CONEXIÓN AMÉRICA LATINA

América Latina, el No Alineamiento Activo y la contienda entre Estados Unidos y China

Jorge Heine

Año 4, Volumen 2

Realización

PLATAFORMA DEMOCRÁTICA
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN
PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Apoyo

CADAL

CONEXIÓN AMÉRICA LATINA

América Latina, el No Alineamiento Activo y la contienda entre Estados Unidos y China

Jorge Heine

Año 4, Volumen 2

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) es una iniciativa de la Fundación Fernando Henrique Cardoso y el Centro Edelstein de Investigación Social, dedicada a fortalecer las instituciones y la cultura democrática en América Latina mediante el debate plural de ideas sobre las transformaciones de la sociedad y la política en la región y el mundo.

Colección Conexión América Latina, ccordinada por Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Revisión Bernardo Sorj

Diseño gráfico Felipe Martins

Diagramación Bruno Ortega

Copyright © Ediciones Plataforma Democrática
San Pablo: Ediciones Plataforma Democrática, 2025

América Latina, el no alineamiento activo y la contienda entre Estados Unidos y China / organización Bernardo Sorj, Sergio Fausto. – 1. ed. – San Pablo: Ediciones Plataforma Democrática, 2025.
40 p. (Conexión América Latina)
ISBN 978-65-87503-63-9

1. América Latina — Relaciones internacionales. 2. China — Relaciones exteriores — América Latina. 3. Estados Unidos — Relaciones exteriores — América Latina. 4. No Alineamiento Activo (Relaciones internacionales). I. Sorj, Bernardo. II. Fausto, Sergio. III. Título. VI. Serie.

CDU: 327(73:510)(8)

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

Esta obra puede ser reproducida gratuitamente para fines no comerciales, en su totalidad o en parte, siempre que se indique debidamente la publicación de origen y el autor.

PRESENTACIÓN

En la serie *Conexión América Latina*, publicada por *Plataforma Democrática*, los lectores encontrarán ensayos sobre los cambios políticos, culturales y socioeconómicos que afectan a la calidad de la democracia en América Latina, si no a su propia existencia.

Los textos están dirigidos al público interesado en los caminos y descaminos de América Latina: especialistas, académicos, periodistas, políticos, empresarios, activistas y ciudadanos que buscan comprender mejor los destinos de nuestra región.

AMÉRICA LATINA, EL NO ALINEAMIENTO ACTIVO Y LA CONTIENDA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA

Jorge Heine[1]

La cuarta reunión del Foro Ministerial China-CELAC se celebró en Beijing el 12 de mayo de 2025. Aunque a nivel ministerial, contó con la asistencia de tres presidentes latinoamericanos: Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil, Gabriel Boric de Chile y Gustavo Petro de Colombia. Celebrada poco más de tres meses después de la toma de posesión del segundo mandato del presidente Donald Trump, el encuentro, realzado por la presencia de estos tres líderes regionales, envió un contundente mensaje acerca de la continuidad del compromiso de América Latina con sus vínculos con China, a pesar de la retórica proveniente de Washington (France 24, 2025).

Petro, presidente *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), había anunciado previamente que Colombia, tradicionalmente considerada el "mejor amigo" de Estados Unidos en América Latina, se uniría a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) de China, la iniciativa emblemática de política exterior del presidente Xi, a la que se han adherido la gran mayoría de los países de la región, pero a la cual Colombia se había mostrado reticente a hacerlo. Poco después, Colombia también se incorporaría al Nuevo Banco de Desarrollo (conocido coloquialmente como el

1 Jorge Heine es non-resident fellow del Quincy Institute for Responsible Statecraft y fue anteriormente profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston. Ha sido embajador de Chile en China, en India y en Sudáfrica y ha publicado 18 libros.

“Banco BRICS”), con sede en Shanghái, y actualmente presidido por la expresidenta de Brasil, Dilma Rousseff. La principal prioridad de Petro es la transición de Colombia hacia la energía verde, un área en la que las empresas y la tecnología chinas desempeñan un papel clave. Ello ocurre en la energía solar y eólica, en la fabricación de vehículos eléctricos y en la producción de hidrógeno verde.

El presidente Lula, a su vez, quien había firmado 37 acuerdos bilaterales con el presidente Xi Jinping durante la visita de este último a Brasil en noviembre de 2024, y quien tomó la iniciativa de asegurar una presencia latinoamericana de alto nivel en la reunión de Beijing, continuó trabajando con China para asegurar el éxito de la cumbre BRICS que tendría lugar en Río de Janeiro en julio, así como el de la reunión COP 30 que tendría lugar en Belén de Pará en noviembre. La expansión de las inversiones industriales chinas en Brasil también estaba muy presente en la agenda. Los gigantes automotrices chinos BYD y Great Wall Motors están procediendo con la apertura de importantes fábricas de autos eléctricos en Bahía y en São Paulo, respectivamente, la primera en un parque industrial que anteriormente pertenecía a Ford Motor Company, la segunda en el de una fábrica que anteriormente pertenecía a Mercedes Benz Ello consolida la posición de Brasil como el principal socio económico de China en América Latina, atrayendo la mitad de la IED china en la región (Heine, 2025).

El presidente Boric de Chile subrayó que, más allá de que China es el principal socio comercial de Chile, y lo ha sido desde 2010 (el 40 por ciento de las exportaciones de Chile van a China, y el comercio bilateral se ha multiplicado por siete desde la firma del TLC Chile-China en 2005, llegando ahora a cerca de U$ 60 mil millones), asistía a la reunión para expresar su apoyo a los principios del libre comercio y el multilateralismo, ambos principios clave de la política exterior chilena. En lo que fue su segunda visita a China en menos de dos años, Boric siguió los pasos de sus predecesores desde la

transición de Chile a la democracia en 1990, todos los cuales visitaron China, algunos de ellos en varias ocasiones. De hecho, Chile es el único país de la región que ha participado a nivel presidencial en los tres Foros de Cooperación Internacional BRI celebrados en Beijing desde 2017. Lo hizo con líderes pertenecientes a tres coaliciones políticas diferentes, ratificando así el grado en que la política hacia China refleja un consenso nacional ampliamente compartido.

El Foro Ministerial China-CELAC, que se celebra cada tres años y es una iniciativa china anunciada por el presidente Xi durante una visita a Brasil en 2014, es la principal instancia de diálogo multilateral entre China y América Latina, equivalente a lo que el Foro para la Cooperación China-África (FOCAC) representa para el diálogo entre China y África. Refleja el interés de China en interactuar con la región no solo de forma bilateral, sino también multilateral. Este interés también ha llevado a China a unirse, en diversas capacidades, a entidades tan diversas como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y otras entidades regionales y subregionales. Asimismo, representa la amplia presencia que China ha establecido en América Latina en el nuevo siglo (Wise, 2020).

En un momento en que la segunda administración Trump ha intensificado su retórica anti China y ha puesto a América Latina en la mira de diversas agresivas medidas de política exterior, incluyendo deportaciones masivas, la amenaza de "recuperar el Canal de Panamá" y el despliegue del ejército estadounidense en territorio extranjero para combatir a los cárteles de la droga, la oferta de una recompensa de 50 millones de dólares por información que conduzca al arresto del presidente venezolano en funciones, Nicolás Maduro, y un arancel del 50% a las importaciones brasileñas, la "Cuestión China" en América Latina cobra una importancia crucial (Cain y Trenchi, 2025). ¿Qué debería hacer la región para equilibrar sus relaciones entre Estados Unidos, la principal superpotencia mundial y el hegemón

tradicional del hemisferio occidental, y China, una potencia en ascenso, la segunda economía más grande del mundo y, a estas alturas, el principal socio comercial de Sudamérica? ¿Es cierto que la región, como lo expresó recientemente el senador republicano estadounidense Bernie Moreno en una visita a Colombia, se enfrenta a una disyuntiva: o se es aliado de Estados Unidos o se es aliado de China, ¿pero no ambos? (Cleveland.com, 2025).

