



Kimberly Green
Latin American and
Caribbean Center

Cuartillas sobre
Política Exterior No.1

AMÉRICA LATINA Y CHINA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Roberto
Russell

¿Hacia un orden “bipolar no polarizado”?
Implicancias para las relaciones
internacionales de América Latina

January 2022

| Kimberly Green Latin American and Caribbean Center
Jack D. Gordon Institute for Public Policy
Florida International University

¿Hacia un orden “bipolar no polarizado”? Implicancias para las relaciones internacionales de América Latina¹

Roberto Russell²

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Resumen..... | 3 |
| El carácter del orden internacional emergente..... | 3 |
| China y Estados Unidos: competencia inevitable, cooperación imprescindible..... | 7 |
| América Latina ante la competencia global entre Estados Unidos y China: la “periferia penetrada” | 9 |
| Conclusiones..... | 11 |

¹Trabajo preparado para el webinar “¿Hacia una nueva bipolaridad no polarizada? Implicancias para las relaciones internacionales de América Latina,” organizado por LACC/Florida International University y CARI, Argentina (13 de octubre de 2021).

² Director, Comité EE. UU. del CARI; Presidente, Fundación Vidanta y Profesor Invitado del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella. Dr. Russell tiene su título de abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y su Ph.D. en Relaciones Internacionales de la escuela SAIS (School of Advanced International Studies), Johns Hopkins University, Washington, D.C.

Resumen: Este ensayo se divide en cuatro secciones. La primera identifica los tres caracteres básicos que darán forma al orden internacional emergente: la bipolaridad, la no polarización y la heterogeneidad. La segunda explica la dinámica que signará la relación entre Estados Unidos y China que se resume en la fórmula “competencia inevitable/cooperación imprescindible”. Seguidamente, la tercera parte introduce lo que llamo el fenómeno de la “periferia penetrada” en la determinación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. Por último, se ofrece una conclusión sobre los efectos de la competencia global entre Washington y Beijing sobre el lugar que probablemente ocupe la región -y en especial el Cono Sur- en el orden de preferencias relativas y la atención de Estados Unidos.

1. El carácter del orden internacional emergente

Mi propósito en este *policy paper* es doble. Primero, procuro identificar los rasgos que probablemente definan del orden internacional emergente poniendo el acento en la redistribución del poder entre Estados Unidos y China. Este proceso, con su carga inevitable de desequilibrios e incertidumbres, se desarrolla junto a otros dos que son asimismo fundamentales en la configuración de ese orden: la difusión del poder y la riqueza globales hacia afuera de Occidente, cuyos países tendrán una parte cada vez más pequeña de ese todo; y el proceso de globalización que, no obstante sus marchas y contramarchas, va abarcando casi todos los campos de la actividad humana salvo el de la política.³ Segundo, me interesa identificar los principales efectos de la creciente rivalidad entre Washington y Beijing en América Latina, con el énfasis puesto en los países del Cono Sur.

El orden internacional tiende a adquirir tres caracteres básicos: una estructura de poder internacional bipolar, la no polarización de los estados secundarios y menores y la heterogeneidad en el campo de las ideas y valores. En primer lugar, digo bipolar porque habrá dos estados significativamente superiores al resto en términos de toda la gama de atributos de poder. En efecto, solo China y Estados Unidos reúnen los atributos para ser calificados como superpotencias. Esto no implica desconocer el papel que pueden jugar otros actores estatales relevantes en la política y la economía internacional, tales como la Unión Europea, Rusia o la India, que podrían adquirir en las próximas décadas más poder relativo respecto de Estados Unidos o China. No se me escapa que la futura posición de poder de cualquier país no está predeterminada. Sin embargo, todos ellos estarán en escalones mucho más abajo en la escala de poder global y lejos de alcanzar el estatus de superpotencia, si ésta fuera alguna vez la situación. La única excepción podría ser la Unión Europea en caso de que lograra actuar de manera unificada en el campo de la defensa y la política exterior, una asignatura que tiene pendiente desde los años de la Guerra Fría y de improbable aprobación.

³ Sobre esta limitación ver Hobsbawm, Eric, “Después del siglo XX: un mundo en transición”, en Lagos, Ricardo (compilador), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, p. 37.

