

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 25 • NÚMERO 3

JULIO - SEPTIEMBRE 2025

China y el fin de la primacía estadounidense en Latinoamérica

Cita recomendada:

Urdinez, Francisco, (2025) "China y el fin de la primacía estadounidense en Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 25: Núm. 3, pp. 11-18. Disponible en: www.fal.itam.mx

China y el fin de la primacía estadounidense en Latinoamérica

Una nueva cartografía del poder económico

✉ *Francisco Urdinez*

El cambio tectónico en las relaciones económicas entre China, Estados Unidos y Latinoamérica durante las primeras 2 décadas del siglo XXI constituye, quizá, la transformación geopolítica más significativa en el hemisferio occidental desde la Guerra Fría. Sin embargo, para muchos analistas centrados en narrativas tradicionales sobre la región, esto ha pasado relativamente inadvertido.

Mi investigación, plasmada en *Economic Displacement: China and the End of U.S. Primacy in Latin America* (en prensa), documenta con meticulosidad esta revolución silenciosa. Los hallazgos desafían concepciones arraigadas sobre la influencia estadounidense en lo que se consideraba su “patio trasero”.

Tras años de recopilación de datos relativos a inversiones, comercio, ayuda y créditos de ambas potencias hacia la región, el patrón es inequívoco: China ha desplazado económicamente a Estados Unidos en países que representan 60% de la población latinoamericana. Esta nueva realidad exige repensar paradigmas establecidos sobre la geopolítica hemisférica.

DESPLAZAMIENTO ECONÓMICO: UN NUEVO LENTE ANALÍTICO

Durante el primer mandato de Donald Trump, cuando Washington proclamaba su intención de “contener a China” en Latinoamérica, la realidad material mostraba una historia diferente. Para entonces, en la mayoría de los países sudamericanos, el peso económico chino ya superaba al estadounidense.

FRANCISCO URDINEZ es profesor asociado en el Instituto de Ciencia Política y Director del Centro de Estudios Asiáticos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, así como Director del Núcleo Milenio ICLAC (www.iclac.cl). Es autor de *Economic Displacement: China and the End of U.S. Primacy in Latin America* (Cambridge University Press, en prensa). Sigalo en X en @FranciscoUrdin.

¿Cómo medir este fenómeno? Desarrollé un índice que cuantifica el “peso económico” mediante la suma anual de capital que un país receptor acumula de entidades económicas originarias de otro, ajustada en proporción al tamaño de su economía. El “desplazamiento económico” ocurre cuando el peso de China supera al de Estados Unidos.

Los resultados son reveladores. Entre 2001 y 2020, el chino aumentó quince veces en Latinoamérica, mientras que el estadounidense se contrajo en un cuarto. Para 2020, China había desplazado a Estados Unidos en doce países latinoamericanos, incluyendo a gigantes regionales como Argentina y Brasil.

Este fenómeno constituye una transformación histórica. Durante el siglo xx, Estados Unidos mantuvo una supremacía económica incontestable en la región. Ni la Unión Soviética durante la Guerra Fría, ni Japón en la década de 1980, ni la Unión Europea en la de 1990 lograron desafiar de manera significativa esta hegemonía.

La contundencia de los datos plantea preguntas ineludibles: ¿cómo logró China, sin superar a Estados Unidos en las listas económicas mundiales, desplazarlo en su tradicional esfera de influencia? ¿Qué implicaciones tiene este fenómeno en la gobernanza regional y el orden internacional?

Para comprender la magnitud de esta transformación, es preciso considerar la fuerza histórica de la presencia económica estadounidense en Latinoamérica. Los datos son contundentes: mientras en la década de 1990 las exportaciones de Estados Unidos casi se triplicaron (de 54 000 millones de dólares a 142 000 millones) y su inversión directa creció de 71 000 millones de dólares a 223 000 millones; China apenas figuraba en el panorama regional. Sin embargo, para 2020, Beijing había invertido 265 000 millones en Latinoamérica, superando los 192 000 millones de inversión estadounidense (sin contar a México). En sectores estratégicos, como el financiamiento de infraestructura, la ventaja china es aún más evidente: 66 000 millones de dólares frente a solo 39 000 millones de las instituciones lideradas por Estados Unidos. Incluso en la exportación de materias primas, tradicionalmente dominada por intereses estadounidenses, China ha alcanzado la paridad: 1.3 billones de dólares frente a 1.27 billones. Estas cifras no representan fluctuaciones temporales, sino un cambio estructural en los fundamentos del poder económico regional.

