



Análisis CIPEI N°6  
12/2020

# América Latina entre titanes



Centro de  
Investigaciones  
en Política y  
Economía  
Internacional

Por  
Esteban Actis y  
Nicolas Creus



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad  
Nacional  
de Rosario

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a cuatro áreas temáticas: Economía Internacional, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad Internacional, Metodología.

**Análisis CIPEI** es una publicación quincenal del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

**Equipo editorial**

Marina Zalazar

Nicolás Alesso

Juan Cruz Alegre

Agustina Vienna Acosta

María Florencia Marina

María Inés Gullo

# América Latina entre titanes

Esteban Actis y Nicolás Creus<sup>123</sup>

## ¿Nueva guerra fría o nueva bipolaridad?

El orden internacional se encuentra en clara transición. Desde hace ya algunos años, atraviesa un proceso de configuración bipolar con dos superpotencias estatales bien definidas: Estados Unidos y China (Actis y Creus, 2018). Claro que se trata de una bipolaridad bien diferente a la conocida durante la denominada "Guerra Fría" (1945-1991). A diferencia de lo que ocurría con la URSS, Estados Unidos y China están hoy entrelazados por una profunda interdependencia que hace muy costosa la idea del "desacople" (Actis y Creus, 2019). Como bien argumenta Mathieson, (2020), en esta oportunidad, a la noción de Destrucción Mutua Asegurada (M.A.D. por su sigla en inglés) en el campo militar se le debe sumar el temor a la Destrucción Económica Mutua Asegurada (M.A.E.D.). Asimismo, la disputa entre las superpotencias es intracapitalista. En la actualidad, el sistema de acumulación capitalista no tiene rival, pero existen dos modelos que presentan maneras muy distintas de estructurar el poder político y económico en una sociedad: el capitalismo liberal y el capitalismo político dirigido por el Estado (Milanovic, 2020)

Por su parte, no solo los Estados (ambas potencias incluidas) controlan cada vez menos las agendas globales, sino también otros actores no gubernamentales (empresas, organismos internacionales, por ejemplo) se ven desbordados por un sistema cada vez más entrópico, o desordenado. La noción de entropía para pensar las relaciones internacionales contemporáneas fue expuesta por el profesor de la Universidad de Ohio Randall Schweller (2014). La entropía es un concepto utilizado para medir el desorden de un sistema. A mayor desorden, mayor entropía. Según Schweller (2014), en términos geopolíticos, nos hemos movido de la era del orden a la era de la entropía: pandemias, cambio climático y disrupción tecnológica llegaron para quedarse.

A diferencia de la Guerra Fría, muchos aspectos de la compleja dinámica internacional actual desbordan a las potencias. Estas están lejos de tener el

---

<sup>1</sup> Este trabajo recopila, sistematiza y amplía parte de la producción que los autores han publicado en los últimos años sobre el tema.

<sup>2</sup> Esteban Actis es Doctor en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Docente de la Cátedra de Política Internacional Latinoamericana en esa Casa de Estudios y miembro Investigador del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI-UNR). Ex Becario Doctoral y Posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y Becario de la Fundación Fulbright.

<sup>3</sup> Nicolás Creus es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Candidato a Doctor en el Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de la Cátedra de Política Internacional Argentina en esa Casa de Estudios. Ex Becario Doctoral del CONICET y Becario de la Fundación Fulbright. Actualmente se desempeña como Director de Negocios Internacionales en la firma Terragene S.A.

control sobre todo su entorno. Pero incluso en el actual mundo entrópico, existen dos Estados que tienen cada vez mayor influencia para cambiar resultados, modificar acciones, limitar opciones y moldear las preferencias de otros actores: EEUU y China. La pandemia por el COVID-19 dejó en claro que ninguna de las nuevas amenazas propias de un mundo entrópico puede ser manejada y mitigada de manera efectiva sin el concurso de ambos poderes. A diferencia de la Guerra Fría, esta nueva bipolaridad se da en la entropía (Actis y Creus, 2020).

Otra gran diferencia, como destaca el internacionalista chino Yan Xuetong (2019), es que el nuevo orden bipolar comenzó a ser moldeado por alianzas específicas y temáticas en lugar de una oposición rígida de bloques dividida por líneas ideológicas bien marcadas. La mayoría de los países han optado por una aproximación pragmática de dos vías, adscribiendo a los compromisos estratégicos con la potencia hegemónica pero, simultáneamente, reforzando los lazos económicos y comerciales con Beijing.

Sin embargo, en la medida en que la bipolaridad se tornó más rígida –mayor tensión bilateral entre Washington y Beijing- y que algunos temas económicos (como 5G e internet) comenzaron a involucrar preocupaciones de seguridad nacional, la estrategia de doble vía se tornó cada vez más compleja y difícil de sostener, en especial para aquellos países que forman parte del diseño estratégico de EEUU, pero sus economías son altamente dependientes de China. Los casos de Australia, Japón, Corea del Sur y Filipinas así lo demuestran.