Rusia suele aparecer en muchos análisis como un tercero que daría pie para hablar de un orden multipolar -o, al menos tripolar-, aunque se reconoce que su condición es la de un polo menor frente a Estados Unidos y China. En lo esencial, esta opinión se sustenta en que Rusia sería un “good enough power”: posee el territorio más extenso del planeta e importantes recursos naturales y, junto a Estados Unidos, tiene uno de los dos más importantes arsenales de armas nucleares del mundo. Además, es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su papel sigue siendo fundamental en materia de control de armamentos, así como para modelar asuntos globales y para provocar o, por el contrario, para contribuir a resolver crisis internacionales agudas. Estos atributos, sin duda considerables, no son suficientes para alcanzar la categoría de superpotencia. Rusia carece de dinamismo económico y de poder financiero y ha declinado en capital humano, Su producto bruto interno es menor que el de Canadá, Corea del Sur o Italia mientras que Estados Unidos y China concentran más del 40% del PBI mundial. Como concluye Kotkin: “Por más que Rusia quiera ser reconocida como un igual, no lo es y no hay perspectivas de que lo sea en el mediano plazo”.⁴ En este contexto, Moscú seguirá presionado desde el Oeste y preocupado por el avance de China desde el Este. Lo más probable es que no se pliegue a ningunos de los dos polos y que oscile entre Washington y Beijing según su conveniencia,

En lugar de bipolaridad, alguna literatura habla de “multipolaridad desbalanceada” pero en definitiva se está diciendo lo mismo.⁵ Se reconoce que hay dos estados que no son como los demás y que existen fuertes asimetrías entre Estados Unidos y China y el resto. Asimismo, el concepto multipolar se usa frecuentemente con fines aspiracionales, esto es, ser reconocido como un polo. También se usa con fines políticos, por considerar que la multipolaridad es mejor que otras formas de distribución de poder. Se usa para cuestionar la unipolaridad, como suele hacerse desde Beijing y Moscú con la vista puesta en la forma en que Estados Unidos usó discrecionalmente su poder en los noventa o se usa en la supuesta voluntad estadounidense de recuperar el estatus de único polo o de ejercer el poder como si lo fuera.

Es también inapropiada la idea de “no-polaridad” que ha instalado otra parte de la literatura. Este enfoque pone el acento en los procesos de difusión de poder y en la globalización y nos propone un mundo dominado no por uno, dos o aun varios estados sino por docenas de actores públicos y privados que poseen y ejercen varias clases de poder.⁶ Esta transformación, que se anuncia como un cambio tectónico en las relaciones internacionales respecto del pasado, desatiende la continuidad básica con ese mismo pasado de los ciclos de transición hegemónica donde no hay difusión sino concentración de poder y ganancias y pérdidas relativas de poder en los vínculos entre los estados más poderosos del sistema internacional. Al poner el acento solo en la difusión del poder, la

⁴ Krotkin, Stephen, “Russia 's Perpetual Geopolitics. Putin Returns to the Historical Pattern”, *Foreign Affairs*, May/June 2016. Este artículo contiene un análisis detallado sobre las limitaciones de Rusia para alcanzar el estatus de gran poder

⁵ Sobre este tipo de estructura de poder global, ver Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton and Company, 2014, Capítulo 2.

⁶ Ver Haas, Richard, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance”, *Foreign Affairs*, May/June 2008

noción de no-polaridad conduce a una seria confusión: que el poder se difunda no implica que al mismo tiempo no se concentre, tampoco el reemplazo del juego clásico de la política internacional entre grandes potencias por otro indefinido en el que el poder se disemina a muchas manos y lugares. La concentración del poder en algunos pocos estados es la que define el tipo de polaridad de la estructura internacional de cada era. Y esa estructura será bipolar por más que haya otros actores, públicos y privados, con parcelas diversas de poder. Y esa concentración de atributos de poder entre dos polos hará sentir su peso sobre el resto de los países que están más abajo en la escala de poder internacional.

