

LATINOAMÉRICA COMO ESCENARIO REGIONAL DE COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS

LATIN AMERICA AS A REGIONAL SCENARIO FOR GREAT POWER COMPETITION

Juan Tovar Ruiz¹

Universidad de Burgos

RESUMEN

El resurgimiento de la competición entre grandes potencias ha sido uno de los fenómenos más relevantes del sistema internacional en los últimos años. Si bien su impacto ha sido claro en regiones como la indo-pacífica, Próximo Oriente o el espacio postsoviético, su importancia en Latinoamérica aún es incipiente. El artículo analiza el impacto de este fenómeno en el hemisferio occidental, expone los intereses de potencias como Estados Unidos, China o Rusia y su incidencia en diferentes aspectos como los geoeconómicos, ideológicos o el rol de regímenes autoritarios de Estados como Venezuela, Cuba o Nicaragua. Como consecuencia de los intereses vitales en juego de países como Estados Unidos, se concluye que la recuperación de su antigua relevancia de cara a este fenómeno no puede descartarse.

PALABRAS CLAVE: Grandes potencias, realismo político, Latinoamérica, Estados Unidos, China, Rusia

ABSTRACT

The resurgence of competition between great powers has been one of the most relevant phenomena of the international system in recent years. Although its impact has been clear in regions such as the Indo-Pacific, the Middle East or the post-Soviet space, its importance in Latin America is still incipient. The article analyzes the impact of this

¹ Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos.

phenomenon in the Western Hemisphere, exposes the interests of powers such as the United States, China or Russia and their incidence in different aspects such as geoeconomic, ideological or the role of authoritarian regimes of States such as Venezuela, Cuba or Nicaragua. As a consequence of the vital interests at stake of countries like the United States, it is concluded that the recovery of its former relevance in the face of this phenomenon cannot be ruled out.

KEY WORDS: Great powers, political realism, Latinamerica, United States, China, Russia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO. II. LA COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO COMO FENÓMENO HISTÓRICO. III. LATINOAMÉRICA Y LAS GRANDES POTENCIAS. 3.1 Estados Unidos. 3.2 China. 3.3 Rusia. IV LATINOAMÉRICA COMO ESCENARIO DE COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS. 4.1 El ámbito geoeconómico. 4.2 Rivalidad en el ámbito político e ideológico. 4.3 Seguridad, estabilidad y regímenes iliberales. V. CONCLUSIONES.

El 19 de julio de 2020, el exconsejero de Seguridad Nacional, John Bolton, en una entrevista para el ABC, analizaba a raíz de las memorias que publicó sobre su desempeño dentro de la Administración Trump la posible influencia externa de potencias como Rusia o China en Venezuela. Manifestaba la elevada tentación que de cara a estos países suponía fortalecer su posición en el país caribeño y crear problemas en América del Sur. Además, Venezuela sería un Estado más grande que Cuba o Nicaragua, cerca del Canal de Panamá y con mayores recursos naturales. Bolton manifiesta también que Estados Unidos no permitiría el establecimiento de una base militar en este país.²

Las declaraciones de Bolton ponen énfasis en un fenómeno relevante en Latinoamérica, que parecía más bien propio de etapas pasadas: el de la competición entre grandes potencias. Un fenómeno que hace ya años que ha vuelto al centro de la agenda internacional, a la luz de fenómenos como el ascenso de China y que ya podía

² ALANDETE, D., “John Bolton: «España no tomó la iniciativa para ayudarnos a expulsar a Maduro»”, ABC, 17 de julio de 2020, disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-john-bolton-espana-no-tomo-iniciativa-para-ayudarnos-expulsar-maduro-202007162042_noticia.html

observarse claramente en escenarios como el espacio Indo-Pacífico, Próximo Oriente o el espacio postsoviético.

El análisis de este fenómeno es, precisamente, el objetivo de este artículo.

I. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO.

De todas las teorías de las Relaciones Internacionales, la que se ha ocupado de investigar en mayor medida el fenómeno de la competición entre grandes potencias ha sido la corriente del realismo político, en sus diferentes variantes y formas.