### **América Latina: El Escudo y la Billetera**

América Latina enfrenta la reconfiguración del poder mundial en un muy delicado escenario, tanto por la propia condición relativa como por los mayores intereses estratégicos de terceros actores. La región transita por una “mayor irrelevancia sistémica” -o como lo denominó Juan Gabriel Tokatlán, un “menor peso gravitacional”- en un contexto de mayor “relevancia estratégica” dado la mayor influencia que intentan ejercer Washington y Beijing.

Con respecto al primer punto, en diciembre de 2019, la CEPAL señalaba que el septenio 2014-2020 iba a ser el de menor crecimiento de las últimas siete décadas. Hoy se estima un crecimiento negativo inferior al 10%, no habiendo región en el mundo con semejante desplome. La pandemia acentúa comorbilidades preexistentes: pobreza y desigualdad, polarización e inestabilidad política, altos índices de violencia urbana y tendencia a la fragmentación regional. En materia externa, se acentúa el repliegue: cierre de embajadas, retracción en los organismos internacionales (de las 14 agencias especializadas de la ONU, ninguna es dirigida por un latinoamericano) y carencia de programas para ser parte activa de la Industria 4.0, el capitalismo del futuro (Actis y Malamud, 2020).

En este contexto y en relación a la segunda tendencia, para América Latina -a diferencia de lo ocurrido durante la Guerra Fría-, el mayor *dolor de cabeza* no lo tendrán los gobiernos de América Central y el Caribe, sino los hacedores de políticas de varios de los países sudamericanos (Actis y Creus,

2020). Toda América Latina forma parte del diseño estratégico (“escudo”) de EEUU y nadie cuestiona esto (Cuba, Venezuela y Nicaragua son las únicas excepciones). El Tratado de Río, la Junta Interamericana de Defensa, el Comando Sur y la cooperación militar/armamentística son claros indicadores de la adscripción estratégica de la región. Sin embargo, mientras que desde Panamá hacia el norte los negocios (“billetera”) siguen mirando a EEUU, hacia el sur la dependencia económica para con China es cada vez mayor.

Las exportaciones hacia China como porcentaje del total representan un dato muy gráfico. Según los datos de *The Observatory of Economic Complexity*, México, Panamá y Nicaragua no alcanzan el 2%; Honduras, Guatemala y Belice no llegan al 1%. El Salvador es el único caso con dos dígitos: 12%. El CAFTA-RD (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana) y el NAFTA para México (hoy USMCA) han consolidado los flujos de comercio con EEUU. En el caso de América del Sur, el panorama es otro. 7 países superan los dos dígitos en relación a las exportaciones de China sobre el total y 5 le exportan más de 1/5: Brasil, 35%; Perú, 28%; Chile y Uruguay, 23%; Venezuela, 20%; Argentina, 13%; y Colombia, 10%.

El caso australiano (Kassam, 2020) es interesante para ser observado, principalmente para países como Brasil y Argentina más allá de la distinta relevancia geopolítica. Canberra apostó fuerte por la alianza estratégica y de inteligencia con EEUU, prohibiendo el desembarco de Huawei. Como consecuencia de esto, la relación con China se enfrió. Incluso el Ministro de Relaciones Exteriores de China advirtió por la afectación del clima de inversiones para las empresas chinas. Esas mismas advertencias son las que recibe Brasilia cada vez que profundiza su vínculo con el “Tío Sam”.

Para la Argentina, la cuestión no es para nada menos compleja. Además de la cada vez mayor centralidad comercial de China -el gigante asiático se convirtió en el principal socio del país en 2020-, aparece también en la ecuación la vulnerabilidad financiera. Un político alemán comentó en plena discusión sobre la 5G: “Nosotros le vendemos 5 millones de autos por año a China. ¿Qué pasará con esto en los años posteriores a prohibir Huawei?” (Sanger, 2020). En sintonía con esto, algún funcionario de la Cancillería argentina se podría preguntar: “Nosotros tenemos las reservas del BCRA atadas al Swap con China. ¿Qué pasaría con esto en caso de prohibir Huawei?”. Otro, con total razón -e incluso mayor fuerza- le podría responder: “nosotros tenemos que renegociar un acuerdo con el FMI, donde Estados Unidos es el principal accionista y tiene, en consecuencia, el mayor peso decisorio. ¿Qué pasaría si permitimos el ingreso a la 5G de Huawei?”.

En los primeros días de abril de 2019, el secretario de Estado Mike Pompeo efectuó una gira de 72 horas por Chile, Perú, Paraguay y Colombia. Si bien el tema central era Venezuela, China se coló en la agenda. En la reunión con Sebastián Piñera, le manifestó su preocupación por la visita que el presidente de Chile tenía agendada a una fábrica de Huawei para cuando visitara China a mediados de ese mes. La diplomacia chilena comenzó a entender la dinámica bipolar del mundo y la irrupción de una “Cortina de Gigabytes” (Actis, 2019) en relación al futuro de internet. Piñera desistió

finalmente de la visita propuesta por la firma china. No obstante, John Suffolk, el vicepresidente de ciberseguridad de la gigante tecnológica, redobló la apuesta y expresó: "si Chile no puede venir, nosotros iremos".

