

FRANCISCO URDINEZ

DESPLAZAMIENTO ECONÓMICO

**CHINA Y EL FIN DE LA PRIMACÍA
ESTADOUNIDENSE EN AMÉRICA LATINA**

Ariel

Índice

Agradecimientos	13
Prefacio a la edición en español	17
Nota del autor	23
Lista de abreviaturas	25
Mapa de América Latina y el Caribe	29

PRIMERA PARTE

Desplazamiento económico

Capítulo 1. Peso económico y desplazamiento: un nuevo marco para comprender la rivalidad entre Estados Unidos y China	33
El impacto del desplazamiento económico en ALC	38
Intervenciones teóricas	45
La cuestión de la intencionalidad	45
El papel de la agencia local	48
“Tres para bailar el tango”: hacia una nueva teoría de la política económica de Estado	50
Definición del peso económico y el desplazamiento económico ...	52
El peso económico y el concepto de poder estructural	52
Las dinámicas del desplazamiento económico	56
Estructura del libro	59
Datos y metodología	59
Hoja de ruta	60

Capítulo 2. El desplazamiento económico de China sobre Estados Unidos en América Latina	65
Medición del peso económico chino	66
El peso económico de China en América Latina y el Caribe en perspectiva comparada.....	67
Imaginando América Latina sin la influencia económica de China.....	72
Limitaciones del Índice de Peso Económico chino	74
Medición del peso económico de Estados Unidos.....	74
El peso económico de Estados Unidos en el mundo entre 1989 y 2020	75
El peso económico de Estados Unidos en ALC	78
Limitaciones de los datos	81
La inclusión del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)	81
El enfoque en las exportaciones hacia Estados Unidos en lugar de las importaciones desde Estados Unidos.....	82
Explicando la caída del peso económico de Estados Unidos en América Latina y el Caribe	82
La superpotencia solitaria (1990-2001).....	84
El repliegue y la creciente influencia de China (2001-2020) ..	86
Midiendo el desplazamiento económico de China sobre Estados Unidos en América Latina y el Caribe	90
La dificultad de tenerlo todo	96
 Capítulo 3. Llenando el vacío: los actores económicos chinos y la provisión de bienes sustitutos	 99
Explicaciones alternativas	102
La complementariedad económica y el auge de las materias primas en las relaciones China-América Latina y el Caribe .	103
La marea rosa y las afinidades ideológicas con China.....	110

Del monopolio estadounidense a las opciones chinas: cuantificando la influencia de China en América Latina y el Caribe.....	114
Los actores chinos y la provisión de bienes alternativos	118
Llenando el vacío	118
Factores impulsores del desplazamiento económico: ¿qué determina cuándo y dónde China desplaza a Estados Unidos?	123
Evaluando la singularidad del compromiso económico chino: un experimento conjunto sobre preferencias de inversión.....	125

Capítulo 4. El lado de la demanda: la agencia

latinoamericana en el desplazamiento económico..... 129

Agencia a nivel nacional: un mecanismo de arriba hacia abajo ...	131
Estudio de caso 1. Dinámicas de arriba hacia abajo en proyectos de infraestructura energética: satisfaciendo las demandas energéticas subnacionales en Argentina mediante el crédito chino	132
Orígenes del proyecto de las Represas Patagónicas	134
El legado Kirchner y el financiamiento chino	135
De las visitas diplomáticas a los megaproyectos.....	137
La demanda nacional y el poder estructural del capital chino	140
Agencia de arriba hacia abajo en el sector energético	142
Mecanismo de abajo hacia arriba: agencia subnacional y no estatal.....	144
Estudio de caso 2. Agencia de abajo hacia arriba por empresas locales en Perú: el proyecto del puerto multipropósito de Chancay.....	146
El pivote estratégico de Perú hacia China y el nacimiento del Puerto de Chancay	147
Volcan y la búsqueda de un socio estratégico.....	149
Importancia del proyecto y beneficios esperados	151
Agencia de abajo hacia arriba en el desarrollo de infraestructura	153