La bipolaridad emergente presenta una diferencia fundamental con la de la Guerra Fría. Aquella estaba estructurada en bloques rígidos y poco permeables y, por consiguiente, tenía un alto grado de polarización, noción que entiendo como una condición sistémica caracterizada por la adscripción voluntaria o forzada de los actores menores a uno de los polos, un proceso que admite diferentes grados. Por el contrario, es muy probable que el orden bipolar que conformarán Estados Unidos y China tenga un bajo nivel de polarización, en todo caso, en varios años por venir, ya que la gran mayoría de los estados tenderá a buscar formas diversas de no polarizarse. Dicho de otro modo, a evitar el plegamiento a Washington o Beijing sin que esto implique necesariamente equidistancia en todos los temas.

La principal condición de posibilidad de la no polarización es la sincronía de la transición hegemónica entre Estados Unidos y China con el proceso apuntado de difusión del poder y la riqueza globales que se derrama en particular en dirección de los países asiáticos y, con ello, da lugar al progresivo traslado del centro de gravedad de la economía mundial desde el Atlántico Norte al Asia poniendo fin al predominio ejercido por Occidente durante casi tres siglos. Este proceso tiene una lógica independiente y efectos propios: amplia mercados y fuentes de capital y de recursos materiales, tecnológicos y simbólicos como así también las posibilidades de diversificación de las relaciones entre países y de activar potenciales coaliciones en función de intereses comunes.

Además de la bipolaridad y la no polarización, el orden internacional tendrá un tercer rasgo definitorio que corresponde, ya no a su estructura de distribución material de poder, sino al campo de las ideas y los valores. En este aspecto, me valgo de la distinción de Raymond Aron entre sistemas internacionales homogéneos y heterogéneos para sostener que el orden global en el que viviremos pertenecerá a la segunda categoría, es decir, un sistema en el que los polos dominantes “no obedecen al mismo concepto de la política” y “están organizados de acuerdo con otros principios y proclaman valores contradictorios”.⁷

La heterogeneidad entre los polos no tiene el carácter irreductible de los años de la Guerra Fría, pero involucra igualmente una disputa ideológica entre dos sistemas opuestos sobre modos de organización y gestión de una sociedad. Estamos ante un hecho del cual puede derivar un serio problema: que las diferencias ideológicas y en el tipo de régimen político entre las dos superpotencias se coloquen en el centro de la competencia y, por lo tanto, obstaculicen o impidan gestionarla como una rivalidad clásica entre grandes

⁷ Aron, Raymond, *Paz y guerra entre las naciones I, Teoría y Sociología*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 140.

poderes. Hasta el momento, la tendencia a incluir el factor ideológico en el vínculo ha sido mucho más pronunciada en Estados Unidos que en China, aunque en este país, y en particular desde 2017, la retórica de la confrontación con cierta carga ideológica se ha incrementado, como se nota, por ejemplo, en la así llamada “diplomacia del lobo guerrero”.

La idea de que la competencia entre democracias y autoritarismos será el conflicto dominante del siglo XXI sustenta lo que se ha dado en llamar la Doctrina Biden. En su formulación teórica y práctica hasta la fecha, ella ha contribuido a escalar en Washington el “consenso confrontativo” hacia China que viene acentuándose desde los últimos años de Obama tras la aceptación de la inviabilidad de la estrategia de *engagement* de Beijing a un orden internacional liderado por Estados Unidos.⁸ La Doctrina se basa en la convicción de la superioridad moral del modelo político estadounidense respecto del chino. La respuesta de Beijing no se ha hecho esperar. Insiste en que su modelo no es ni pretende ser exportado, pero que sostiene que lo va a defender cuestionando la idea de que los valores de Occidente tienen un *appeal* universal.⁹ Y que lo hará, además, desde una posición de poder que le da derecho a ejercer un papel prominente en los asuntos mundiales a la par de Estados Unidos. Más aún, como señala un influyente analista, es probable que Rusia sea en los próximos años un importante socio de China para combatir la politización de los derechos humanos y promover formas alternativas de democracia y de multilateralismo no ideológico.¹⁰

El cuestionamiento de China al choque de regímenes políticos que propone la Doctrina Biden apunta en dos direcciones. Primero, como señala Wang Jisi, a recordarle a Washington que la interferencia estadounidense en sus asuntos internos orientada a cambiar el sistema político del país y a minar la fuerza del Partido Comunista es para China la amenaza más significativa a su soberanía y seguridad nacional.¹¹ Y segundo, a contrastar las virtudes que Occidente asigna a la democracia liberal con la capacidad de su modelo de capitalismo autoritario para responder a las necesidades materiales y espirituales de la gente. Puesto de otro modo, el modelo chino no se exporta ni es un eje ordenador de la política exterior, pero está sobre la mesa para quien necesite fuentes alternativas de inspiración política y económica.