El propósito de este documento es examinar la "Cuestión China" en América Latina en el contexto de la creciente competencia entre Estados Unidos y China, que se cierne sobre las cambiantes realidades geopolíticas mundiales (Dussel Peters, 2025). Estos cambios están marcados por el fin del Orden Internacional Liberal (OLI) que predomino en el mundo posterior a 1945, y la transición a un nuevo orden aún por definir, que algunos califican como multipolar y otros como múltiplex (Acharya, 2018). ¿Cuáles son las opciones que enfrenta América Latina al respecto? ¿Es cierto que, como lo expresa el senador Moreno, los países de la región se enfrentan a una disyuntiva, o existen alternativas? Si bien en Estados Unidos el debate sobre las relaciones entre Estados Unidos y China ha oscilado entre argumentos a favor de "desacoplar" ambas economías y aquellos más modestos, a favor de "reducir riesgos", que solo se centrarían en sectores sensibles, ¿puede este debate trasladarse a la región, o resultaría extemporáneo y ajeno a las realidades regionales?

Y si bien gran parte de la preocupación expresada por los responsables políticos estadounidenses sobre China refleja las prioridades de seguridad tradicionales de Washington sobre las posibles consecuencias para la seguridad de las actividades de las llamadas "potencias extrarregionales" en el hemisferio (Gardini, 2021), la realidad es que la presencia de China sigue confinada en gran medida al ámbito económico. Sin embargo, en este sentido, un gran desafío para América Latina radica en el intento de Washington de bloquear importantes proyectos económicos chinos, con el pretexto de vetar

tecnologías de "doble uso", un concepto que, en la era digital actual, puede extenderse infinitamente. Por lo tanto, el discurso estándar que emana de Washington, tanto en las administraciones de Biden como de Trump, es que, si bien Estados Unidos está dispuesto a tolerar el continuar con la exportación de materias primas latinoamericanas como petróleo, cobre, mineral de hierro y soja a China, a lo que se opone es a las inversiones chinas en puertos, ferrocarriles y otras infraestructuras, así como en energía y telecomunicaciones. Esto equivale a condenar a los latinoamericanos a una condición perpetua de "acarreadores de leña y portadores de agua", limitando sus actividades productivas al extractivismo y, por ende, al subdesarrollo. Esto no es aceptable para los gobiernos y pueblos de la región. Ello es especialmente así en un momento en que el déficit de infraestructura de América Latina es considerado uno de los principales obstáculos para el crecimiento y la prosperidad regional, y la transición energética aparece como una promisoria apuesta para darle un nuevo impulso al avance económico de la región.

Es en este contexto que este documento examinará lo que hemos denominado la "Cuestión China" en América Latina y las opciones que enfrentan los países de la región al hacer frente a la competencia entre Estados Unidos y China en el hemisferio occidental. Una primera sección analiza el ascenso de China en las Américas en el nuevo siglo; una segunda lo hace con la reacción de Estados Unidos al mismo; una tercera describe la naturaleza de la contienda entre Estados Unidos y China y si puede caracterizarse como una Segunda Guerra Fría; una cuarta analiza el predicamento de América Latina en las circunstancias actuales; una quinta describe la noción de No Alineamiento Activo (ANA) como respuesta al desafío actual y la estrategia y las tácticas de ANA; algunas conclusiones dan cierre al documento.

El ascenso de China en América Latina

Hasta principios del siglo XXI, la presencia económica de China en América Latina era mínima. Sin embargo, con la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001, esto cambió. Ello condujo a uno de los cambios más significativos en la economía política internacional de la región desde su independencia. Durante dos siglos, la región había dependido casi exclusivamente de dos polos diplomáticos, comerciales y financieros internacionales: Estados Unidos, por un lado, y algunas naciones de Europa Occidental, por el otro. De repente, surgió un tercer polo, ampliando así el abanico de opciones y alternativas para los responsables políticos de la región, y abriendo hasta entonces inéditas posibilidades (Rosales y Kuwayama, 2012).

En ningún ámbito fue esto más evidente que en el comercio. Mientras que el comercio entre China y América Latina y el Caribe no superó los 12,000 millones de dólares en 2000, alcanzó 518,000 millones en 2024, un aumento de más de cuarenta veces, en un período en el que el comercio de América Latina con el resto del mundo solo se cuadruplicó (CEPAL 2025). Para América del Sur en su conjunto, que representa el 80 % de la población de la región, China es ahora el principal socio comercial, al igual que para países individuales como Brasil, Chile, Perú y Uruguay. El impacto en el crecimiento económico fue directo, en términos de la demanda china de petróleo y metales como el cobre y el mineral de hierro, así como de productos agrícolas como la soja y el aceite de soja, las frutas frescas y las carnes. Durante el así llamado "boom chino" (2003-2013), América Latina tuvo su mejor desempeño económico en treinta años, con un crecimiento de casi el 4 % anual, y del 6 % entre 2003 y 2007. Esto permitió a la región reducir su deuda externa, aumentar sus reservas de divisas, afrontar con éxito la crisis financiera de 2008-2009, reducir la tasa de pobreza e incluso disminuir ligeramente la desigualdad de ingresos (Heine, 2022). Nada de esto

habría sido posible sin el auge de China, y condujo a una importante reestructuración de las economías de la región, disminuyendo su tradicional dependencia de Estados Unidos y Europa.

Y si bien el comercio ha sido el principal impulsor de los vínculos entre China y América Latina y el Caribe, no ha sido el único. Desde 2010, se ha visto complementado por la IED china. Si bien las estimaciones varían, y no es fácil obtener cifras fiables al respecto, algunos observadores la sitúan en 200,000 millones de dólares (Dussel Peters, 2025). En términos del volumen de IED en la región, esta cifra sigue estando muy por debajo de la inversión estadounidense, canadiense y europea (en 2000-2024, la inversión china apenas ha llegado a un 6.1% del total) pero en términos de flujos anuales de IED ha sido no menor. De hecho, ha habido años en los que, en algunos países como Chile en 2019, por ejemplo, China ha sido la principal fuente de inversión extranjera. Poco menos de la mitad de la inversión china en la región se ha dirigido a Brasil, mientras que Perú y Ecuador también han atraído una parte considerable, siendo las empresas chinas la principal fuente de IED en el sector minero peruano.

Y aunque gran parte de la IED inicial de China se dio en actividades extractivas, con el tiempo esta se ha desplazado al sector energético y a la infraestructura, de la que el puerto de aguas profundas de Chancay en Perú, construido por la empresa china COSCO e inaugurado por el presidente Xi Jinping en noviembre de 2024, es prueba al canto (Dussel Peters et al, 2024). El proyecto de un corredor ferroviario bioceánico que cruzaría el continente sudamericano desde el puerto de Santos en Brasil hasta Chancay en Perú, que se está considerando como una iniciativa conjunta brasileño-china, seria otro hito en este sentido, alterando el transporte y la logística de la subregión de manera fundamental y reduciendo lo que se ha denominado "el arancel geográfico" en el comercio trans-Pacifico (*South China Morning Post*, 2025).