El realismo político plantea la existencia de un marco teórico competitivo, donde los Estados como principales actores se ven envueltos en una competición continuada por el poder, como eje para garantizar la seguridad. Las razones que explicarían esta competición cambiarían con el tiempo.

Para los primeros realistas el deseo de poder del hombre sería la razón principal. Para los nuevos realistas o neorrealistas, conocidos también como realistas estructurales, las constricciones determinadas por una estructura del sistema internacional anárquica estarían detrás de este comportamiento. Algunas corrientes todavía más recientes habrían incorporado a las razones principalmente externas o sistémicas de este comportamiento, cuestiones como el análisis de la política doméstica o el papel del líder político. Es el caso del conocido como realismo neoclásico, utilizado en primer término como una forma de explicar inconsistencias teóricas en los planteamientos neorrealistas o analizar la política exterior de países concretos, pero que estaría ganando espacio como instrumento teórico para analizar el sistema internacional en su conjunto.³

Si otras teorías no solo se han centrado en los Estados como principales actores, en los posicionamientos realistas el Estado sería el principal actor. Más aún, dentro de los Estados, las grandes potencias en su condición de únicos actores capaces de marcar la diferencia por su nivel de poder serían especialmente estudiadas por parte de los autores realistas. Esto explica que este trabajo se fundamente en planteamientos de naturaleza realista, sin menoscabar las posibles aportaciones a realizar por otras

³ Véase LOBELL, S.E., RIPSMA, N. M. y TALIAFERRO, J. W., *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Ed. Oxford University Press, Nueva York, 2016, pp. 1-32. Sobre el realismo clásico y el neorrealismo véase respectivamente y a modo de ejemplo MORGENTHAU, H., *Politics Among Nations*, Ed. McGraw-Hill Higher Education, Boston Ma., 1948. WALTZ, K., *Theory of International Politics*, Ed. Addison-Wesley, Estados Unidos, 1979.

corrientes teóricas como el constructivismo social en lo que respecta a cuestiones como las identidades o al liberalismo en el estudio de las instituciones internacionales, normas ideales o valores propios de los diferentes actores estatales.

En lo que respecta a la clasificación y definición de gran potencia, el autor neorrealista Kenneth Waltz identifica cinco grandes rasgos que permitirían reconocer a un actor de este tipo. Entre ellos el tamaño de su población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia. Estos elementos materiales determinarían, por tanto, si estamos ante una gran potencia o no.⁴

Otros autores, en cambio, han realizado otras aportaciones al respecto. Es el caso de los autores propios de la Escuela Inglesa como Hedley Bull o Barry Buzan, centrados en el reconocimiento social.

En el caso de Bull, las funciones llevadas a cabo por este tipo de Estados en el marco de la Sociedad Internacional y el reconocimiento social que conllevaría, sería un aspecto añadido a la definición fundamentada en criterios materiales de los autores realistas. Buzan, por su parte, añadiría a estos aspectos su participación en lo que denominó como “procesos de securitización globales”. Además, se haría referencia a aspectos identitarios como la identificación de sus líderes con tal condición, elemento que podría ser compartido con otras escuelas como el constructivismo social.⁵

Si bien al seguir una perspectiva realista, este artículo priorizará los elementos materiales, esta clasificación puede resultar de cierta utilidad para lidiar con actores cuya condición de gran potencia podría haber sido puesta en duda como es el caso de Rusia. En cambio, no se incluirá por razones de coherencia teórica a una organización internacional como la Unión Europea, por no cumplir con los criterios materiales recogidos anteriormente y a pesar de que autores de corrientes teóricas como la ya citada Escuela Inglesa como es el caso de Barry Buzan, sí que la incluyen en su tipología. Además, en el ámbito político y de seguridad, y a pesar de su relevancia en otras dimensiones como el de las inversiones empresariales, la política medioambiental o el desarrollo, el papel jugado tanto por la propia organización como por los Estados que la componen ha sido claramente secundario en las últimas décadas.

⁴ *Íbidem*, pp. 129-131.

⁵ BULL, H., *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Ed. Catarata, Madrid, 1977, pp. 253-258. BUZAN, B., *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Ed. Polity Press, Cambridge, 2002, pp. 63-71.