La narrativa convencional suele atribuir este cambio a una estrategia deliberada de Beijing para desafiar a Washington en su “patio trasero”, pero mi investigación revela una realidad más compleja: el papel crucial que desempeñaron la contracción estadounidense y la agencia activa de los países latinoamericanos.

EL VACÍO ESTADOUNIDENSE: OPORTUNIDAD PARA CHINA

Contrario a interpretaciones simplistas, el avance chino no puede explicarse de forma adecuada por el auge de las materias primas o por afinidades ideológicas con gobiernos progresistas. Estos factores, aunque relevantes, no resisten un escrutinio riguroso.

Si la dependencia de materias primas fuera determinante, la influencia china debería haber disminuido tras el fin del superciclo en 2013. No fue así. El comercio y las inversiones entre China y Latinoamérica continuaron creciendo. Más revelador aún: líderes de derecha como Mauricio Macri en Argentina o Sebastián Piñera en Chile buscaron profundizar relaciones con Beijing.

La explicación más convincente radica en la contracción de la presencia estadounidense. Mientras Washington reorientaba su atención hacia el Medio Oriente tras el 11-s y, después, a Asia-Pacífico, su participación en los flujos económicos hacia Latinoamérica se reducía de forma dramática. Su inventario de inversión en la región pasó de representar 20% de sus inversiones mundiales a finales del siglo xx a apenas 5% en 2020.

En términos absolutos, la caída es aún más significativa. Entre 1982 y 1990, las empresas estadounidenses ya habían reducido su exposición a Latinoamérica con su inventario de inversión en la región, que disminuyó de 23% a 15% de sus inversiones mundiales totales. Si bien estas repuntaron en la década de 1990, hasta alcanzar 20% al final del siglo xx, la tendencia descendente se reanudó con el nuevo milenio, al culminar en ese mínimo histórico de 5% en 2020.

Esta retirada no fue resultado de decisiones aleatorias, sino de prioridades estratégicas. La “Doctrina Obama” de 2009 significó un giro deliberado desde la dominación histórica hacia relaciones más igualitarias con Latinoamérica. Más adelante, el “giro a Asia” redujo aún más la atención hacia el hemisferio occidental. El historiador Robert Pastor, reconocido especialista en relaciones interamericanas, describió la política estadounidense hacia la región como un “remo-lino”: Washington disminuye su enfoque en Latinoamérica cuando no percibe amenazas externas, para luego reactivarse de manera abrupta ante la primera señal de peligro.

China, con su pragmatismo característico, llenó estos vacíos. Entre 2001 y 2020, 238 de sus empresas invirtieron en la región. Para 2020, gigantes como China Communications Construction Company, Huawei y China Railway Construction mantenían presencia en múltiples países latinoamericanos.

El cambio es particularmente notorio en sectores estratégicos. En infraestructura energética, los bancos chinos prestaron 58 000 millones de dólares entre 2001 y 2020, mientras que instituciones lideradas por Estados Unidos aportaron apenas 32 000 millones. Las diferencias son aún más dramáticas cuando se analiza por país: en Argentina, por cada dólar estadounidense invertido en energía, China aportó casi 10; en Brasil, la proporción fue de 5.6 a 1, y en Ecuador, de 4.2 a 1. Estos desequilibrios reflejan no solo la creciente capacidad financiera china, sino también

Contrario a interpretaciones simplistas, el avance chino no puede explicarse de forma adecuada por el auge de las materias primas o por afinidades ideológicas con gobiernos progresistas.

la retirada relativa de instituciones financieras occidentales de proyectos estratégicos en la región.

La infraestructura portuaria ofrece otro ejemplo ilustrativo. El puerto de Chancay, en Perú, con una inversión de 3000 millones por parte de COSCO Shipping, representa la mayor inversión china en el sector portuario latinoamericano. Cuando esté operando, permitirá que buques de 18 000 TEU (los más grandes del mundo) atraquen por primera vez en costas latinoamericanas, con lo que se transformarán las cadenas logísticas regionales.

Durante la pandemia de covid-19, este fenómeno alcanzó dimensiones inéditas. Mientras Estados Unidos se centraba en su crisis sanitaria, China se posicionó como proveedor crucial de vacunas y de equipos médicos para Latinoamérica. Sinovac en Brasil y Chile, Sinopharm en Argentina y Perú: las vacunas chinas llegaron masivamente a la región cuando las occidentales escaseaban.