Además del comercio y la inversión, un tercer pilar de los vínculos entre China y América Latina y el Caribe ha sido la cooperación financiera. En un momento en que varios países sudamericanos, como Argentina, Ecuador y Venezuela, se encontraban en una situación desesperada y en gran medida excluidos de los mercados crediticios internacionales, China concedió préstamos significativos. Entre 2005 y 2018, estos préstamos alcanzaron los 140 000 millones de dólares, aunque esa cifra se ha reducido a casi cero en los últimos años. De estos, Venezuela recibió 67 000 millones de dólares entre 2005 y 2018, Brasil 29 000 millones, Ecuador 18 000 millones y Argentina 17 000 millones. Estos flujos financieros chinos hacia la región fueron superiores a los del Banco Mundial, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina (antes CAF) juntos (Gallagher, 2016).

Nada de esto quiere decir que la presencia de China en América Latina constituya una especie de panacea para los numerosos desafíos de la región. Lejos de estar distribuido equitativamente, el comercio chino se ha concentrado en unos pocos países (entre los que se destacan Brasil, Chile, Perú y Venezuela), y en unos pocos productos (petróleo, cobre, mineral de hierro y soja) que constituyen la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas al antiguo Imperio del Centro. Además, se ha argumentado que el comercio con China ha contribuido a la desindustrialización prematura de la región (Stallings, 2020). Esto se debería a la confluencia de dos factores. Por un lado, la fuerte demanda china de productos minerales y agrícolas implica que el capital local se canaliza a inversiones en actividades mineras y agrícolas, que se han vuelto muy rentables. Por otro lado, las importaciones chinas tienden a desplazar del mercado a los productos industriales locales, ya que a estos últimos les resulta difícil competir con los bienes chinos.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta y América Latina

Más allá del comercio, la inversión y los flujos financieros en las relaciones entre China y América Latina y el Caribe, la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, anunciada por el presidente Xi Jinping en 2013, y quizás la iniciativa de política exterior más significativa de China en el nuevo siglo, también representa oportunidades significativas para la región. Originalmente concebida para recrear Eurasia, conectando la región de más rápido crecimiento del mundo, Asia Oriental, con el mayor mercado, el de la Unión Europea, tanto por tierra (a través de Asia Central) como por mar (a través del Océano Índico hasta el Mediterráneo) mediante la construcción masiva de infraestructura y conectividad, ha sido descrito como "el proyecto diplomático más significativo del siglo XXI, el equivalente a la fundación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial a mediados del siglo XX, más el Plan Marshall, todo en uno" (Khanna, 2019). Esto puede ser un poco exagerado, pero no hay duda de que se trata de una iniciativa significativa, que ha invertido un billón de dólares en su primera década de existencia. Con el tiempo, en lugar de recrear Eurasia, y debido a la falta de interés europeo en ella, la BRI muto en una propuesta de desarrollo de China para el Sur Global, incluida, por supuesto, América Latina.

A través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, China plantea que la construcción de infraestructura, tanto física como digital, le ha dado buenos resultados a China, permitiéndole alcanzar los $ 13,300 de ingreso per cápita que disfruta hoy en día, a diferencia de los $ 200 de 1978 (Ye, 2020). Dado ello, y si otros países están interesados, China está dispuesta a cooperar. La Iniciativa de la Franja y la Ruta, y su institución asociada, el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), el banco multilateral de desarrollo establecido en Beijing en 2015, se crearon para abordar el déficit de infraestructura en Asia, que hace algunos años se estimó en ocho billones de dólares. América Latina también

tiene un enorme déficit de infraestructura, algo que afecta seriamente su productividad y competitividad internacional. Según el Indicador de Logística Internacional, solo el sur de Asia y África subsahariana, ambas regiones con ingresos per cápita mucho más bajos, tienen un peor desempeño en términos de sus indicadores de infraestructura. La razón para esto es simple: inversión insuficiente.

Por increíble que parezca, la inversión en infraestructura en la región no sólo no ha *aumentado* como se esperaría, en respuesta al crecimiento de la población y al aumento de los ingresos, sino que de hecho ha *disminuido* con el tiempo. En la década de 1980, promedió un 3,6 por ciento del PIB, pero cayó en la década de 1990. Luego, promedió un mero 2,2 por ciento del PIB de 2000 a 2015. Solo África subsahariana gasta menos en infraestructura que América Latina. El resultado neto de esto es que los costos promedio de logística y transporte por unidad exportada en América Latina ascienden a un promedio del 13 al 18 por ciento, en comparación con un promedio de 8 por ciento en los países miembros de la OCDE (*The Economist,* 2018). La propuesta de China, para colaborar con la región para reducir este déficit de infraestructura, algo en lo cual las empresas chinas cuentan tanto con la experiencia como con el financiamiento, constituye, por ende, una oportunidad notable para mejorar la productividad y la competitividad de la región. En un momento en que América Latina aún lucha por salir de su recesión pospandémica y sus economías continúan con un crecimiento muy inferior al esperado, esto no deba tomarse a la ligera.

Así, y como era de esperar, 22 países de América Latina y el Caribe se han adherido a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. El primero de ellos fue Panamá en 2018 y el más reciente Colombia en 2025. A su vez, ocho países sudamericanos se han hecho miembros plenos del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), con sede en Beijing, y tres se han unido al Nuevo Banco de Desarrollo, con sede en Shanghái.

La reacción de Estados Unidos a la "Cuestión China" en América Latina

En contra de lo que podría pensarse, Estados Unidos no siempre ha visto con ojos críticos la presencia de China en el hemisferio occidental. Tanto durante la administración de George W. Bush (2001-2009) como en la de Barack Obama (2009-2017), esta presencia no solo fue tolerada, sino incluso considerada como algo positivo. Por iniciativa del Departamento de Estado estadounidense, la Oficina de Asuntos para el Hemisferio Occidental de este último programo reuniones anuales con la División de América Latina del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, reuniones que se alternaban entre Washington y Beijing. Estas reuniones se celebraron regularmente entre 2006 y 2015 para debatir preocupaciones comunes sobre los desafíos de América Latina. La visión estadounidense en aquel momento era que las interacciones económicas con China beneficiarían a la región, que crecería y prosperaría gracias a ellas, lo que, en última instancia, también beneficiaría a Estados Unidos (Heine, 2022). Tales reuniones serían impensables hoy en día, pero reflejaban el espíritu de la época y demuestran que las tensiones entre Estados Unidos y China en el continente americano no son inevitables.

Sería en la primera administración Trump (2017-2021) que este espíritu devendría en algo muy diferente, y la sutil desconfianza que había comenzado a infiltrarse en la política estadounidense sobre las acciones de China en la región (que llevó a la oposición inicial de Washington a la adhesión de China al Banco Interamericano de Desarrollo) se convirtió en hostilidad abierta. A principios de 2018, poco antes de iniciar una gira por América Latina, el secretario de Estado de EE. UU., Rex Tillerson, con motivo de un discurso pronunciado en su alma mater, la Universidad de Texas en Austin, invocó la Doctrina Monroe para oponerse a las actividades chinas en América

Latina (aunque en 2013, el secretario de Estado John Kerry había proclamado que la Doctrina Monroe había sido derogada). Durante los tres años siguientes, visitas posteriores a la región del sucesor de Tillerson, Mike Pompeo, el secretario de Defensa, Jim Mattis, y el jefe del Comando Sur de EE. UU., el almirante Craig Faller, entre otras autoridades, transmitieron el mensaje de que Washington no veía con buenos ojos las relaciones de Latinoamérica con China. Es revelador que el Comando Sur de EE. UU., con sede en Miami, tanto bajo el mando del almirante Faller como de sus sucesores, la generala Laura Richardson, y, más recientemente, el almirante Alvin Holsey, llegara a desempeñar un papel protagónico en la enérgica denuncia de la presencia de China en el hemisferio (CNN en Español, 2025). Ello ha incluido abundantes referencias a la naturaleza de las exportaciones latinoamericanas y las inversiones chinas, algo que va más allá de la esfera de competencia del Pentágono.