En breve, la oposición de ideas y valores y de concepciones de la política ya es un componente importante de la competencia entre Estados Unidos y China que tiene no solo el potencial de agravarla; encierra asimismo el riesgo de obstaculizar o impedir acuerdos necesarios en materia de reglas de coexistencia, de agudizar desconfianzas recíprocas, de

⁸ Sobre el fracaso de esta estrategia desde una perspectiva crítica, ver el reciente artículo de John J. Mearsheimer, “The Inevitable Rivalry. America, China and the Tragedy of Great Power Politics”, *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, November/December 2021.

⁹ Sobre el ascenso del choque ideológico de la competencia, ver Brands, Hal, “The Lost Art of Long-Term Competition”, *The Washington Quarterly*, 41:4, Winter 2019, pp. 36/38.

¹⁰ Xan, Xuetong, “Becoming Strong, The New Chinese Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4, July/August 2021.

¹¹ Ver Wang Jisi, “The Plot Against China? How Beijing Sees the New Washington Consensus”, *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 4, July/August 2021.

cometer errores de cálculo y de malinterpretar al otro y de transformarse en un factor disruptivo, potencial o real, en las relaciones de Washington y Beijing con otros estados.¹²

II. China y Estados Unidos: competencia inevitable, cooperación imprescindible

El carácter futuro de la relación entre Estados Unidos y China es un tema abierto, aunque las fuerzas en ambas partes que impulsan la competencia bilateral han crecido en la última década.¹³ También han aumentado los asuntos en los que los intereses de los dos países se cruzan y que los compelen a buscar formas de cooperar y de evitar catástrofes. Ellos incluyen desde la amenaza existencial que proviene del cambio climático hasta el contraterrorismo, la emergencia de nuevas pandemias y los programas nucleares de Irán y Corea del Norte. Esta situación ha llevado a muchos analistas a proponer fórmulas concisas que capten la dinámica básica en la que se inscribirá la relación bilateral en las próximas décadas. Por ejemplo, se ha sugerido, entre otras, “paz inquieta”, “co-opetition”, “interdependencia competitiva”, “rivalidad cooperativa” y “rivalidad asociada”. Más allá de cómo se la formule, lo que no ofrece dudas es que la relación entre Estados Unidos y China tiende hacia una situación de “competencia inevitable, cooperación imprescindible” que habrá de dominar la alta política internacional en las próximas décadas. Ninguna relación bilateral será más importante ni influirá más en el carácter y destino de esa política. En una frase muy citada, el secretario de Estado de Estados Unidos, Anthony Blinken resumió de manera clara y brillante la forma en la que su gobierno percibe el rumbo de esta relación. Luego de definirla como “el más grande test geopolítico del siglo XXI” aseveró que será “*competitive where it should be, collaborative where it can be, adversarial where it must be*”.¹⁴ Una fórmula que seguramente se comparte al pie de la letra en Beijing.

Por cierto, el trayecto de la bipolaridad sinoestadounidense no está predestinado y es posible imaginar dos situaciones opuestas en términos de tipos ideales en los extremos de un continuo. En uno de ellos, una bipolaridad rígida que implica alta confrontación, mínima cooperación, desacople económico, fuerte choque de ideas y valores y formación de bloques o fuertes coaliciones con estados subordinados. Este escenario no descarta la posibilidad de una guerra y hasta el uso limitado de armas nucleares. En el otro extremo, puede concebirse una bipolaridad flexible (cercana a lo que llamábamos un escenario de distensión en la Guerra Fría) en el que Estados Unidos y China acentúan su interdependencia, continúan comerciando e invirtiendo en sus respectivas economías, no desafían la legitimidad del orden político del otro y evitan la competencia ideológica, cooperan para hacer frente a los desafíos globales y establecen reglas de coexistencia

¹² Sobre reglas de coexistencia para proteger las metas elementales de la sociedad de los estados, ver Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977, Capítulo 3.

