritariamente a aspectos de su política doméstica, la recepción de los gobiernos latinoamericanos depende de una variable clara: aunque todos acogen la ofensiva económica china y se han aproximado al gigante asiático, la manera en que reaccionan a ella está condicionada a la postura que mantienen respecto de la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio occidental.

En un análisis sobre la política exterior de los países latinoamericanos en el contexto de competencia de potencias globales, no puede encontrarse ausente la perspectiva que intenta identificar el rol que puede jugar España en este marco. Para ello, un artículo analiza las relaciones históricas entre España y América Latina (como elemento clave en la estrategia de integración internacional del país ibérico). El texto procura identificar los riesgos y las oportunidades que plantea esta coyuntura para los intereses de España en América Latina. Busca identificar la manera en la que esta nueva situación pudo haber influenciado en la definición de las líneas maestras de acción exterior de España hacia la región. Los autores afirman que el desembarco chino en América Latina supone un serio desafío para España, lo cual, sin embargo, no implica necesariamente la implantación de un juego de suma cero que



redunde en la pérdida de relevancia de España en el área. Al mismo tiempo, los autores sostienen que la política exterior española conjuga tres tipos de actitudes que coexisten en el marco de la acción exterior del país: una más continuista, otra que busca adaptarse a la nueva situación del subcontinente por la vía del aprovechamiento de las oportunidades que dicha situación plantea, y una última más reactiva a las amenazas que podría suscitar la pujanza china en América Latina.

3. Breve conclusión

El entorno estratégico de rivalidad entre China y Estados Unidos, como es posible apreciar en los diferentes artículos incorporados en este volumen, encuentra permanentemente ocasiones propicias para encarnarse en la fértil tierra latinoamericana. Tal ha sido el caso, durante los meses más complejos de la pandemia, con lo que se dio en llamar “*diplomacia de las vacunas*”. Ambas potencias procuraron obtener reputación a partir de donaciones estratégicas y de la venta de material sanitario en condiciones favorables para el comprador. El actual contexto de reconstrucción económica, posterior a la debacle producida por la emergencia sanitaria, ofrece lógicamente oportunidades idóneas para la continuidad de este enfrentamiento geopolítico y geoeconómico.

En este escenario, la evidencia empírica arrojada por los expertos que participan en este volumen sugiere que los países latinoamericanos suelen aprovechar las ventajas derivadas de las relaciones con ambos actores sin, necesariamente, atarse a ningún de estos polos. Las excepciones a este patrón son aquellas constituidas por aquellos gobiernos de corte populista (con independencia de su ideario) que proyectan polarización ideológica tanto hacia el escenario político interno como a la esfera internacional.

Los recientes virajes ideológicos y partidarios en la región avizoran una revitalización de los procesos integracionistas endógenos. Probablemente, éstos asuman la conducta que ya tuvieron como propia en el pasado reciente: aprovechamiento estratégico e inteligente de las oportunidades generadas por distintos actores estatales y multilaterales externos al escenario regional.