Para contrarrestar el avance de China en materia de financiamiento al desarrollo en América Latina, el Exim Bank de EEUU ha comenzado a financiar proyectos en el mundo en desarrollo (cartera de 27 mil millones de dólares). Le otorgó 400 millones a la petrolera PEMEX para que incorpore bienes y servicios provenientes de EEUU, previa cancelación de un acuerdo avanzado para que bancos chinos financien la refinería de la petrolera mexicana Dos Bocas. Esta decisión tiene pocos costos con Beijing, ya que la capacidad de retaliación y de vincular cuestiones del gigante asiático es acotada en este caso. Para países como Brasil y Argentina, el asunto es diferente. Los intereses con China son mayores y cualquier decisión estratégica que implique tensar la cuerda con uno u otro puede tener costos significativos.

En definitiva, la equidistancia o el "no alineamiento activo" (Fortín et al. 2020) en el marco de la referida estrategia de dos vías es naturalmente la mejor opción para América Latina. Ese punto es indudable y genera importantes consensos a nivel regional. No obstante, esta decisión (y los costos derivados de ella) no es homogénea regionalmente y no depende 100% de la habilidad de las políticas exteriores. Además de buenas lecturas de la dinámica externa y precisas estrategias para sortear la presión e influencia de los titanes, una distensión entre Estados Unidos y China es la clave para determinar los márgenes de maniobra de la región. La configuración de una "sociedad de rivales", como la llamó el ex director ejecutivo de Google, Eric Schmidt, es indispensable para mejorar los márgenes de maniobra de la región. Una sana competencia entre los titanes que no impida la cooperación y la asunción conjunta de responsabilidades; dos elementos cruciales para hacer frente a los grandes desafíos globales.

### Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Creus N. (2018). China y Estados Unidos: repercusiones mundiales de una nueva bipolaridad. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 18 (3), p.8-14.
- Actis, E. y Creus N. (2020). Un mundo acelerado: ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría? *Nueva Sociedad* (versión online). Junio 2020. <https://nuso.org/articulo/China-Estados-Unidos-Guerra-fria/>
- Actis, E. y Creus N. (31 de octubre de 2020). Estados Unidos, China y los dilemas de América del Sur. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/columnistas/Estados-Unidos-China-y-los-dilemas-de-America-del-Sur-20201030-0050.html>
- Actis, E. y Malamud, A. (21 de julio de 2020). América Latina, una impotencia emergente. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/americ-latina-impotencia-emergente-nid2401547>
- Actis, E. (21 de febrero de 2019). Estados Unidos, China y la Cortina de Gigabytes. *El Cronista*.

- <https://www.cronista.com/internacionales/Estados-Unidos-China-y-la-cortina-de-gigabytes--20190221-0047.html>
- Actis, E. y Creus, N. (28 de mayo de 2019). Estados Unidos, China y el "desacople". *El Economista*.  
<https://eleconomista.com.ar/2020-08-el-desacople-de-las-economias-de-ee-uu-y-china-ya-comenzo-y-no-tiene-vuelta-atras/>
- Fortín, Carlos, Heine J. y Ominami C. (2020). Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría". *Foreign Affairs Latinoamérica*. 20(3), julio-septiembre.
- Kassam, N. (20 de julio de 2020). Great expectations: The unraveling of the Australia-China relationship. *Brookings*.  
<https://www.brookings.edu/articles/great-expectations-the-unraveling-of-the-australia-china-relationship/>
- Mathieson, R (24 de julio de 2020). A M.A.D. moment for China and the U.S. *Bloomberg*.  
<https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2020-07-24/a-m-a-d-moment-for-china-and-the-u-s>
- Milanovic, B. (2020). Choque de capitalismo. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 20(3), 125-136.
- Sanger, David E. (2020). *Managing the Fifth Generation: America, China, and the struggle for technological dominance*. En Bitounis, Leah y Price, Jonathon (eds.). *The struggle for power: U.S.-China relations in the 21st century*. The Aspen Institute.
- Schweller, R. (2014). *Maxwell's Demon and the Golden Apple*. Johns Hopkins University Press.
- Xuetong, Y. (2019). The Age of Uneasy Peace. *Foreign Affairs*. Jun/Feb.  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-12-11/age-uneasy-peace>



## Redes

### TWITTER

@cipei\_unr

### INSTAGRAM

@cipei\_unr

### FACEBOOK

Centro de Investigaciones en  
Política y Economía Internacional

## Mail

[cipei@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:cipei@fcpolit.unr.edu.ar)



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad  
Nacional  
de Rosario