¹³ Sobre los mecanismos causales que operan en favor de la competencia y de la cooperación, ver el interesante artículo de Friedberg, Aron, “The Future of U.S.-China Relations, Is Conflict Inevitable?”, *International Security*, Vol.30, No. 2 (Fall2005), pp.7-45

¹⁴ Blinken, Anthony J. “A Foreign Policy for the American People”, U.S. Department of State, March 3, 2021, [https://www.state.gov/a-foreign po....](https://www.state.gov/a-foreign-po...)

efectivas para evitar, disminuir y administrar conflictos de naturaleza geopolítica y tensiones en el campo de la seguridad.¹⁵

Los temas económicos y tecnológicos han constituido hasta ahora el núcleo de la disputa entre dos economías que siguen fuertemente integradas y en el que la dos partes mantienen, a pesar de sus diferencias, altos niveles de interdependencia económica, comercial y financiera. Cabe apuntar que el mantenimiento y ampliación de orden económico de libre comercio es una alta prioridad para la dirigencia china, un objetivo que no va a cambiar en los próximos diez años. En este campo es poco probable que China se comporte como una potencia agresiva y revisionista. Es el principal socio comercial de 144 países de los 192 reconocidos la Naciones Unidas, Seguramente, doblará sus apuestas para ganar y mantener su acceso a mercados en el exterior, ello está en el corazón de la Ruta de la Seda y de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) firmada el 15 de noviembre de 2020, que integran 15 países con 2100 millones de consumidores y el 30% del PBI mundial.¹⁶

En todo caso, la agresividad y asertividad de la política exterior de China va a estar esencialmente reservada a su vecindario inmediato donde el gobierno de Xi avanza sin pausa en su objetivo de transformar al país en una potencia hegemónica regional. Por lo tanto, es en el Indo/Pacífico donde veremos lo mayores puntos de tensión en clave clásica de competencia de grandes poderes y por temas de seguridad. Aquí si hay una posición revisionista por parte de China que choca de frente con el principal objetivo de la estrategia de seguridad de Estados Unidos de siempre: evitar que surja un *peer competitor* en otra región del mundo, como lo hizo en el pasado con Alemania (dos veces), Japón y la Unión Soviética.¹⁷

En breve, y a diferencia de la Guerra Fría, lo que está en juego por ahora no es la naturaleza fundamental del orden. Sin embargo, no hay que descartar un progresivo deslizamiento de la competencia hacia los temas de naturaleza geopolítica (con Taiwán y el mar del Sur de China como principales asuntos de conflicto potencial) que pueden cambiar el orden de prioridades de la agenda bilateral poniendo en el centro de la escena a las cuestiones de seguridad.¹⁸

¹⁵ En esencia, tomo estos dos escenarios de Rodrik, Dani y Walt, Stephen, "How to Construct a New Global Order", 2021, at <https://l.mp/3utEK8E>. pp. 1 y 2.

¹⁶ Más aún, el 16 de septiembre China solicitó formalmente su adhesión al Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico TPP 11. Esta solicitud es por ahora más simbólica que de sustancia dado que hace falta el consentimiento unánime de los países miembros para que China sea aceptada. Ver Friedman, Thomas L., "China se nos ríe en la cara, pero quién la puede culpar", *La Nación*, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2021. p. 3.

¹⁷ El pacto militar firmado por Estados Unidos, el Reino Unido y Australia (AUKUS) el 16 de septiembre para enfrentar a las crecientes ambiciones de China en el Indo-Pacífico y a una flota china cada vez más poderosa es la expresión más reciente del escalamiento de la competencia geoestratégica entre Washington y Beijing en los mares de esa región.

¹⁸ Véase, French W. Howard, "Looming Over the AUKUS Deal Is the Shadow of War", *World Politics Review*, September 22, 2021.