Sin embargo, lejos de limitarse a la primera administración Trump, la hostilidad manifiesta de Washington hacia los vínculos de China con Latinoamérica se mantuvo intacta durante la presidencia de Biden. Si bien la retórica se moderó un poco, y los enviados estadounidenses en la región insistieron en que Washington no estaba pidiendo a los gobiernos latinoamericanos que eligieran entre Washington y Beijing, la batalla contra la presencia china, incluyendo a Huawei, el gigante chino de las telecomunicaciones y pionero del 5G, no cesó. De hecho, alcanzó su punto álgido con la visita del asesor de seguridad nacional estadounidense, Jake Sullivan, a Brasil a principios de 2021 para solicitar que Brasil excluyera a Huawei y otras empresas chinas de la licitación de la red 5G brasileña, solicitud que en definitiva no prosperó.

Esta hostilidad se hizo especialmente manifiesta durante los preparativos para la inauguración del puerto peruano de Chancay, construido por China, a 80 km al norte de Lima, en noviembre de 2024. Según el *Financial Times* (2023).

"Estados Unidos ha expresado su preocupación ante el control chino sobre partes críticas de la infraestructura del país sudamericano, incluyendo el suministro eléctrico en Lima y un nuevo megapuerto en la costa del Pacífico. En los grandes temas geoestratégicos, el gobierno peruano no se concentra lo suficiente en analizar los beneficios y las amenazas para el país."

En otras palabras, Estados Unidos, en lugar de celebrar el hecho de que Perú, un país sacudido por una gran inestabilidad política y que se vio brutalmente afectado por la pandemia de Covid-19 (con la dudosa distinción de tener la tasa oficial de mortalidad per cápita más alta del mundo) estaba a punto de inaugurar una de sus mayores obras públicas (con una inversión inicial de $ 1.3 mil millones, de un total de $ 3.6 mil millones), clave para su comercio transpacífico, opta por criticarla. Esto, bajo la cuestionable suposición de que Chancay debería considerarse una instalación de doble uso, para el uso futuro de la Armada del EPL de China. La disponibilidad de las instalaciones portuarias de aguas profundas de Chancay significa que el tiempo de viaje de la carga desde la costa oeste de América del Sur hasta Asia se ha reducido en diez días, de 34 a 24. Las cargas procedentes de varios países vecinos de Perú, que antes debían enviarse hasta Manzanillo en México antes de cruzar el Pacífico, ahora llegan a Chancay, lo que supone un ahorro considerable de tiempo y dinero.

Es, sin embargo, en la segunda administración Trump que la política estadounidense contra la presencia de China en América Latina se ha exacerbado. Ello se ha expresado en amenazas del presidente Trump de "recuperar" el Canal de Panamá, con el argumento ficticio de que habría sido ocupado por China. Así, por primera vez desde 1911, en febrero de 2025 el Secretario de Estado de los EE. UU. hizo su primera visita al extranjero a América Latina, en este caso a Panamá. En un intento desesperado por defenderse de la presión

estadounidense, el gobierno panameño encabezado por el presidente José Raúl Mulino, anunció que se retiraba de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China (a la cual había sido el primer país de la región en adherirse en 2018), una medida que fue seguida por un intento de invalidar el arrendamiento de dos puertos panameños a CK Hutchinson, una empresa de gestión portuaria con sede en Hong Kong. Ninguno de estos anuncios tuvo efecto en las declaraciones de Trump sobre el Canal. Poco después, el secretario de Defensa de EE. UU., Pete Hegseth, visitó Panamá, logrando que el gobierno panameño se comprometiera a permitir que los buques de la Armada estadounidense pasaran por el Canal de forma gratuita y con acceso preferencial (es decir, sin pagar peaje, y sin tener que hacer fila con otros buques en espera de paso), así como a permitir la instalación de tropas estadounidenses en Panamá. Todo esto constituye una violación directa a la letra del Tratado Carter-Torrijos de 1977, que transfirió la soberanía del Canal a Panamá, especificando su neutralidad y garantizando la igualdad de trato para todos los usuarios del Canal (Mitovich, 2025).

Durante sus primeros siete meses en el cargo, la administración Trump ha criticado la presencia de empresas chinas en México; la adhesión de Colombia a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y su ingreso al Nuevo Banco de Desarrollo con sede en Shanghái; así como al grupo BRICS, del cual China es miembro destacado y cuya cumbre se celebró en Brasil los días 6 y 7 de julio de 2025. Trump llegó incluso a amenazar con la imposición de aranceles del 100% a los miembros del BRICS y a los países asociados, una amenaza que hasta ahora no se ha materializado, aunque dos de los miembros fundadores del BRICS, Brasil e India, han sido penalizados con aranceles del 50%, la mayor tasa para cualquier país. Esta auténtica ofensiva arancelaria por parte de Estados Unidos nos lleva a sus implicaciones para América Latina y a la naturaleza de la competencia entre Estados Unidos y China en la tercera década del nuevo siglo.

¿Una Segunda Guerra Fría?

Todo intento por formular una respuesta latinoamericana a esta contienda entre Washington y Pekín en el hemisferio occidental debe partir por un diagnóstico preciso de la naturaleza de esta disputa. Un diagnóstico erróneo, obviamente, conducirá a una respuesta equivocada y los riesgos consiguientes.

El mundo está experimentando grandes cambios, impulsados por lo que se ha denominado una "policrisis". Esta última conlleva la rápida sucesión de acontecimientos como pandemias, guerras, sequías, hambrunas, endeudamiento financiero, migraciones masivas y cambio climático, a una escala y magnitud que no se había visto desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Dicho esto, en el centro de este proceso se encuentra la competencia por la primacía entre Estados Unidos y China. Esta dinámica no es nueva. Es la vieja historia de una potencia hegemónica en declive (en este caso, Estados Unidos) y una en ascenso (en este caso, China), y sus consecuencias. La naturaleza del problema ha sido bien captada por el libro de Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (2017). En él, analiza la larga historia de estos conflictos y sus desenlaces, con la inquietante conclusión de que, en la mayoría de los casos, desembocarán en guerras.

En este contexto, otra analogía, además de la que ofrecen las Guerras del Peloponeso entre Atenas y Esparta que inspiraron los escritos de Tucídides, es la de la Guerra Fría. Esto ha llevado a algunos autores a utilizar el término Segunda Guerra Fría para referirse a la actual contienda entre Estados Unidos y China. Sin duda, existen elementos en esta contienda que coinciden con los que se dieron durante la Guerra Fría, es decir, el período de rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética de 1947 a 1989. En ambos casos, Estados Unidos compite con una superpotencia rival que se define a sí misma como comunista: en el caso anterior, la Unión Soviética; en la actualidad,

la República Popular China. En ambos casos, estas potencias rivales buscan ganarse el apoyo de otras naciones y obtener su apoyo para sus propios objetivos. En ambos casos, presentan argumentos ideológicos, económicos y políticos para respaldar sus respectivos casos ante la opinión pública internacional. En ambos casos, la superioridad de estas dos superpotencias sobre el resto del mundo es abrumadora, y no hay otras naciones que se les acerquen.

Con todo, existen diferencias. Mientras que la Unión Soviética se consideraba portadora de una ideología superior, el marxismo-leninismo, y se empeñó en imponer su propio sistema político y económico, es decir, el socialismo, al resto del mundo, la República Popular China, aunque aparentemente defiende una ideología similar, en la práctica aplica un sistema que es más cercano a capitalismo de Estado. China tampoco intenta imponer su propio sistema en el extranjero. Su argumento es que este funciona para China, pero que corresponde a otros países decidir por sí mismos qué tipo de sistemas políticos y económicos establecerán.