Estudio de Caso 3. Agencia de abajo hacia arriba por gobiernos subnacionales: la diplomacia de las mascarillas ante el COVID-19 en Brasil.....	154
La ayuda de China a América Latina durante la pandemia..	155
Agencia brasileña de abajo hacia arriba desde gobernadores y alcaldes	156
Adquisición y producción de vacunas	160
Agencia de abajo hacia arriba en tiempos de crisis	162

SEGUNDA PARTE

Las consecuencias políticas del desplazamiento económico

Capítulo 5. Los efectos del desplazamiento económico sobre la opinión pública y las élites políticas.....	165
El efecto del desplazamiento económico sobre la percepción pública de la capacidad de Estados Unidos para abordar los problemas de América Latina.....	167
Lealtades cambiantes: el desplazamiento económico y las percepciones de las élites políticas latinoamericanas sobre China y Estados Unidos	175
¿Por qué debería importarnos lo que los legisladores piensan sobre China?.....	176
El efecto del desplazamiento económico sobre las opiniones de los legisladores respecto a China	178
Desplazamiento económico y comportamiento legislativo: ¿se traducen las opiniones sobre china en legislación?	184
La estación espacial de Neuquén: una prueba de fuego para las relaciones China-Argentina.....	185
Dinámicas entre la élite política argentina.....	187
Análisis de los resultados	189

Capítulo 6. Los efectos del desplazamiento económico en las organizaciones internacionales.....	197
La narrativa diplomática evolutiva de China: de la crítica a la influencia dentro del orden internacional (1965-2020)	198
Caso 1: el efecto del desplazamiento económico sobre los votos en la Asamblea General de la ONU (AGNU)	201
El efecto de la influencia China dentro de la AGNU	202
Análisis cuantitativo: aprovechando los registros de votación de la AGNU para rastrear los cambios en las alineaciones internacionales.....	204
Resultados: evaluando el efecto del desplazamiento económico dentro de la AGNU.....	207
Caso 2: el efecto del desplazamiento económico sobre los votos en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.....	212
¿Qué sabemos sobre el comportamiento de China dentro del CDHNU?.....	214
Cuantificando los cambios en la votación del CDHNU: desplazamiento económico y alineación América Latina-Estados Unidos	216
Resultados: evaluando el efecto del desplazamiento económico sobre la votación en el CDHNU	218
Caso 3: el efecto del desplazamiento económico sobre los votos en la organización de los Estados Americanos (OEA).....	220
Cuantificando los cambios en la votación de la OEA: desplazamiento económico y alineación hemisférica	224
Proponiendo una hipótesis verificable	229
Tres casos para un cambio transformador.....	231

Capítulo 7. La nueva Guerra Fría y el futuro de la rivalidad	
China-Estados Unidos en América Latina y el Caribe	233
La política exterior reactiva de Estados Unidos en América Latina: de la Guerra Fría a la era postsoviética.....	236
Del <i>statu quo</i> al déficit estratégico: la lucha de Estados Unidos para competir con China en América Latina y el Caribe	239
Tres implicaciones de política para los próximos años.....	243
La competencia por ofrecer bienes y servicios competitivos	244
América Latina como dos regiones frente a las superpotencias	249
El fin del equilibrio: la presión por elegir un bando.....	254
Una mirada al futuro	259
Notas.....	261
Bibliografía.....	293

Agradecimientos

Este libro surgió de mi tesis doctoral, defendida en 2017 en el marco de un programa conjunto entre la Universidad de São Paulo y el King's College London. Mis estudios fueron posibles gracias a las generosas becas del programa del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico del gobierno brasileño y al financiamiento de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Al incorporarme al Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC Chile), recibí apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile (Fondecyt, proyecto de Iniciación 11180081) para estudiar el multilateralismo chino y el establecimiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII, por sus siglas en inglés). A esto le siguió un proyecto Fondecyt Regular (1230307) orientado a explorar la provisión de bienes económicos competitivos entre China y Estados Unidos. El Ministerio de Ciencias de Chile financió generosamente la creación del Millennium Nucleus for the Impacts of China in Latin America (ICLAC), un grupo de investigación que tengo el honor de dirigir y que reúne a un destacado conjunto de investigadores para abordar las implicaciones del ascenso de China en la región (proyecto NCS2022_053). En 2023, tuve la fortuna de pasar diez meses como *fellow* residente en el Wilson Center en Washington, D.C., donde dediqué toda mi atención al avance de este libro. Irónicamente, el argumento central de este libro resulta bastante ilustrativo respecto a la decisión presidencial de cerrar el Wilson Center en 2025 en Estados Unidos.