A estos efectos y, por tanto, serán objeto de estudio en el marco de competición entre grandes potencias en Latinoamérica tres Estados: Estados Unidos, China y Rusia. Esto permite hablar de un sistema internacional de naturaleza multipolar, muy diferente al que habría predominado durante los años 90 o después del 11 de Septiembre.

Las preguntas que se quieren contestar en este artículo son las siguientes:

1-¿Cuál es la relevancia de Latinoamérica para las grandes potencias en su orden de prioridades dentro de esta citada dinámica de competición y conflicto entre ellas?

2-¿Cuáles son los principales intereses que cada una de estas potencias tienen en Latinoamérica?

3-¿Qué perspectivas de continuidad y cambio habría en la política exterior de las citadas potencias hacia Latinoamérica y cuáles son las perspectivas de futuro en relación a la misma?

Para ello el artículo se dividirá en cuatro partes. La primera es la introducción y el marco teórico. La segunda de ellas se centrará en la evolución histórica de la competición entre grandes potencias en Latinoamérica hasta llegar a la actualidad. La tercera en el análisis de los intereses y prioridades de estas tres potencias. La cuarta expondrá las acciones de estas potencias en la política hacia la región, así como en escenarios de crisis como los que afectan a Estados como Venezuela, Cuba o Nicaragua. Finalmente, se expondrán las conclusiones en las que se tratará de dar respuesta a las preguntas planteadas en un inicio.

II. LA COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO COMO FENÓMENO HISTÓRICO

Latinoamérica tiene una amplia tradición como escenario de competición entre grandes potencias.⁶ Después de las independencias de las nuevas repúblicas, las potencias de la Santa Alianza encabezadas por Austria, propusieron intervenir para devolverlas a la obediencia del Rey de España, Fernando VII. Si bien esta idea coincidente con la política del canciller austriaco, Clemens von Metternich, no llegó a materializarse, generaron temor en la primera nación en independizarse del continente

⁶ Véase MALAMUD, A. y SCHENONI, L.L., “Latin America Is Off the Global Stage, and That’s OK”, *Foreign Policy*, 10 de septiembre de 2020, disponible en <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/>

americano: Estados Unidos. La potencia que se convertiría en el hegemón del Hemisferio Occidental.

Ya en 1823, en el marco de su discurso sobre el Estado de la Unión, el presidente James Monroe planteó la doctrina que lleva su nombre y que estaba orientada a evitar una intervención de las potencias europeas que pudiese poner en peligro la seguridad nacional estadounidense. Cabe plantear a este respecto que dicha doctrina no estaba orientada a expulsar a las potencias europeas de los territorios que ya ocupaban en aquel momento. Más tarde y en el marco de su expansión como potencia, le arrebató a México la mitad de su territorio.⁷

A pesar de esta doctrina y con un Estados Unidos focalizado en su Guerra de Secesión, el emperador francés Napoleón III intervendría en México, aunque su posición pronto se haría insostenible y las tropas francesas tendrían que abandonar este país.

Ya en 1898, Estados Unidos derrotaría a España y le arrebataría sus últimos territorios en suelo americano, convirtiéndose a ojos del mundo -ya lo era de facto- en una gran potencia en el marco del sistema internacional. Esta victoria abriría la puerta a una serie de intervenciones e injerencias en diferentes Estados del subcontinente en el marco de política del gran garrote y del corolario formulado en 1905 a la doctrina Monroe.⁸

Una doctrina que, si bien en sus inicios estaba orientada a la defensa de la seguridad nacional estadounidense, a partir de este momento se convertiría en una doctrina imperialista, propia de la etapa de auge del colonialismo que se estaba produciendo en aquella época en todo el planeta. Las intervenciones estadounidenses en la región irían desde el apoyo a la independencia de Panamá respecto de Colombia a su intervención en países como México, República Dominicana, Centroamérica o Haití, llegando incluso a establecer primitivos procesos de *State-Building*.