Dicho esto, la diferencia clave entre la Guerra Fría y la actual competencia entre Estados Unidos y China es la siguiente: si bien la Unión Soviética era una importante potencia militar, espacial, nuclear, e ideológica, su economía era de menor tamaño que la de Estados Unidos. Además, era una economía cerrada con escaso comercio fuera del CAME. Por lo tanto, no podía competir con Estados Unidos en materia de comercio, inversión y cooperación financiera. Esto limitó considerablemente las opciones soviéticas en sus vínculos con los países en desarrollo, en lo que entonces se conocía como el Tercer Mundo.

El contraste con la situación actual de China no podría ser mayor. Hoy, la economía china es mayor que la de Estados Unidos si se mide en términos de PPA, y lo ha sido desde 2014. Además, es una economía abierta, cuyo meteórico crecimiento inicial, a partir

de 1978, se basó en las exportaciones y la inversión extranjera. De hecho, según la mayoría de los observadores, uno de los mayores beneficiarios de la actual fase de globalización, iniciada aproximadamente en 1980, ha sido China. Dado el tamaño de su economía, que hoy representa un 19% del producto global (*vis a vis* un 25% de Estados Unidos), su alta tasa de ahorro (alrededor de un 40% del PIB, una de las tasas más altas del mundo) y su condición de principal potencia manufacturera, y comercial (para 130 países, China es su principal socio comercial), China se encuentra en una posición económica mucho más sólida que la que jamás tuvo la Unión Soviética.

Estados Unidos sigue siendo la principal potencia militar del mundo, su mayor economía y la que posee las capacidades científicas y tecnológicas más avanzadas. Sin embargo, según algunas proyecciones, entre 2030 y 2035, la economía china podría desplazar a Estados Unidos en términos de tamaño absoluto del PIB (ESPAS, 2024), aunque obviamente no en términos de renta per cápita, donde la diferencia sigue siendo enorme (la renta per cápita estadounidense es de 84.000 dólares, mientras que la de China es de 13,300). Con todo, esto significa que, estrictamente en el ámbito económico, la contienda entre Estados Unidos y China es mucho más equitativa que la contienda entre Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que hace que la analogía de la Guerra Fría sea inapropiada.

La situación de América Latina

¿Cómo encaja América Latina en este panorama? ¿Y cómo debería reaccionar la región ante la creciente presencia de China en América y la postura cada vez más agresiva de Estados Unidos, decidida a bloquearla, pase lo que pase?

Aquí es útil retroceder un poco a 2019-2020. Fue en esos años que las debilidades estructurales y las enormes vulnerabilidades de América Latina se hicieron evidentes con especial claridad. La pandemia de Covid-19 golpeó a la región como a pocas otras. Con el 8% de la población mundial, la región sufrió el 28% de las muertes mundiales por la pandemia, según cifras oficiales (Fortin, Heine y Ominami, 2021). Perú tuvo la tasa de mortalidad per cápita por Covid-19 más alta de cualquier país del mundo, y 700.000 brasileños murieron a causa de ella. A su vez, la recesión que ocurrió en 2020 condujo a la mayor caída del producto de la región en 120 años según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un 6,6%. Esto es el doble de la caída del PIB mundial ese año, que fue del 3,3%. A este doble golpe, debemos añadir un tercero: las políticas de la primera administración Trump, dedicadas a bloquear diversos proyectos chinos en Brasil, Chile, Ecuador y Panamá, entre otros lugares (Stuenkel,2020). Estos esfuerzos por frenar las inversiones en infraestructura y telecomunicaciones no siempre tuvieron éxito, pero contribuyeron a profundizar la crisis.

Y aunque el crecimiento de América Latina repuntó al 6,1% en 2021, recuperando parte del terreno perdido el año anterior, desde entonces ha seguido flaqueando, con un crecimiento del 2,3% en 2023 y del 2,0% en 2024. Esto ha suscitado la preocupación de una segunda "década perdida", esta vez entre 2014 y 2023, período en el que la región creció a una tasa anual de tan solo el 0,9%. Esta tasa es incluso inferior a la de la "década perdida" anterior, la de los años ochenta. Esto plantea serias dudas sobre las razones del bajo

crecimiento de América Latina y su posición entre las regiones de menor crecimiento del mundo. Esta desaceleración económica ha ido de la mano de una influencia internacional decreciente, lo que Alain Rouquie ha denominado el "eclipse diplomático" de América Latina. Este se ha reflejado en la falta de iniciativas significativas de política exterior global y su ausencia en el liderazgo de las principales agencias de la ONU. Este vacío se expresa de forma gráfica en la inactividad, desde hace varios años, del GRULAC en las Naciones Unidas en Nueva York. Este vacío contrasta con períodos anteriores, en los que América Latina desempeñó un papel clave en la creación de la UNCTAD (cuyo primer Secretario General fue el economista argentino Raúl Prebisch) y, previamente, en la definición del mandato de entidades de gobernanza económica global como el Banco Mundial y el FMI.

El No Alineamiento Activo como respuesta

Fue en reacción a la crisis regional de 2019-2020 que Fortin, Heine y Ominami (2020, 2021) propusieron el concepto de No Alineamiento Activo (NAA). Concebido como una guía para la acción, una brújula para navegar en las turbulentas aguas de un orden mundial cambiante, el NAA, como doctrina de política exterior, prioriza el interés nacional de un país, en lugar de los intereses geopolíticos de otros. Rechaza la idea de que los países latinoamericanos se enfrentan a una disyuntiva entre Washington y Pekín, y plantea que el camino a seguir es examinar cada tema de política exterior en sus méritos y tomar decisiones acordes.

El NAA no se basa en la neutralidad, un término con una connotación pasiva, arraigado en el derecho internacional público, y que se refiere a la postura de los estados-nación respecto a las partes en un conflicto bélico. Suiza es el ejemplo clásico de neutralidad internacional. Se ha negado a unirse a la Unión Europea por estos

motivos, e incluso (hasta hace poco) a las propias Naciones Unidas, para no verse envuelta en disputas internacionales y verse obligada a tomar partido. Al contrario, el NAA busca activamente oportunidades en el entorno internacional para aprovecharlas al máximo, sin inclinarse por ninguna de las grandes potencias.

El NAA tampoco se refiere a una política exterior de equidistancia, que aspiraría a mantener una distancia matemáticamente igual de ambas superpotencias. Lejos de ello, el NAA es un planteamiento de geometría variable, de acuerdo con el cual en algunos temas un determinado país en desarrollo estará más cerca de Estados Unidos, como sería el caso en asuntos relativos a democracia y derechos humanos, y en otros, como en comercio internacional y transferencias de tecnología, más cerca de China.

En estos términos, ¿en qué consiste lo que podríamos llamar "la gran estrategia" del NAA? Ella se basa en lo que Hanna Samir Kassab (2020) ha denominado "tantear el terreno". En la literatura de la disciplina de las Relaciones Internacionales la forma en que los estados-naciones interactúan entre sí ha sido descrita como variaciones entre dos extremos: "balanceo" y "plegamiento". El término "balanceo" se refiere al adoptar una posición dura en contra de otro estado. "Plegamiento", a su vez, alude a alinearse de lleno con los planteamientos de otro estado. Los estados más débiles, naturalmente, no están en condiciones de "balancear" a alguna de las grandes potencias, por lo que la presunción hasta ahora ha sido que no les queda más remedio que "plegarse" a las demandas de estas. Esto sería especialmente cierto para aquellas potencias medianas o pequeñas que se encuentran en la zona de influencia de alguna de las grandes potencias.