III. América Latina ante la competencia global entre Estados Unidos y China: la dinámica de la “periferia penetrada”.

La rivalidad entre Washington y Beijing hará sentir sus efectos sobre el resto de los países durante mucho tiempo y con una intensidad variable. Para el caso de América Latina y como ya puede observarse, la competencia económica y tecnológica entre Estados Unidos y China viene acompañada de un fuerte componente geopolítico por tratarse de la incursión de una potencia extrarregional en un área en la que el primer país se sigue considerando una potencia regional y no parece estar resignado a abandonar esta condición sin dar batalla.

En la construcción de esta hegemonía, Estados Unidos expulsó a las potencias europeas en la fase de su ascenso, ya consolidado como potencia regional hizo todo lo posible para evitar la injerencia de otros poderes en América Latina, en particular de la URSS durante la Guerra Fría, vivió una breve etapa de hegemonía sin rivales externos en los noventa que termina con el regreso progresivo o arribo de nuevos poderes extrarregionales a partir del inicio de este siglo y que se acentúa en los últimos años.¹⁹

Lo que resulta particularmente inquietante para Washington es que por primera vez en su historia tiene que defender su posición de potencia regional en una fase de declinación relativa frente a un actor que puede llegar a ser, como lo puso Lee Kuan Yew, el “mayor jugador en la historia del mundo”.²⁰ Por lo tanto, se percibe esta posición de predominio no solo en entredicho sino como objeto de una competencia estratégica global en la que tiene o puede tener mucho que perder.²¹

Como en etapas anteriores de las relaciones de Estados Unidos con América Latina, la preocupación de Washington por la injerencia de una potencia extrarregional en su “patio trasero” ha activado la dinámica de la “periferia penetrada”.²² Uso este concepto para referirme a un *driver* general en la determinación de la política exterior de Estados Unidos hacia la región que es producto de dos factores específicos que lo desencadenan: la presencia no deseada y creciente de una potencia rival de fuera de la región y el temor de Washington a perder su posición de predominio regional. Además, están dadas actualmente las condiciones para que ambos *drivers* se potencien. Primero, porque la bipolaridad, como advierte Kenneth Waltz, tiene el vicio de la sobrereacción de los polos, tanto en sus relaciones bilaterales como ante acontecimientos que suceden en áreas de su

¹⁹ Sobre el desarrollo de este proceso, ver Smith, Peter, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Second Edition, New York, Oxford University Press, 2000.

²⁰ Citado en Graham Allison, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?”, en *The Atlantic*, September 24, 2015, p. 9.

²¹ Obviamente, es también un factor de preocupación para Washington la injerencia de otros poderes o actores extrarregionales, como Rusia e Irán, pero ello no genera este mismo nivel de inquietud. Son vistos como *spoilers* y no como competidores estratégicos. No tienen el potencial de ser *drivers* primarios de la política hacia la región.

²² Introduje este concepto en Russell, Roberto, “EE. UU. y su “periferia penetrada”, *Clarín*, Buenos Aires, 12 de abril de 2021. p. 27. y “Latinoamérica ante la competencia entre China y Estados Unidos”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21-4, Octubre-Diciembre 2021.

influencia o de su interés.²³ Y segundo porque se cumplen cuatro condiciones que inciden en la mayor atención de los centros en su históricas periferias: a) la distribución del poder global se da a favor del actor extrarregional que gana presencia en la región; b) la bipolaridad escala en dirección de una mayor rigidez; c) la competencia involucra diferencias ideológicas y culturales; y d) algunos países de esa periferia son gobernados o cuentan con importantes fuerzas o alianzas inclinadas a favorecer o privilegiar los vínculos con el actor extrarregional.

El peso de la dinámica de la periferia penetrada se ha hecho sentir cada vez en Washington, en particular desde la segunda mitad de la década de 2010, hasta tal punto que se levantan con creciente asiduidad voces que procuran revivir la Doctrina Monroe. La expresión más reciente en este sentido fue la del jefe del Estado Mayor Conjunto del Ejército de Estados Unidos, General Mark A. Miley, quien afirmó a fines del mes de octubre lo siguiente: “Este hemisferio nos pertenece a nosotros y a nadie más, y estamos todos hombro con hombro en esta causa común para proteger a nuestro hemisferio de las amenazas internacionales”.²⁴ Si bien “nosotros” incluye a todos los países del continente, hacía tiempo que la bandera decimonónica, “América para los americanos”, no se izaba con tanto vigor y desde esferas de tan alta responsabilidad.