Un libro con tanta carga de datos como este requirió el apoyo fundamental de asistentes y estudiantes para la limpieza, sistematización y análisis de datos. Por su ayuda en la construcción de bases de datos a nivel de actores para inversiones, préstamos y ayuda exterior, agradezco a mis estudiantes doctorales Andrea Freites,

Luciano Quispe y Diego Telias, y a mis asistentes de investigación (en orden alfabético) Daniel Alcatruz, Soledad Araya, Paul Barrezuela, Mariel Hidalgo, Eliana Jung, Ana Maria Llumiquinga, Nerea Palma, Gonzalo Parra, Vicente Quintero y Benjamin Zúñiga. Shicheng (Jess) Shao fue mi excepcional asistente durante mi estadía en el Wilson Center, y su brillante desempeño continuó tras mi regreso a Santiago. Eugenio Sánchez, apasionado y dedicado, ha sido un excelente asistente en las etapas avanzadas del proyecto. También he tenido la fortuna de trabajar con Margaret Myers para mejorar los datos de inversión china disponibles públicamente en línea en Francisco Urdinez y Margaret Myers (2024), “Regional Repository of Chinese Investments in Latin America”, ICLAC e Inter-American Dialogue.

Durante mi *fellowship* en el Wilson Center, organicé un taller del manuscrito en etapa temprana en 2023. Agradezco especialmente a Cindy Arnson, Ben Gedan, Maryhen Jimenez, Julio Rios, Margaret Myers, Igor Patrick, Robert Daly y Francisco Sagasti por sus valiosos aportes. En enero de 2024, realicé un taller en Santiago con la participación de Erik Voeten, y recibí comentarios de mis colegas del ICLAC María Montt, Johannes Rehner y Andrés Bórquez, entre otros. Durante mi estadía en Washington, D.C., me beneficié de conversaciones con Margaret Pearson, Scott Kastner, Stephen Kaplan, Kerry Ratigan y Myles Kahler sobre ideas para los capítulos 1, 3 y 5. En la conferencia de la International Studies Association de 2023, en Montreal, presenté avances del capítulo 6, recibiendo valiosos comentarios de Alvin Camba (Universidad de Denver) y otros expertos en China Global. Presenté el capítulo 2 en la conferencia de la International Political Science Association en Buenos Aires en junio de 2024. En el marco del ICLAC, he discutido el trabajo con autores destacados en las relaciones China-ALC, entre ellos Carol Wise, Rhys Jenkins, Evelyn Hu y Cynthia Sanborn. También he presentado resúmenes del argumento ante audiencias de *think tanks* como la Carnegie Endowment, la Brookings Institution, el United States Institute of Peace y el National Committee on United States-China Relations. El capítulo

5 se basa en un artículo publicado en el *Journal of Chinese Political Science*. Agradezco a sus editores por permitirme utilizar partes de ese trabajo.

A lo largo de este camino, he forjado amistades con coautores que me han ayudado a comprender este fascinante tema y que han hecho el trabajo más ameno: agradecimientos especiales, en orden alfabético, a Giovanni Agostinis, David Altman, Daniela Campello, Jin Lin Duanmu, Pedro Feliu, Agustina Giraudy, Jan Knoerich, Tom Long, Gilmar Masiero, Federico Merke, Fernando Mouron, Amancio Oliveira, Janina Onuki, Gino Pauselli, Federico Rojas, Luis Schenoni y Diego Telias. En los inicios del proyecto, David Altman, Gabriel Negretto, Juan Pablo Luna y Nando Roseblatt fueron muy generosos al compartir su experiencia en la escritura de un libro académico desde el Sur Global.