Sin embargo, esta perspectiva no necesariamente refleja la verdadera dinámica de la conducta internacional de los estados. Una situación como la actual, de fuerte competencia entre dos superpotencias,

Estados Unidos y China, en que ambas tratan de ganarse los corazones y las mentes de los pueblos y gobiernos del mundo, abre nuevas posibilidades para las potencias más débiles, especialmente para aquellas del mundo en desarrollo. Estas posibilidades se facilitan por las muy diferentes preocupaciones y motivaciones de las grandes potencias, por una parte, y de las más débiles, por otra. Para las primeras, la principal amenaza proviene de las acciones de otras grandes potencias, por lo que su seguridad en materia militar y requerimientos de defensa son prioritarios. Para las segundas, en cambio, las principales amenazas surgen de su vulnerabilidad a *shocks* externos de distinto tipo, sean pandemias, crisis financieras, desastres naturales o los efectos del cambio climático.

Así, la principal preocupación de estas últimas, y especialmente de los países en desarrollo, es el crecimiento y progreso económico, que les permitiría superar estas vulnerabilidades. En consecuencia, apelan a las grandes potencias para expandir el comercio, la inversión y la cooperación financiera y lograr estos objetivos. En respuesta a ello, y para lograr el apoyo de estos países en la competencia con potencias rivales, a veces estas peticiones generan respuestas positivas, en el entendido que, de ignorarlas, los rivales no lo harían. Esta dinámica se ve acentuada en una situación como la actual, de un hegemon en declinación (los EE. UU.) y una potencia en auge (China) que amenaza su primacía. En ella, la potencia en auge se ve especialmente motivada a "cooptar" a estados más débiles para realzar su propia posición en el sistema internacional. A su vez, la hegemonía en declinación se alimenta a sí misma, en un espiral que lleva al hegemon a batirse en retirada del ejercicio de las funciones asociadas con el liderazgo de un determinado orden internacional, incluyendo la provisión de bienes públicos globales, y a refugiarse tras las barreras del proteccionismo y el aislacionismo. En la coyuntura actual, esto es exactamente lo que están haciendo China y los EEUU, respectivamente (Heine, Fortin y Ominami, 2025).

La aplicación del NAA como doctrina de política exterior, entonces, posibilita que los países en desarrollo saquen ventaja de esta situación y la canalicen en su propio beneficio, por medio de "tantear el terreno" acerca de lo que está en oferta en materia de proyectos internacionales. Esto significa "jugar a dos bandas", sin comprometerse con ninguna de ellas. Al contrario, de lo que se trata es de extraer los mayores beneficios posibles de los *dos* contendientes.

Estrategia y táctica

Dicho esto, la pregunta que surge es, ¿qué significa esto en la práctica? ¿Como aplicar el NAA en situaciones concretas de política exterior? ¿Qué es lo que deben hacer las Cancillerías latinoamericanas en el día a día para enfrentar el enorme desafío que significa tener a los Estados Unidos y a China compitiendo en las Américas?

Y es aquí donde la noción de "buscar cobertura" entra en acción. Originaria del campo de las finanzas y la compraventa de acciones en las bolsas de comercio, el termino se refiere al tomar medidas para protegerse de futuras alzas y bajas en el mercado. Como señala el politólogo malasio Cheng-Chwee Kuik (2021) en materia de relaciones internacionales, el "buscar cobertura" implica adoptar una política exterior que asume una posición intermedia entre "balanceo" y "plegamiento" en relación con las grandes potencias en disputa. Ello evita los riesgos de una apuesta perdedora por una de ellas, permite mantener opciones abiertas y no compromete el rumbo del país. Una política de este tipo se orientará a mantener buenas relaciones con las dos grandes potencias en disputa, cultivará lazos con la mayor cantidad de otros países (diversificando vínculos y creando así una especie de "autoseguro") y tendrá siempre disponible un "plan B". Como ha señalado el analista brasileño Matías Spektor

(2023) "estos países siguen una estrategia de 'buscar cobertura' porque ven que la futura distribución del poder global es incierta y desean evitar compromisos de los cuales les costaría salirse".

Como lo plantea un informe del Consejo Europeo de Relaciones Internacionales (ECPR), basado en encuestas de opinión publica realizadas en una serie de países del Sur Global,

> *(Estos países) parecen preferir acuerdos a la carta en que sus gobiernos no tienen que alinearse y en que pueden promover su propio interés nacional en forma pragmática, con distintos socios en distintos asuntos. Los EE. UU. y la UE, por una parte, y China, por la otra, no son percibidos como modelos políticos que un país debe emular, sino que como otras grandes potencias con las cuales se puede competir o cooperar, dependiendo del tema (Gash et al, 2023)*

En ese sentido, la diferencia entre la situación actual y la de la Guerra Fría, tal como se ha discutido más arriba, no podría ser más grande En la Guerra Fría, las relaciones internacionales tenían un fuerte componente de rivalidad entre bloques, entre los cuales los limites eran relativamente claros. Aunque había zonas grises y fronterizas en las cuales se darían conflictos, las líneas separando las zonas de influencia de cada una de las dos superpotencias estaban bien definidas. En el mundo mucho más globalizado e interdependiente de hoy, la misma noción de "zonas de influencia" ha sido cuestionada. El mundo se parece mucho más a una cancha abierta en que todos pueden participar, que a una repleta de divisiones, en que los países han sido asignados a cada una de ellas, sin tener mucho que decir al respecto.

¿Cómo puede América Latina "salir jugando" en esta nueva cancha?

En estas circunstancias, la pregunta clave para la región es cómo manejar esta difícil situación. Ello ha quedado de manifiesto ante la reciente imposición de aranceles de un 50% a las exportaciones de Brasil por parte de EE. UU., la amenaza de aranceles de un 30% a las exportaciones de México, el despliegue de destructores de la Marina de EE. UU. en la cercanía de las costas de Venezuela (*Financial Times*, 2025) y otras agresivas medidas con relación a la región por parte del gobierno del presidente Trump. A veces esto es planteado como un dilema entre posiciones "pro-EE. UU." y posiciones "pro-China" por gobiernos y lideres latinoamericanos. Esta es la forma equivocada de plantearlo. Las relaciones diplomáticas entre EE. UU. y América Latina datan de dos siglos, van de la mano de lazos económicos, militares, culturales, sociales y hasta familiares de gran densidad y son mucho mayores que los mucho más recientes vínculos con China. La gran mayoría de los latinoamericanos, y especialmente sus elites, se sienten mucho más cercanos a los EE. UU. que a China.

El punto es otro. Este alude a que el vertiginoso crecimiento de China en ya casi medio siglo, el impacto del así llamado "boom de China" en la década del superciclo de los recursos naturales (2003-2013) (Gallagher, 2016), y las obvias complementariedades entre la economía china y las economías latinoamericanas (algo especialmente cierto para las sudamericanas), hace que la noción que estas últimas podrían "desacoplarse" de China, como plantean ciertos sectores en Washington, como insostenible. Las economías sudamericanas y la china están ya imbricadas de tal forma que no hay marcha atrás. Aunque los gobiernos de la región quisieran, como descubrieron a su pesar los de Jair Bolsonaro en Brasil (2019-2023) y de Javier Milei

en Argentina (2023-), el peso de la economía china en el mundo es de tal orden de magnitud que es imposible ignorarla, y el costo de intentar hacerlo no hay quien lo pague.