Durante esta etapa, el poder preponderante en términos militares de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental permitió ir eliminando la injerencia de potencias

⁷ MONROE, J., “December 2, 1823: Seventh Annual Message (Monroe Doctrine)”, Universidad de Virginia, 2 de diciembre de 1823, disponible en <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/december-2-1823-seventh-annual-message-monroe-doctrine>

⁸ ROOSEVELT, T., “Fifth Annual Message”, 5 de diciembre de 1905, Universidad de California Santa Bárbara, disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fifth-annual-message-4>

europas como Gran Bretaña, tal y como demostró la posición estadounidense en determinados momentos históricos como la crisis de Venezuela de 1902. Sin embargo, esto no haría que el temor a una injerencia de grandes potencias externas en una región vital para Estados Unidos desapareciese.

Ya en la I Guerra Mundial, el Telegrama Zimmerman mostró a un Imperio Alemán que se había planteado la posibilidad de fomentar una guerra fronteriza con México que retrasase la entrada de Estados Unidos en el conflicto. Los temores de injerencia externa se agudizarían durante la II Guerra Mundial, cuando estalló el conflicto con la Alemania Nazi.

Autores tan destacados como es el caso de Nicholas Spykman, plantearon la posibilidad de que esta potencia interviniese en el Hemisferio Occidental y alertó de la posibilidad, continuando la línea geopolítica del almirante Alfred Mahan, de que los océanos que tradicionalmente habían separado a Estados Unidos del resto de grandes potencias y que se consideraban una garantía para la seguridad estadounidense no fuesen sino vías de comunicación que facilitasen precisamente una intervención exterior.⁹

La Guerra Fría agudizaría nuevamente la política de poder de las grandes potencias en la región. Si bien las preocupaciones y prioridades estadounidense siempre estuvieron más presentes durante este periodo en Europa, muy pronto, Latinoamérica se incorporaría a las doctrinas de política exterior propias de la Guerra Fría y a la política de la contención que pondría en marcha frente a la Unión Soviética.¹⁰

Ya el propio diplomático estadounidense e inspirador de la política de la contención, George Kennan había realizado algunas observaciones al respecto de la región. Sin embargo, su incorporación definitiva se produciría con las doctrinas de Kennedy y Johnson. A este respecto, la revolución cubana de 1959 y la crisis de los misiles de 1962, que estuvieron a punto de provocar un conflicto nuclear, suponiendo la presencia soviética en Cuba una amenaza existencial para Estados Unidos, hizo saltar todas las alarmas.

⁹ SPYKMAN, N., *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, Ed. Routledge, Nueva York, 1942, pp. 446-472.

¹⁰ En relación a esta etapa histórica véase TOVAR, J., *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*, Ed. Catarata, Madrid, 2017, pp. 25-82.

En principio, la reacción estadounidense consistió en plantear un plan de ayuda al desarrollo similar al del conocido Plan Marshall: la Alianza para el Progreso. Programa elaborado por la Administración Kennedy como instrumento similar al supuesto anterior con el objetivo de frenar el avance del comunismo. Sin embargo, su implementación fue un relativo fracaso que abriría la puerta a una política más activamente intervencionista por parte de Estados Unidos, como demostró la intervención en la República Dominicana de la Administración Johnson en 1965.

Esta intervención daría lugar a la formulación de la doctrina Johnson, que precisamente planteaba que una revolución que pudiese dar lugar a un gobierno comunista en la región, no sería considerado un asunto local y, por tanto, daría lugar a una reacción estadounidense al afirmar que Estados Unidos no permitiría el establecimiento de un nuevo gobierno comunista en el Hemisferio Occidental. Esta doctrina, por tanto, incorporaba plenamente a Latinoamérica a la política de la contención estadounidense de la Guerra Fría.¹¹