Por su parte, China, ha ampliado el horizonte de sus intereses en América Latina, siguiendo la lógica propia de un poder en ascenso. A los intereses económicos y comerciales que determinaron su presencia inicial en la región se han agregado crecientes intereses políticos y estratégicos como resultado lógico de todo proceso de expansión global. Beijing ha realizado avances significativos y notorios en áreas que Estados Unidos considera críticas: infraestructura estratégica, inversiones en tecnología sensible, control de cadenas y nodos logísticos y cooperación en el campo militar y le defensa.²⁵ De esta manera, América Latina ha dejado de ser para China solo una región de interés -área de valor o utilidad que le proporciona beneficios- para convertirse en una región de influencia en la que ha logrado instalarse con mayor peso estratégico y, por consiguiente, ha adquirido objetivamente mayor poder para condicionar o alterar la conducta de los estados conforme a sus prioridades. Cabe notar que la idea de la aquiescencia del subordinado está enraizada en la historia de China y seguramente la harán valer en la región en proporción directa al aumento de su presencia e intereses. El gobierno y la academia de este país han rescatado el término “wangdao” o autoridad humana para referirse a una hegemonía benevolente que satisface intereses económicos y de seguridad a cambio de aquiescencia al liderazgo.

²³ Ver Waltz, Kenneth N., “Structural Realism After the Cold War”, *International Security*, Vol. 25, No.1, (Summer, 2000), p. 3.

²⁴ Citado en Bergun, David, “Austin Emphasizes the Importance of Working with Partners in Central, South America”, U.S. Southern Command, [www/southcom.mil](http://www.southcom.mil), October 29, 2021.

²⁵ Tan solo para dar un ejemplo. vale mencionar que la Argentina y China anunciaron en el mes de noviembre la voluntad de ambos países de firmar un Memorándum de Entendimiento para ampliar la colaboración bilateral en nuevos campos como el aeroespacial, las comunicaciones, la Antártida y los océanos.

IV. Conclusiones

La competencia entre China y Estados Unidos es una realidad geopolítica que dominará la alta política internacional en las próximas décadas. En el caso de América Latina, ella ya opera como un factor que reubica a la región en el orden de preferencias relativas y el nivel de atención de Washington por tratarse del actor amenazado en su área de influencia.

Es un lugar común decir que América Latina no es una región prioritaria para Washington y que la región ha declinado en el mundo.²⁶ Sin embargo, no hay que confundir falta de prioridad con irrelevancia o ausencia de interés para Estados Unidos. La región no ha carecido de políticas ni de agentes estadounidenses para realizarlas en lo que va del siglo. Cuestiones de agenda negativa, por ejemplo, los flujos de drogas y las migraciones ilegales o la existencia de regímenes políticos opuestos a Estados Unidos, han aumentado la atención y los intereses de Washington en la América Latina geográficamente más cercana a su territorio, sea por razones de seguridad o de política interna. Me refiero a la vasta subregión que podríamos denominar la “América Latina del Norte extendida” y que incluye a México, Colombia, Venezuela, América Central y el Caribe. La incipiente dinámica de la periferia penetrada tiende a constituirse en un *driver* adicional de las políticas de Washington hacia esta subregión.²⁷ En efecto, a los intereses tradicionales de Estados Unidos en materia de seguridad se han sumado consideraciones de naturaleza estratégica enmarcadas en la rivalidad con China