Mis maravillosos colegas del Instituto de Ciencia Política de la puc Chile, un lugar privilegiado para trabajar en América Latina, han sido un apoyo constante. Varios de ellos leyeron y comentaron partes del libro; agradezco a David Altman, Catherine Reyes-Housholder, Valentín Figueroa, Cristóbal Rovira, Nicole Jenne, Carsten Schulz, Juan Pablo Scarfi y Juan Pablo Luna por sus generosos comentarios y sesiones de intercambio de ideas. Durante un viaje organizado por el Departamento Latinoamericano del Ministerio de Relaciones Exteriores de China a principios de 2024, tuve la oportunidad de intercambiar ideas sobre el libro con académicos de la Universidad de Tsinghua, la Universidad de Fudan, la Universidad de Hubei y la Academia China de Ciencias Sociales, así como con varios *think tanks*. Agradezco a estos colegas chinos que compartieron generosamente sus opiniones.

Tuve el privilegio de contar con Robert Dreesen en Cambridge University Press como promotor de mi proyecto y editor, quien aportó su considerable experiencia al proceso. Su apoyo y orientación fueron determinantes para dar forma al trabajo y llevarlo a buen término. Agradezco a Sable Gravesandy, asistente editorial *senior*, y a Claire Sissen, gestora de contenidos *senior*, de Cambridge University Press. También agradezco a los dos revisores anónimos

por la calidad y calidez de sus comentarios, y por ofrecer una retroalimentación constructiva antes que destructiva. Elena K. Abbott fue fundamental en la edición del manuscrito y en la mejora de la claridad de mis ideas, asegurando que el libro sea lo más accesible posible. Rudy Leon elaboró el índice del libro.

Por último, este libro no habría podido escribirse sin el apoyo emocional de mi amada familia, en especial de mi esposa Beatriz, a quien está dedicado.

Prefacio a la edición en español

Cuando entregué el manuscrito de este libro a Cambridge University Press, a fines de 2024, cerré la nota del autor con una advertencia que hoy me parece insuficiente. Señalaba allí que el segundo mandato de Donald Trump haría el argumento del libro aún más urgente: cabía esperar que el peso económico chino siguiera aumentando en América Latina y el Caribe mientras el estadounidense continuaba contrayéndose por efecto de los aranceles, los recortes a USAID y las políticas mercantilistas del lema “Make America Great Again”. Lo que no logré anticipar con suficiente agudeza fue el cambio cualitativo que ocurriría en la estrategia de Washington frente a ese deterioro. Ese reordenamiento es el motivo principal de este prefacio, escrito para la edición en español un año y medio después de aquella versión original.

La tesis del libro se puede resumir en pocas líneas. Entre 2001 y 2020, Estados Unidos dejó de ser, en diez de los doce países sudamericanos, el principal proveedor de bienes económicos (comercio, inversión, crédito y ayuda al desarrollo), medidos en relación al PIB de cada país. Ese rol lo fue ocupando progresivamente China, no por una estrategia geopolítica deliberada sino como resultado de dos procesos simultáneos: el repliegue estadounidense de la región, acelerado tras el 11 de septiembre de 2001 y luego tras la crisis financiera de 2008, y la demanda sostenida de los actores latinoamericanos (gobiernos nacionales, gobernaciones, empresarios, alcaldes) por financiamiento, infraestructura y socios comerciales que respondieran a necesidades reales de desarrollo. A esa transformación la llamo desplazamiento económico. Quienes lean los capítulos 3 y 4 encontrarán la evidencia detallada sobre cómo esa demanda operó en casos concretos, desde las represas hidroeléctricas Kirchner y Cepernic en la Patagonia argentina hasta el puerto de Chancay en Perú.