En las décadas sucesivas y, como resultado de esta política, Estados Unidos participaría en diversos golpes de Estado en países de la región y apoyaría a diversos gobiernos autoritarios. Esta política sería suavizada por la Administración Carter en el marco de su política de apoyo a los derechos humanos. Sin embargo, después del estallido de la II Guerra Fría y con la invasión soviética de Afganistán, la intervención estadounidense se recrudecería de nuevo con el apoyo a movimientos insurgentes contra gobiernos vinculados al socialismo, como sucedería en Nicaragua después de la Revolución Sandinista y la caída de la dictadura de los Somoza. Con la llegada al poder de Gorbachov y las reformas internas puestas en marcha en la Unión Soviética la Administración Reagan, impulsada por algunos dirigentes neoconservadores como Elliot Abrams, apoyaría el fin de algunos de los regímenes autoritarios presentes en la región como el de Chile. Los últimos estertores de este periodo serían las intervenciones en Granada y Panamá, si bien este último caso realmente estaba dissociado de la lógica de la Guerra Fría.¹²

¹¹ Véase JOHNSON, L.B., "Report on the Situation in the Dominican Republic", 2 de mayo de 1965, Universidad de Virginia, disponible en <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/may-2-1965-report-situation-dominican-republic>

¹² TRAUB, J., *Freedom Agenda. Why the US Should Spread Democracy (Just Not The Way George Bush Did)*. Ed. Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 2008, pp. 56-74.

La posguerra fría, con un sistema internacional dominado claramente por Estados Unidos, pareció poner fin a esta dinámica de competición entre potencias. De hecho el Hemisferio Occidental, a pesar de su relevancia tradicional para la política exterior de Estados Unidos, cayó en un claro segundo plano para la potencia norteamericana.

En los años 90, la atención estadounidense se focalizó en las transiciones hacia la democracia liberal y la economía de mercado que se estaban produciendo en Europa oriental y el espacio postsoviético. También en las intervenciones humanitarias que se enmarcaron dentro de este periodo como sucedió en Somalia primero y, más tarde, en los Balcanes donde Bosnia y Kosovo ocuparon un lugar destacado.

La única excepción sería la intervención producida en 1994 en Haití, tras el golpe de Estado que derribó al presidente Bertrand Aristide, que había sido elegido en las primeras elecciones democráticas del país caribeño tras la caída de la dictadura de los Somoza. La Administración Clinton, siguiendo la doctrina que se le atribuye y proclamando la necesidad de “fortalecer la democracia en nuestro hemisferio”, restablecería en el poder al presidente Aristide e impulsaría el establecimiento de un proceso de construcción del Estado y de una misión de Naciones Unidas, cuyos resultados se demostrarían limitados con el paso del tiempo.¹³

El segundo plano que ocuparía entre los intereses estadounidenses América Latina se reafirmaría con la Administración de Bush hijo, que se centraría de manera clara en el Próximo Oriente después del 11 de Septiembre y el desencadenamiento de la Guerra contra el Terror.

Únicamente el apoyo a algunas iniciativas como el Plan Colombia, la incipiente preocupación por la deriva del régimen venezolano, la supervivencia de la cuestión cubana o aquellas cuestiones que tienen cierto impacto en la política doméstica estadounidense como las cuestiones migratorias o el narcotráfico, parecieron ser objeto de interés relevante para estas dos Administraciones.

Ya en la etapa de Barack Obama, una estructura de poder crecientemente multipolar y donde las potencias emergentes tuvieron un creciente protagonismo, así como algunas iniciativas que formarían parte de su legado como el acercamiento a

¹³ *Ibidem*, pp. 84-87. TALBOTT, S., “Democracy and the National Interest”, *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 6, diciembre de 1996, pp. 47-63.

Cuba, parecieron plantear algunos cambios de relevancia en la estrategia estadounidense en la región, acercándose al punto en el que estaríamos en la actualidad.

III. LATINOAMÉRICA Y LAS GRANDES POTENCIAS

3.1 Estados Unidos

A pesar del debate sobre su declive, Estados Unidos sigue siendo la primera potencia del sistema internacional. A su importante dimensión material relacionada con el poder duro, con un gasto estimado en defensa de en torno a 778.000 millones de dólares, el segundo arsenal nuclear con en torno a 5.550 cabezas nucleares de las que 1.800 estarían desplegadas y el PIB de mayor tamaño, cabe unir la importante dimensión de poder blando que todavía ostenta y le permite conseguir sus objetivos sin recurrir a mecanismos de coerción.¹⁴

De todas las grandes potencias existentes en la actualidad, Estados Unidos sería la que tendría los intereses más relevantes en el Hemisferio Occidental y la que ha ejercido y ejerce de manera más relevante un papel como hegemón. Su mera pertenencia a esta región geográfica situaría su relevancia en un plano diferente a la del resto de potencias. De igual forma, tal y como los líderes de la potencia norteamericana recogen en su discurso, los vínculos culturales e incluso humanos con Latinoamérica, favorecerían la cooperación con otros actores de la región.