En el caso de los países del Cono Sur más Ecuador y Perú, la dinámica de la periferia penetrada tiende operar en forma creciente como el *driver* primario de la atención y de la definición de los intereses de Washington en esta parte de América Latina, cuya relevancia estratégica ha sido tradicionalmente baja para Estados Unidos. Como en otros momentos críticos en los que Washington debió responder a la injerencia de potencias extrarregionales —tales los casos de la Alemania nazi o de la Unión Soviética en los momentos más calientes de la Guerra Fría—, su principal preocupación estratégica de este tiempo, la contención de China podría coincidir con este mismo objetivo en la mayor parte de América del Sur, en particular en el Cono Sur. Si este fuera el caso, países como la Argentina, Brasil y Chile deberían adquirir mayor relevancia estratégica para Washington. La Argentina, por ejemplo, está actualmente en la mira de Estados Unidos debido a la construcción por parte de China de una Estación de Espacio Lejano en la Patagonia que podría utilizarse, en la visión de la Casa Blanca, para “monitorear objetivos estadounidenses y de sus aliados en sus actividades espaciales” y con “fines militares” y no solo para “la observación y exploración pacífica del espacio” como aseveran las autoridades chinas.

²⁶ Sobre la declinación relativa de América Latina en el mundo, ver el excelente y documentado artículo de Malamud, Andrés y Schenoni, Luis. “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad*, No. 291, enero-febrero 2021.

²⁷ Para el caso de América Central, ver el interesante artículo de Solís, Luis Guillermo, “What’s Behind China’s Growing Push Into Central America?”, *Americas Quarterly*, July 1, 2021.

Al mismo tiempo, y al igual que en los años de la Guerra Fría, existe el riesgo de que la competencia ideológica entre China y Estados Unidos, si se acentuara, contamine la política doméstica en América del Sur ahondando aún más las fracturas internas en sociedades divididas, empobrecidas y altamente movilizadas. Si bien China no ofrece por ahora una alternativa global superior a la democracia liberal, su régimen de capitalismo estatal y gobernanza autoritaria es visto en muchas partes con creciente simpatía, especialmente por sus éxitos en materia económica y de reducción de la pobreza. Dada esta situación, la orientación de la política interna de estos países puede transformarse en un *call factor* adicional y determinante de una mayor intervención de Washington en buena parte de América del Sur.

Naturalmente, la competencia entre Estados Unidos y China es una fuente de oportunidades y peligros para toda la región. Entre las primeras, se destaca la posibilidad de obtener bienes tangibles de ambas partes, particularmente en el campo de la infraestructura y de la salud. Estados Unidos reconoce que China le lleva la delantera en este campo y procura contrarrestar esta situación con la iniciativa *Build Back Better for the World* (BBB3W) y con fondos provistos por su agencia de gobierno *International Development Finance Corporation*. Como señala Branco Milanovic, luego de lamentar el terreno perdido ante China: “Estados Unidos debe abandonar su enfoque actual, que se basa en el desarrollo “suave” de las instituciones y de la sociedad civil, en favor de un enfoque “duro”, cuyo éxito sería medido por su impacto directo y rápido en el *standard* de vida de la gente”,²⁸ Por otro lado, uno de los mayores peligros de la competencia entre las dos superpotencias para la región en su conjunto, como lo advierte con agudeza Juan Gabriel Tokatlian, está en “asimilar internamente el discurso primero, la racionalidad después y finalmente las prácticas” de una rivalidad que tiende a acentuarse.²⁹ La advertencia no podría ser más oportuna teniendo en cuenta lo que fueron las consecuencias nefastas de la Guerra Fría para América Latina. Se trata, en este caso, de una cuestión que depende de la región y no de Washington o Beijing. Ante este peligro, que es al mismo tiempo un enorme desafío, razones no faltan para la inquietud en un escenario de fuertes divisiones internas y en el que la capacidad de acción colectiva de América Latina se encuentra acaso en su punto histórico más bajo y sin perspectivas de cambios positivos a la vista. Esta situación también genera legítimas dudas sobre las posibilidades reales de que los países de la región se valgan de la condición de no polarización del orden internacional emergente para desplegar estrategias individuales o en conjunto que limiten la subordinación a uno de los polos o, lo que sería peor, a los dos polos simultáneamente.

²⁸ Milanovic, Branco, “Competition Can Be Good for the Developing World”, *Foreign Affairs*, May 21, 2021.

²⁹ Juan Gabriel Tokatlian, “Convergencia en la política exterior”, *Clarín*, Buenos Aires, 11 de noviembre de 2021.