LA AGENCIA LATINOAMERICANA: ACTORES, NO VÍCTIMAS

Quizá el hallazgo más significativo de mi investigación es el papel activo que desempeñaron los países latinoamericanos en este proceso. Lejos de ser receptores pasivos de la influencia china, buscaron alternativas ante la ausencia de opciones occidentales.

Esta agencia se manifestó mediante dos mecanismos principales: dinámicas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. En el primer caso, los gobiernos nacionales actuaron como “intermediarios” al canalizar inversiones chinas hacia necesidades subnacionales. El proyecto de las represas patagónicas en Argentina lo ejemplifica. Frente a un déficit energético que obstaculizaba el crecimiento nacional, el gobierno argentino recurrió al Grupo Gezhouba y a bancos chinos para financiar este megaproyecto de 4700 millones de dólares. Las condiciones favorables del préstamo —que incluían un periodo de gracia de 66 meses y un modelo de repago autofinanciado— hicieron de China un socio atractivo en un contexto donde el financiamiento occidental para infraestructura era escaso o inexistente.

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en su visita a Beijing en 2010, aseguró acuerdos por 10 000 millones de dólares. Estos no fueron imposiciones chinas, sino respuestas a demandas argentinas específicas. En palabras de un exfuncionario del Ministerio de Obras Públicas: “Necesitábamos financiamiento para infraestructura energética, y China era el único oferente con capacidad y disposición para proyectos de esta escala”.

El segundo mecanismo revela dinámicas de abajo hacia arriba, en las que actores subnacionales y privados toman la iniciativa. El Puerto Multipropósito de Chancay, en Perú, ilustra de manera perfecta este fenómeno. Volcan Compañía Minera, una empresa peruana, estableció contacto directo con COSCO Shipping para desarrollar un puerto con una inversión estimada de 3000 millones de dólares. El gobierno peruano desempeñó un papel secundario, al evidenciar cómo actores privados pueden catalizar la presencia económica china.

En una entrevista, José Ignacio de Romaña, Director de Volcan durante las negociaciones, relató: “Buscábamos un socio con experiencia portuaria mundial. Evaluamos

trece empresas de Asia, Estados Unidos y Europa. cosco ofreció no solo financiamiento, sino una visión estratégica para insertar a Perú en las cadenas logísticas mundiales”.

Durante la pandemia de covid-19, este fenómeno se manifestó dramáticamente en Brasil. A pesar de la retórica anti-China del presidente Jair Bolsonaro, gobernadores y alcaldes establecieron contactos directos con la embajada china y con empresas como Sinovac para asegurar vacunas y equipos médicos. Así, mientras el gobierno federal priorizaba relaciones con Estados Unidos, el Frente Nacional de Alcaldes y el Consorcio Nordeste, que agrupa a nueve estados brasileños, negociaron directamente con proveedores chinos.

El Gobernador de São Paulo, João Doria, emergió como interlocutor clave con China y, en ocasiones, eclipsó al propio Ministerio de Salud federal. Así, mientras el gobierno federal priorizaba sus relaciones con Estados Unidos, el Instituto Butantan en São Paulo, en colaboración con Sinovac, llegó a producir la mayoría de las vacunas utilizadas en el país. El Proyecto S, en la municipalidad de Serrana, que vacunó a 75% de su población con dosis de Sinovac, demostró la eficacia de las vacunas chinas cuando su efectividad era cuestionada por sectores alineados con Washington.

Estos casos ilustran un patrón consistente: los actores latinoamericanos no fueron peones en un tablero geopolítico mundial, sino jugadores activos que buscaron maximizar sus opciones ante la retirada relativa de Estados Unidos y el surgimiento de China como proveedor alternativo de bienes públicos y privados.

EROSIÓN DEL LIDERAZGO ESTADOUNIDENSE

Las implicaciones del desplazamiento económico trascienden lo comercial. Los datos revelan una correlación directa entre este fenómeno y la disminución de la influencia política estadounidense.

En términos de opinión pública, encuestas del Latinobarómetro muestran que, en países donde la economía china ha desplazado a la estadounidense, la probabilidad de tener una visión positiva sobre la capacidad de China para resolver problemas latinoamericanos aumenta 30%, mientras que la percepción favorable hacia Estados Unidos disminuye 21%.