A pesar de todo, de la antigua relevancia reconocida por líderes políticos como el presidente James Monroe o por académicos como Nicholas Spykman del Hemisferio Occidental¹⁵, todavía a mediados del siglo XX, poco queda en la política exterior reciente de Estados Unidos. Lógicamente, la política exterior de Estados Unidos no ha sido inmune a los cambios estructurales producidos en el sistema internacional.

Ya con la Administración Bush, tal y como hemos podido destacar en el apartado anterior, el Hemisferio Occidental perdió relevancia notable frente a regiones como el Próximo Oriente, convertida en el escenario principal de la Guerra contra el

¹⁴ Véase INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO, SIPRI Yearbook 2021, 2021, pp. 12 y 17, disponible en https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_esp.pdf EXPANSIÓN, Datos Macro. Producto Interior Bruto, 2021, disponible en <https://datosmacro.expansion.com/pib> NYE, J., “El poder blando y la política exterior americana”, *Relaciones Internacionales*, n° 14, 2010, pp. 17-21, disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678144/RI_14_7.pdf?sequence=1

¹⁵ Véanse las notas 6 y 8

Terror y también en el principal campo de batalla entre los grupos ideológicos de la política exterior estadounidense. Esa región, de hecho, sería el objeto principal de las Estrategias de Seguridad Nacional, el principal documento estratégico de la política exterior y de seguridad estadounidense, de los años 2002 y 2006.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, menciona de manera bastante sucinta el escenario latinoamericano y lo vincularía claramente con algunos elementos de poder blando como la cooperación en materia económica, al desarrollo o la expansión de ideales o valores como la democracia liberal o los derechos humanos. Las referencias a cuestiones de seguridad quedan principalmente relacionadas con el desafío planteado por la inmigración ilegal, la delincuencia transnacional, en especial el narcotráfico, o grupos insurgentes como las guerrillas o los paramilitares en Colombia. En este último caso se resalta la cooperación con el país andino a efectos de combatir estos desafíos.¹⁶

El documento de 2006 ya plantea un escenario con algunos cambios o modificaciones. Así, a los aspectos mencionados anteriormente y con particularidad al caso colombiano, cabe añadir la amenaza que supondrían regímenes autoritarios como el cubano y, en especial, el de Venezuela. A este respecto, el citado documento se refiere al dirigente venezolano como “un demagogo inundado con dinero procedente del petróleo que busca desestabilizar la región”. Por tanto, el desafío planteado por los regímenes bolivarianos supondría una nueva inquietud de seguridad para Estados Unidos.¹⁷

Cabe destacar que, junto a estos desafíos de seguridad, el documento también resalta la cooperación con otros actores regionales destacando en particular Brasil, potencia de moda en este momento por la popularización del acrónimo de los BRICS y por el papel jugado a nivel regional y global durante estos años.

Los principales documentos estratégicos de la etapa del presidente Obama, no permiten vislumbrar demasiados cambios respecto de los intereses de Estados Unidos en la región ya planteados por la Administración Bush. Los aspectos de poder blando, los desafíos de seguridad transnacionales y los problemas para la estabilidad de la

¹⁶ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de George W. Bush, 2002, disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