En momentos en que un nuevo ciclo electoral en la región conlleva la posibilidad del retorno de gobiernos conservadores al poder, es especialmente urgente contar con un enfoque de política exterior que sirva de guía para la acción para todos los gobiernos, no importa su color político, para manejarse en esta difícil situación. Como han argumentado Heine, Fortin y Ominami (2025), el No Alineamiento Activo, no es un enfoque ideológico, sino que pragmático, y provee las herramientas para sortear estos desafíos del tiempo presente. El poner los intereses del país, y no los de otros, al frente; estar consciente que no hay un monopolio del poder en el mundo, sino que un *duopolio* con dos grandes potencias en competencia la una con la otra; darse cuenta de que el alinearse con una u otra de ellas significa perder gran parte de la capacidad de negociación para obtener mejores condicionalidades para proyectos y financiamientos; y entender que el mero hecho de asumir una posición de no alineamiento fortalece la capacidad de negociación de país (ya que ello muestra que hay ciertas exigencias que serían impresentables), son algunas de las implicancias del NAA.

Lo interesante es que, como ha planteado Winter (2022) el NAA no constituye solo un programa de acción futura en materia de política exterior que adquiere especial urgencia con la escalada de tensiones entre Washington y Beijing. Es también una constatación empírica de conductas establecidas por gobiernos de centro, derecha e izquierda en la región en la última década para manejar esta competencia en las Américas, sin abanderizarse con ninguna de las partes. A comienzos de diciembre de 2021, la gran mayoría de los países latinoamericanos participaron en el Tercer Foro Ministerial China-CELAC realizado en Ciudad de México, y la semana siguiente, gran parte de ellos también lo hizo en la así llamada Cumbre de la

Democracia que tuvo lugar en Washington DC, sin ver contradicción alguna en ello. A esto cabe añadir numerosos otros ejemplos: La negativa de muchos países latinoamericanos de ceder a las presiones de EE. UU. por excluir a la empresa china de telecomunicaciones Huawei de las licitaciones para la adjudicación de tecnología 5G; la negativa de Brasil de adherir a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el gran proyecto de política exterior del Presidente Xi, pese a las fuertes presiones de Beijing para que esto ocurriera poco antes de la visita de Xi a Brasil en noviembre de 2024; la incorporación de Uruguay al Nuevo Banco del Desarrollo con sede en Shanghái, en el gobierno conservador del presidente Luis Alberto Lacalle; el notable acto de equilibrio del Presidente Gabriel Boric de Chile, que realizo una visita de estado a China a fines de octubre de 2023, siendo recibido en el Gran Palacio del Pueblo por el presidente Xi, y otra a los EEEUU a comienzos de noviembre de ese año, siendo recibido en la Casa Blanca por el presidente Biden, todo ello en un lapso de diez días.

Tal vez el ejemplo más revelador de lo que significa el NAA en la práctica en la región sea el caso de Ecuador. En 2022, la alta deuda externa de Ecuador y la urgencia del país de ampliar sus mercados de exportación para aumentar sus ingresos de divisas y pagar esta deuda, llevo al gobierno ecuatoriano, en una visita del presidente Guillermo Lasso a Washington, a plantear la posibilidad de un TLC con EE. UU., tal como tienen países vecinos como Chile, Colombia y Perú. La administración Biden lo rechazó, señalando que EE. UU. ya no firmaba tratados de libre comercio con nadie. Sin perder tiempo, el presidente Lasso, un prominente líder conservador, que en febrero de ese año había sido uno de dos jefes de Estado latinoamericanos presentes en Beijing en la ceremonia de inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno, desafiando el boicot diplomático occidental a la misma, viajo a China a proponer un TLC Ecuador-China. La propuesta fue bien recibida por el gobierno chino, las negociaciones se iniciaron a poco andar, y el mismo se firmó y ratificó rápidamente, entrando en vigor en mayo de 2024 (*Financial Times,* 2024).

Y la *secuencia* de las distintas iniciativas diplomáticas ecuatorianas en esto fue decisiva: al iniciarlas con Washington y verlas rechazadas, Ecuador quedó con carta blanca para proseguirlas con Beijing, obviando la posibilidad de críticas estadounidenses por "acercarse demasiado a China". La experiencia de Ecuador subraya una de las características definitorias del NAA: este requiere una diplomacia sofisticada y con sólidas capacidades analíticas. Ella debe estar en condiciones de evaluar en profundidad los desafíos que surgen y recomendar cursos de acción apropiados, en un mundo en vertiginoso cambio en que un paso en falso puede tener consecuencias-país devastadoras.

Conclusión

Como se ha señalado al inicio de este texto, la creciente presencia de China en América Latina en el nuevo siglo es tal vez el acontecimiento más significativo en la economía política internacional de la región desde su independencia. Ella ha añadido un tercer referente diplomático, comercial y financiero a una región tradicionalmente dependiente de dos de ellos: Estados Unidos y Europa. Aunque la presencia china no constituye una panacea, y tiene tanto impactos positivos como negativos, en términos generales la diversificación de las relaciones internacionales de la región no puede sino ser considerado como un activo. Ello es especialmente cierto en un mundo globalizado e interdependiente, marcado por el giro del eje geoeconómico del mundo desde el Atlántico Norte hacia el Asia-Pacifico, y en que la zona más dinámica y de mayor crecimiento está en Asia del Este. Esto no puede ser ignorado por América Latina.

Por otra parte, la histórica relación de la región con Estados Unidos, la mayor potencia económica y militar del planeta, y mucho más cercana desde el punto de vista geográfico, cultural y social a las sociedades latinoamericanas que China, es un dato de la causa, imposible de ignorar. En ese cuadro, la ofensiva de la administración Trump en contra de la presencia china en la región pone a los países latinoamericanos en un dilema.

¿Cómo enfrentarlo?

Una posibilidad, naturalmente, es ceder a las presiones de Washington y tratar de minimizar en todo lo posible los lazos con Beijing. Como hemos visto anteriormente, sin embargo, esa posibilidad, si alguna vez existió, ya no está disponible. En una realidad en que, para Sudamérica en su conjunto, que representa un 80% de la población de la región, China es su principal socio comercial, los gobiernos, aunque quisiesen, no pueden desacoplar sus economías de China. La alternativa, que es plegarse a China, es aún menos realista, dado lo que significa el poderío de los Estados Unidos en las Américas.

Es en este cuadro que la noción de No Alineamiento Activo adquiere especial relevancia. Este pone los intereses del país al frente, y no los de terceros; aprovecha la competencia entre EEUU y China y la existencia de un duopolio de poder internacional, para sacar ventaja y maximizar los flujos de comercio, inversión y cooperación financiera hacia el país; lleva a cabo esta labor "tanteando el terreno" y explorando las posibilidades disponibles en materia de proyectos, mercados y tecnologías en todo el entorno internacional; "busca cobertura" dando señales mixtas, y se "protege las espaldas" comunicando que no se abanderiza con ninguna de las dos partes; es proactivo, en una permanente búsqueda de oportunidades en el entorno internacional. Es un enfoque pragmático, no ideológico, destinado a proveer un compás para navegar un momento difícil de la política internacional.

El NAA, sin embargo, exige una diplomacia sofisticada y con fuertes capacidades analíticas, en condiciones de evaluar cada tema que surge en la agenda de política exterior, sopesar sus implicaciones y recomendar las alternativas a considerar. Ello, teniendo presente lo mucho que hay en juego, dadas las tensiones internacionales y las numerosas crisis por las que atraviesa el planeta. El NAA es un enfoque de política exterior a ser adoptado por países individuales o

por grupos de ellos. Una adopción colectiva del mismo en la región multiplicaría su efectividad, pero ello no es un requisito *sine qua non* para su despliegue.