Un análisis más detallado de la encuesta de 2023 confirma esta tendencia: en países que han experimentado desplazamiento económico, 58% de los encuestados afirmaba preferir una relación más estrecha con Estados Unidos, frente a 27% que optaba por China; sin embargo, en países donde no ha ocurrido este fenómeno, la inclinación por Estados Unidos alcanzaba 71%, mientras que la opción por China se reducía a 20%. Este diferencial de 13 puntos porcentuales es estadísticamente significativo y demuestra el impacto tangible del desplazamiento económico en las percepciones públicas.

Más revelador aún es el comportamiento de las élites políticas. El análisis de datos del Proyecto de Élites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca, que abarca a más de 2500 legisladores de 15 países durante un periodo de 10 años, demuestra que, en contextos de desplazamiento económico, la probabilidad de que prioricen a China

en política exterior aumenta 6.5%, mientras que la preferencia por Estados Unidos disminuye 13%.

Este fenómeno se manifiesta de manera concreta en debates parlamentarios sobre inversiones chinas. En 2015, cuando el Congreso argentino debatió la aprobación de una estación espacial china en Neuquén, los legisladores tanto a favor como en contra reconocieron el creciente peso económico del gigante asiático. Los defensores enfatizaron las oportunidades económicas y tecnológicas, mientras que los críticos expresaron preocupaciones sobre soberanía nacional e implicaciones geopolíticas. En gran medida, ambos bandos enmarcaron sus argumentos en términos de la creciente importancia de China como contrapeso a Estados Unidos.

Esta tendencia tiene consecuencias tangibles en foros multilaterales. Mi análisis de votaciones en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos y la Organización de los Estados Americanos (OEA) revela patrones consistentes: el desplazamiento económico reduce de manera importante la alineación de países latinoamericanos con posiciones estadounidenses.

En la Asamblea General, el desplazamiento económico aumenta la distancia ideológica entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. En específico, reduce la probabilidad de votar como Washington en 2.5% en todas las resoluciones, y hasta 7.1% en resoluciones consideradas importantes por el Departamento de Estado. Este efecto se pronuncia, sobre todo, en temas de derechos humanos y desarrollo económico.

En el Consejo de Derechos Humanos, los resultados son aún más dramáticos. Los países que han experimentado desplazamiento económico tienen una probabilidad trecientas veces mayor de oponerse a una resolución apoyada por Estados Unidos, en comparación con países donde no ha ocurrido este fenómeno. Tal hallazgo adquiere especial relevancia teniendo en cuenta la importancia que Washington ha otorgado a los derechos humanos en su política exterior.

En especial, es revelador lo que ocurre en la OEA, tradicionalmente considerada un bastión de la influencia estadounidense. En países donde la economía china ha desplazado a la estadounidense, la probabilidad de votar de acuerdo con Washington disminuye de 75% a 50%, un efecto de magnitud considerable. Lo relevante es que China ni siquiera es miembro de la Organización, lo que sugiere que el desplazamiento económico otorga mayor autonomía a los países latinoamericanos respecto a Estados Unidos, independientemente de la presencia institucional china.

El desplazamiento económico reduce significativamente la alineación de países latinoamericanos con posiciones estadounidenses.

HACIA UN NUEVO ORDEN REGIONAL

¿Qué implican estos hallazgos para el futuro de las relaciones hemisféricas? Tres tendencias emergen con claridad.

Primero, la competencia entre China y Estados Unidos se centrará cada vez más en la provisión de bienes económicos. Estamos transitando de una era en la que Washington tenía un monopolio virtual sobre estos bienes en Latinoamérica, a un escenario competitivo donde Beijing ofrece alternativas viables en sectores clave.

Para Estados Unidos, esto representa un reto monumental. Mientras China puede movilizar con facilidad sus empresas estatales con propósitos estratégicos, Washington enfrenta mayores dificultades para orientar su sector privado. Como señaló la Exsubsecretaria de Estado, Roberta Jacobson: “Numerosos funcionarios gubernamentales nos dijeron que simplemente no hay interés por parte de las empresas estadounidenses, sobre todo en los países más pequeños”.

Iniciativas como la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional constituyen intentos de competir con instrumentos como la Iniciativa de la Franja y la Ruta china, pero enfrentan limitaciones presupuestarias y restricciones operativas importantes. En 2019, el gobierno de Trump lanzó el programa América Crece, otro intento de movilizar inversión privada estadounidense hacia infraestructura latinoamericana. No obstante, como muchas iniciativas similares, su impacto ha sido limitado y su memoria institucional, efímera.