¹⁷ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de George W. Bush, 2006, disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>

región planteados por regímenes como el venezolano serían las cuestiones principales resaltadas durante esta etapa. La competición entre grandes potencias quedaría, por tanto, limitada a escenarios como Asia-Pacífico, el Próximo Oriente o el espacio postsoviético.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 se separaría a México como parte de América del Norte y Estado que formaría parte de tratados relevantes para Estados Unidos como el NAFTA, resaltando su importancia, además de como socio económico, en materias como la seguridad transfronteriza, la lucha contra la inmigración ilegal y contra el narcotráfico. Del resto de Latinoamérica se resaltaría principalmente una cooperación fundamentada en los ya citados lazos históricos, culturales y personales con la región, valorándose especialmente la cooperación con “potencias emergentes” como Argentina y Brasil, dando la bienvenida al liderazgo de este último país en la región y su papel para moverse más allá de dinámicas “norte-sur”.¹⁸

El documento correspondiente a esta Administración del año 2015 seguiría esta senda. A diferencia de documentos anteriores, donde la región no era mencionada expresamente como tal, “las Américas” son recogidas como uno de los espacios regionales de cooperación mencionados. No obstante, y de forma significativa, es mencionada en el último lugar de las regiones recogidas en el documento, incluso por detrás de regiones cuya significación estratégica es claramente menos relevante como el África Subsahariana.¹⁹

Entre los aspectos mencionados cabe destacar la puesta en valor de los grandes avances a nivel de desarrollo económico y social protagonizados por los países de la región, los desafíos transnacionales ya citados como el tráfico de drogas o la lucha contra la inmigración ilegal y se menciona nuevamente el apoyo de Estados Unidos a la política de fortalecimiento de la democracia en el Hemisferio Occidental.

Esta posición se materializaría, según el documento, en el apoyo a los ciudadanos que se enfrentan a regímenes como el venezolano, así como a la estrategia

¹⁸ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de Obama, 2010, pp. 44-45 disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

¹⁹ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de Obama, 2015, pp. 27-28, disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

puesta en marcha por la Administración Estadounidense de mejora de relaciones con el régimen cubano, y cuyo desarrollo se delegó en el viceconsejero de Seguridad Nacional y para las Comunicaciones Estratégicas de la Administración, Ben Rhodes.²⁰

El principal cambio de perspectiva en la política exterior de Estados Unidos en la región tendría que esperar a la llegada del presidente Trump al poder. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, claramente marcada por la dinámica de competición entre grandes potencias con China y Rusia, desafío que ya había comenzado a plantearse de forma más discreta por su predecesor en otros entornos regionales, se expresan algunas inquietudes al respecto. En cualquier caso y por el orden de mención, el Hemisferio Occidental continuaría relegado a las últimas posiciones entre los escenarios regionales, concretamente la penúltima, únicamente por delante de África.²¹

A los desafíos anteriores relacionados con la delincuencia transnacional, la corrupción o los regímenes autoritarios, se menciona el creciente rol de potencias como China o Rusia en la región. En especial a través de la política de inversiones y préstamos por parte de la primera, del apoyo de Rusia al régimen o cubano o del de ambas al gobierno de Venezuela. También se resalta los crecientes vínculos de ambas potencias en el ámbito militar y la venta de armas con diversos países de la región.

A pesar de la heterodoxia que se atribuye a la política jacksoniana de Trump, en lo que respecta a este punto, sería continuada con escasos cambios por parte del presidente Joe Biden, si bien con un mayor énfasis en la importancia de las alianzas, del multilateralismo y de la democracia liberal, en una aproximación no siempre tan diferente de la seguida por líderes de la Administración anterior como el secretario de Estado, Mike Pompeo.

De tal forma, en su Guía Provisional para la Estrategia de Seguridad Nacional, el presidente Biden resalta como eje principal de su política internacional la competición con China. País al que reconoce como “el único competidor potencialmente capaz de combinar sus actividades económicas, diplomáticas, militares, y el poder tecnológico para montar un desafío sostenido a un sistema internacional estable y abierto”. Si bien

²⁰ RHODES, B., *El mundo tal y como es. Cambiar el mundo desde la Casa Blanca*, Ed. Debate, Barcelona, 2019, pp. 263-264.