Un tema clave para América Latina en sus interacciones con los Estados Unidos es delimitar con mucha mayor precisión que la existente hoy la línea que separa lo relacionado con la presencia económica de China en la región con la temática de seguridad. Si bien es entendible que EE. UU. se oponga al establecimiento de bases militares chinas en las Américas, *no lo es* que se oponga a la construcción de puertos en la región, con el pretexto que podrían ser usados a futuro por la Marina china, o a la instalación de cables de fibra óptica que conecten a la región con Asia, o el que los pases latinoamericanos exporten tierras raras a China. Ese camino, que utiliza el pretexto de la seguridad militar de EE. UU. en áreas que no corresponden, y frenan el avance económico de la región, lo único que hace es asegurar el subdesarrollo latinoamericano. Es por ello que el No Alineamiento Activo es no solo una doctrina de política exterior, sino que también un instrumento clave para que la región dé el gran salto al desarrollo.

REFERENCIAS

Acharya, A. (2018). The End of American World Order. Polity Press.

Cain, J. y Trenchi, A. (2025). Trump 2.0: U.S Strategy at a Crossroads in Latin America. Global Americans. 21 February.

CEPAL (2025), Las relaciones entre América Latina y el Caribe: áreas de oportunidad para un desarrollo mas productivo, inclusivo y sostenible.LC/TS. 2025/16. 13 de mayo.

Cleveland.com (2025). Colombian-born U.S. Sen. Bernie Moreno gives native land ultimatum: 'Choose America or China'. 18 de Agosto.

CNN en Español (2025). Jefe de Comando Sur de EEUU alerta en Argentina sobre influencia de China en la región. 21 de agosto.

Ellis, E. (2009) China in Latin America: The Whats and Wherefores. Lynne Rienner.

Dussel Peters, E. (2025) Latin America, China and Great Power Competition: New Triangular Relationships. Lynne Rienner.

Dussel Peters, E., Cook, J. y Alter, J. (eds).(2024). Connecting China, Latin America and the Caribbean : Infrastructure and Everyday Life. University of Pittsburgh Press.

ESPAS (2024). Welcome to 2030: The Megatrends. https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/chapter1.html

Financial Times (2025). US naval build-up near Venezuela stokes tensions in Latin America. 27 August.

Finnacial Times (2023). US fears mounting China control of Peru's infrastructure. 4 October,

Financial Times (2024). China deepens ties in Latin America with Ecuador free trade agreement. 11 de mayo.

Fortin, C., Heine J. y Ominami, C. (comps.) (2021). El No Alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo. Catalonia.

Fortin, C., Heine, J. y Ominami C. (2020), Latinoamérica: No Alineamiento y segunda guerra fría. FOREIGN AFFAIRS Latinoamérica. 20:3.

France 24, 2025. China destina 10,000 millones de dólares a nuevos créditos a América Latina. 13 de mayo. https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250513-china-destina-10-000-millones-de-d%C3%B3lares-a-nuevos-cr%C3%A9ditos-a-am%C3%A9rica-latina

Gallagher, K. (2016). The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus. Oxford University Press.

Gardini, G.L. (2021), ed., External Powers in Latin America: Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation.Routledge.

Gash, T., Krastev, I., y Leonard, M. (2023), Living in an A la Carte World: What European Policy-Makers Should Learn from Global Public Opinion. European Council on Foreign Relations Policy Brief. 15 November.

Heine, J. (2025). China-Lat-Am ties grow, regardless of Washington. Letter to the editor, Financial Times, 14 May.

Heine, J. (2022). Xi-na en el siglo del dragón: Lo que todos deben saber sobre China. LOM.

Heine, J., Fortin C. y Ominami, C. (2025). The Non-Aligned World: Striking Out in an Era of Great Power Competition. Polity Press.

Kassab, H. (2020). Weak States as Spheres of Great Power Competition. Routledge.

Khanna, P. (2019). The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century. Simon&Schuster.

Kuik, C-C (2021). Getting Hedging Right: A Small State Perspective. China International Strategy Review 3.

Mitovich, J. (2025). I don't think there is a government in Latin America that has given in more. POLITICO. 19 August. https://www.politico.com/news/magazine/2025/08/19/donald-trump-panama-canal-mulino-00513603

Roett, R. and Paz. G. (eds), (2016). Latin America and the Asian Giants: Evolving Ties with China and India. Brookings University Press.

Rosales, O. (2021). El sueño chino: Como China se ve a si misma y como nos equivocamos los occidentales al interpretarla. Siglo XXI.

Rosales, O. y Kuwayama, M. (2012). China and Latin America and the Caribbean: Building a strategic and economic relationship. ECLAC.

South China Morning Post (2025), Brazil and China to Study South American transcontinental railway project. 9 July.

Stallings, B. (2020). Dependency in the 21st Century: The Political Economy of China-Latin American Relations. Cambridge University Press.

Spektor, M. (2023). In Defense of Fence-Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging. Foreign Affairs. 102: 3.

Stuenkel, O. (2020). Trump Drove Latin America into China's Arms. Foreign Affairs, 13 de noviembre.

The Economist (2018). Latin America needs an infrastructure upgrade. 10 de marzo.

Urdinez, F. (2025). Economic Displacement: China and the End of US Primacy in Latin America. Cambridge University Press.

Ye,M. (2020), The Belt Road and Beyond. State-Mobilized Globalization in China 1998-2018. Cambridge University Press.

Winter, B. (2022). Latin America Looks East. Foreign Affairs. 24 de febrero.

Wise, C. (2020). Dragonomics: How Latin America is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy. Yale University Press.

Plataforma Democrática

Creada en 2007 por la Fundación Fernando Henrique Cardoso y el Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, la Plataforma Democrática tiene como objetivo fortalecer la cultura y las instituciones democráticas en Brasil y América Latina. Desarrollamos investigaciones, publicaciones y seminarios sobre las transformaciones de la sociedad y la política en la región y en el sistema internacional, con enfoque en los desafíos para la convivencia y la gobernanza democrática. Estimulamos el diálogo entre los productores de conocimiento y los diferentes actores sociales y políticos, de manera apartidista. Promovemos el aprendizaje democrático de la ciudadanía, fomentando una cultura cívica que valora la argumentación y el pluralismo de puntos de vista.

Conozca nuestras publicaciones más recientes:

Conexión América Latina

Ensayos sobre los cambios políticos, culturales y socioeconómicos que afectan la calidad de la democracia en América Latina, cuando no su propia existencia.

Año 4, Volumen 2: América Latina, el No Alineamiento Activo y la disputa entre Estados Unidos y China, por Jorge Heine

Año 4, volumen 1: El panorama del crimen organizado y los mercados ilícitos en el bioma amazónico, por Leandro Piquet Carneiro y Adriano Bastos Rosas

Año 3, Volumen 2: ¿Un «modelo Bukele» para América Latina?, por Lucía Dammert

Conozca todas las ediciones

Journal of Democracy en portugués

Revista semestral sobre los retos contemporáneos de la democracia en el mundo, con traducciones y artículos originales sobre Brasil.

Ver todas las ediciones publicadas

Colección El estado de la democracia

Libros sobre los retos de la democracia en Brasil y en el mundo.

O Brasil diante das Turbulências Internacionais

O Novo Governo dos Indivíduos

Nacionalismo e Democracia na Europa e no Brasil

Desafios do Sistema Político Brasileiro

Identidades e Crise das Democracias

Colección Corazones y Mentes

Proyecto de educación ciudadana orientado por valores humanistas y democráticos, con textos de acceso gratuito para uso escolar con el objetivo de fortalecer los valores y el ejercicio de la democracia.

Volumen 1: Pensando de forma autônoma fora e dentro da internet

Volumen 2: Ensino Religioso e Valores Democráticos

Volumen 3: Nacionalismo e Democracia

Realización

Apoyo