La pregunta que naturalmente surge al leer esta edición en 2026 es si los acontecimientos recientes confirman o refutan el argumento. Mi respuesta es que, hasta ahora, lo confirman con una nitidez que preferiría no haber visto. Pero también introducen una dimensión nueva que vale la pena discutir antes de que el lector avance: la intervención estadounidense en Venezuela, que culminó con la captura del presidente Nicolás Maduro, no constituye un retorno de la primacía estadounidense en la región. Es, si se la lee con cuidado, la admisión implícita de que esa primacía ya no puede restablecerse por medios económicos. Washington no dispone de los recursos políticos internos ni de la voluntad bipartidista para sostener una reingeniería del financiamiento al desarrollo, la inversión en infraestructura y el acceso a mercados a la escala que exigiría competir con la Iniciativa Franja y Ruta (IFR). Iniciativas como Build Back Better World o la Americas Partnership for Economic Prosperity fracasaron precisamente en lo que prometían: movilizar capital privado estadounidense hacia los países que lo necesitaban. Cuando la competencia económica se vuelve inviable, quedan los instrumentos de siempre: la presión militar y la coerción diplomática. Esto es lo que observamos en Venezuela. El resultado puede ser exitoso en lo táctico (remover a Maduro) pero no resuelve la pregunta estructural: ¿quién va a financiar la reconstrucción del país? ¿quién va a proveer el crédito y la infraestructura que su economía necesita? Si la respuesta no es Estados Unidos, las condiciones que llevaron a Venezuela y a buena parte de Sudamérica a profundizar lazos con China permanecerán intactas.

El caso chileno, que seguí de cerca desde mi posición en Santiago, ilustra con particular precisión las consecuencias de este giro. Chile es el país más integrado con la economía china de toda América Latina. En 2025, China concentró cerca de un tercio de su intercambio comercial, y se mantiene un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Pekín desde 2005. A esa relación se suma una tradición diplomática de equilibrio que ningún gobierno, de derecha o de izquierda, había puesto seriamente en cuestión desde

el retorno a la democracia. Esa tradición comenzó a resquebrajarse en las últimas semanas del gobierno de Gabriel Boric, cuando Estados Unidos sancionó a funcionarios chilenos por su manejo del proyecto de un cable submarino que conectaría al país con Hong Kong. La medida, observada con atención en toda la región, no iba dirigida principalmente al gobierno saliente sino al entrante. Al asumir José Antonio Kast en marzo de 2026, el mensaje había sido recibido: el nuevo gobierno evitó pronunciarse a favor del proyecto, firmó en su primer día de gestión un acuerdo con Washington sobre minerales críticos y tierras raras, y Kast asistió aún como presidente electo a la cumbre inaugural del Escudo de las Américas en Florida, Estados Unidos, una iniciativa que tiene entre sus objetivos explícitos contrarrestar la presencia de potencias extrahemisféricas en la región. Chile, el país latinoamericano que con mayor éxito había practicado el equilibrio entre Washington y Pekín, se ve forzado hoy a recalibrar esa ecuación.

Lo que esto indica, y aquí reside la actualización teórica que me interesa subrayar, es que la tercera vía o el no alineamiento, practicado con relativo éxito por los gobiernos latinoamericanos entre 2001 y 2024, se ha vuelto un espacio cada vez más angosto. Esto no se debe a un cambio en la conducta china sino a un cambio en la conducta estadounidense. Mientras la competencia entre las potencias se mantuvo en el plano económico, los países latinoamericanos podían comerciar con China, recibir financiamiento chino para infraestructura y participar de la IFR sin que eso afectara su cooperación de seguridad con Estados Unidos, su pertenencia a instituciones interamericanas o sus valores democráticos. Esa compartimentación funcionó. Lo que observamos desde fines de 2025 es su colapso gradual por iniciativa de Washington, que ha comenzado a tratar cualquier profundización económica con China (aceptar financiamiento chino para un puerto, desplegar infraestructura 5G de Huawei, asociarse con empresas chinas en la extracción de litio) como un gesto de alineamiento político pasible de represalias. A esto se suma la bifurcación tecnológica, particularmente en 5G, inteligencia artificial, pagos digitales y

computación cuántica, que hace cada vez más difícil mantener en simultáneo ecosistemas estadounidenses y chinos.