Segundo, Latinoamérica emerge como dos regiones distintas, no una: Sudamérica —donde China ha desplazado con efectividad a Estados Unidos— y México, Centroamérica y el Caribe —donde Washington mantiene mayor influencia—. Esta bifurcación tendrá profundas implicaciones para la integración regional y las dinámicas geopolíticas.

El análisis de los patrones de desplazamiento revela que, en Sudamérica, el peso económico estadounidense se redujo a la mitad, mientras que el chino creció significativamente (de casi 0% a 20% del PIB regional); por su parte, en México, Centroamérica y el Caribe, el peso económico de ambas potencias aumentó, pero el estadounidense lo hizo de forma más marcada. Esta divergencia obstaculizará la cohesión latinoamericana, al debilitar iniciativas de integración regional que ya enfrentan dificultades. Como afirmó Jorge Castañeda, Exsecretario de Relaciones Exteriores de México: “Latinoamérica se está dividiendo en dos, con diferentes socios, prioridades e intereses estratégicos”.

Tercero, la intensificación de la competencia sinoestadounidense está penetrando cada vez más en la política interna latinoamericana al reducir el espacio para estrategias de “no alineamiento activo”. Los países se verán presionados de forma progresiva para elegir bandos, una situación reminiscente de la Guerra Fría, aunque con características distintivas del siglo XXI.

Durante su participación en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, en 2022, el presidente chileno Gabriel Boric manifestó esta preocupación: “Como país soberano, tenemos la autonomía para tener relaciones con todos y queremos aumentar nuestras relaciones con ambos [China y Estados Unidos]”. Sin embargo, reconoció haber “recibido presiones para decir de qué lado estamos”.

Esta presión para alinearse tal vez aumentará. Estados Unidos está implementando medidas que dificultan la entrada de empresas chinas, como reglas de origen

más estrictas, cumplimiento de estándares ambientales y leyes de selección de inversiones. Conceptos como deslocalización concertada (*friend shoring*) reflejan esta creciente securitización de las relaciones económicas.

HACIA UNA NUEVA CARTOGRAFÍA DEL PODER

El desplazamiento económico de Estados Unidos por China en Latinoamérica constituye una transformación histórica cuyas implicaciones apenas se empiezan a comprender. Lejos de ser un fenómeno coyuntural, representa un realineamiento estructural de las relaciones económicas y políticas en el hemisferio.

Esto no significa que Estados Unidos haya perdido completamente su influencia en la región, o que China no enfrente desafíos significativos para consolidar su posición. Los procesos geopolíticos rara vez son lineales. Sin embargo, los datos revelan un cambio profundo en los fundamentos materiales del poder en Latinoamérica, con consecuencias de largo alcance para el orden internacional.

La comparación con momentos históricos anteriores resulta ilustrativa. En la década de 1950, Robert F. Kennedy reflexionaba con frustración sobre la política estadounidense hacia el mundo en desarrollo: “Solo tenemos lo que ha sido para ofrecer a estas personas”. Tal observación resuena con particular actualidad en el contexto latinoamericano contemporáneo.

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos desplegó iniciativas como la Alianza para el Progreso, que, entre 1962 y 1967, proporcionó cerca de 22 300 millones en ayuda, préstamos e inversiones a Latinoamérica. Ajustado por la inflación, esto equivaldría a cerca de 32 300 millones anuales en 2022. China ha igualado esta cifra: sus inversiones, infraestructura y préstamos a Latinoamérica promediaron 33 000 millones de dólares anuales entre 2001 y 2020.

La competencia entre Beijing y Washington por ofrecer bienes económicos que satisfagan las necesidades de desarrollo en Latinoamérica definirá, en gran medida, la geopolítica regional en las próximas décadas. Para los países latinoamericanos, el desafío consistirá en navegar estas aguas turbulentas maximizando los beneficios de la competencia mientras preservan su autonomía.

En última instancia, el caso latinoamericano ofrece lecciones valiosas sobre la evolución del orden internacional en el siglo XXI. Frente a narrativas que solo enfatizan factores ideológicos o militares, mi investigación subraya una verdad fundamental: el liderazgo mundial se construye sobre cimientos económicos. Cuando estos se erosionan, es inevitable que la influencia política disminuya.

Esta realidad debería inspirar una reflexión profunda en Washington sobre los costos de su desatención económica hacia Latinoamérica. Mientras tanto, los países de la región enfrentan el reto de desarrollar una visión estratégica coherente ante el nuevo panorama geopolítico, algo que, hasta ahora, ha estado notablemente ausente en las capitales latinoamericanas. 