Los casos se multiplican. En Panamá, la Corte Suprema anuló a fines de enero de 2026 la concesión de los puertos de Balboa y Cristóbal a una empresa de Hong Kong, en un fallo que coincidió con las amenazas de Trump de retomar el control del canal, Pekín respondió reteniendo buques de bandera panameña en puertos chinos. En Perú, Washington calificó a cosco de “propietario depredador” por su control exclusivo del puerto de Chancay, presionando al gobierno para que revise los términos de la operación. En el ámbito espacial, Estados Unidos logró paralizar dos proyectos astronómicos de cooperación entre universidades locales y la Academia China de Ciencias: el radiotelescopio que la Universidad Nacional de San Juan construía con China en el observatorio Cesco, cuyas piezas fueron retenidas en la aduana argentina tras gestiones diplomáticas del Departamento de Estado, y el complejo de cien telescopios que la Universidad Católica del Norte desarrollaba con el Observatorio Nacional Astronómico de China en el cerro Ventarrones, en Atacama, cancelado por el gobierno de Boric en 2025 tras la intervención del embajador estadounidense. En el terreno financiero, la presión apuntó al renminbi: Washington condicionó su respaldo a la estabilización del peso argentino a que Buenos Aires redujera a cero el uso del *swap* de monedas con China, un mecanismo de 18.000 millones de dólares que había sido crucial para sostener las reservas del Banco Central. Argentina aceptó, reemplazando gradualmente el financiamiento chino por una línea de 20.000 millones del Tesoro estadounidense, y comprometiéndose a liquidar el saldo restante del *swap* para mediados de 2026. En paralelo, Xi Jinping anunció en el Foro China-CELAC de mayo de 2025 nuevas líneas de crédito por 10.000 millones de dólares denominadas en yuanes, una señal de que Pekín no tiene intención de ceder terreno en la internacionalización de su moneda.

Todo esto me lleva a pensar que estamos presenciando la emergencia de dinámicas de Guerra Fría en el hemisferio, aunque por un camino distinto al de la Guerra Fría original. No hay un choque

ideológico, como lo hubo entre capitalismo y comunismo. China no ofrece aún un modelo político alternativo que promueva activamente en la región. No despliega alianzas militares ni garantías de seguridad. Y, sin embargo, la dinámica de alineamientos forzados reaparece. La tragedia es que esta nueva bipolaridad no responde a los intereses de América Latina y el Caribe, cuya prioridad sigue siendo el desarrollo, ni, diría yo, a los intereses genuinos de Estados Unidos en la región. Obligar a los gobiernos latinoamericanos a elegir bando distrae recursos de problemas urgentes como la desigualdad, los déficits de infraestructura y la crisis climática, y genera resentimientos que terminan erosionando aún más la legitimidad estadounidense.

El libro que el lector tiene en sus manos, entonces, describe el proceso que hizo posible esta situación y ofrece un marco para entenderla. No es un libro sobre la segunda administración Trump, pero las páginas que siguen permiten entender por qué Trump hace lo que hace: por qué el desplazamiento económico que este libro documenta redujo las opciones de Washington hasta el punto en que la coerción parece, desde la lógica interna de esa administración, la alternativa disponible. Comprender ese encadenamiento estructural es, creo, la mejor contribución que este libro puede ofrecer al debate público en español sobre el futuro de la región.

Una edición en español de un libro académico nunca es obra de una sola persona. Agradezco, en primer lugar, a Ana Rodríguez, editora de Editorial Planeta, por haber apostado por este proyecto y por acompañar cada etapa con paciencia y rigor profesional. A Bernardino Araya, responsable de la traducción, le debo la precisión conceptual y la calidad literaria con que ha volcado al español un texto denso, cargado de terminología técnica y abundante evidencia empírica; la fluidez que el lector encuentre en estas páginas es, en buena medida, mérito suyo. Quiero agradecer también al Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile por el apoyo financiero que hizo posible esta traducción y a mi colega Cristóbal Rovira por incentivarme a traducir el libro original. El Instituto ha sido, durante estos años, mi hogar intelectual, y sin

el compromiso de sus autoridades con la circulación en español de la investigación producida en casa, este libro seguiría siendo accesible solo a quienes leen inglés. Agradezco también a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) de Chile, cuyo financiamiento a través de la Iniciativa Científica Milenio ha hecho posible el Núcleo Milenio para los Impactos de China en América Latina (ICLAC), que dirijo desde 2022. En un país donde el debate público sobre China tiende a oscilar entre la euforia comercial y la sospecha geopolítica, ICLAC ha buscado aportar evidencia sistemática y matices que suelen faltar en la conversación. Varios de los casos y datos que actualizan este prefacio provienen del trabajo colectivo del núcleo. Los errores o limitaciones que persistan son, por supuesto, míos.

Santiago, abril de 2026