²¹ CASA BLANCA, *The National Security Strategy*, Archivos de la Casa Blanca de Trump, 2017, p. 51, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

no hay mención en este documento provisional a la incidencia de la política de las grandes potencias en la región, resaltándose el papel de los socios más cercanos como Canadá o México y la asistencia económica, y la lucha contra el Covid o la inmigración ilegal, el documento sostiene que “los intereses nacionales vitales de Estados Unidos están unidos inextricablemente unidos a los de la fortuna de sus vecinos más cercanos”. De tal forma, se resalta de manera destacada la importancia de la región para los intereses más relevantes de la potencia norteamericana.²²

A la vista de este reconocimiento, así como de la dinámica de competición entre grandes potencias y de la presencia creciente de China o Rusia en la región, no es en absoluto descartable que el Hemisferio Occidental recupere en las décadas venideras el rol prominente que ocupó en el pasado para la seguridad nacional de la política exterior de Estados Unidos.

3.2 China

El ascenso de China es el acontecimiento más importante del sistema internacional de las últimas décadas. Cabe destacar su enorme relevancia como la segunda economía más importante del planeta con un PIB de 13 billones de dólares, solo por detrás de Estados Unidos, y a quien podría superar en los próximos años. De igual modo, dispone el segundo gasto militar del planeta, con unos 252.000 millones de dólares según el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo en 2021. Su arsenal dispone de 350 ojivas nucleares, todavía por detrás de Estados Unidos o Rusia, pero en crecimiento. También es conocida su asertividad y participación en algunos de los conflictos más recientes en la región indo-pacífica frente a sus vecinos.²³

Sin embargo, frente a este protagonismo, el papel histórico de China en Latinoamérica ha sido secundario. De hecho, frente a los desafíos de seguridad de su propia región, la importancia concedida por China a Latinoamérica en sus principales documentos estratégicos tiene una naturaleza secundaria. En el documento publicado en 2019 con título “China y el mundo en la nueva era”, publicado por el gobierno chino,

²² CASA BLANCA, Interim National Security Strategic Guidance, Casa Blanca, 2021, pp. 7-8 y 10-11 disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

²³ EXPANSIÓN, Datos Macro. Producto Interior Bruto, 2021, disponible en <https://datosmacro.expansion.com/pib> INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO...*op.cit.*, pp. 12 y 17.

apenas existe mención alguna al subcontinente entre las principales prioridades de la política exterior China.²⁴

Precedida por otros escenarios geográficos como Asia, Estados Unidos, Rusia o la propia Europa, el lugar en el que los dirigentes chinos han situado a Latinoamérica es similar a la de otras potencias emergentes o en desarrollo y las referencias principales se concretan en el apartado relativo a la necesidad de forjar nuevas asociaciones o alianzas con regiones emergentes para la consecución de objetivos comunes. Cabe destacar que la mención a Latinoamérica se realiza incluso por detrás de regiones como África, donde la presencia China también ha generado un importante debate en los últimos años.

Con todo, la presencia de China está incrementándose de forma notable en la región durante los últimos años. A lo largo de este tiempo, se ha convertido en uno de los principales inversores en la región y ha incrementado su relevancia geoeconómica también en Latinoamérica.

Las propias empresas chinas invirtieron en 2019 unos 12.300 millones de dólares en la región en diversos proyectos. El gobierno chino ha otorgado préstamos a diversos países de la zona por un monto que ascendería a unos 136.000 millones dólares en los últimos años, especialmente valiosos para países con dificultades financieras como ha sido el caso de Argentina o Venezuela, si bien esta política ha sido revertida durante los últimos años. De igual modo, 9 países latinoamericanos forman parte del proyecto chino *One Belt. One Road*. China ha invertido de manera notable en diferentes proyectos de infraestructuras, destacando el fallido proyecto de canal en Nicaragua. También en las más exitosas construcción del puerto de Chancay en Perú y el proyecto de construcción de una red ferroviaria transcontinental en Sudamérica.²⁵

En términos comerciales, el éxito de China ha sido incluso mayor, consiguiendo convertirse en el primer socio comercial de los países sudamericanos, aunque por detrás de Estados Unidos en el conjunto de la región y según algunas estimaciones el comercio

²⁴ GOBIERNO DE CHINA, Full Text: China and the World in the New Era, 2019, disponible en http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html

²⁵ NUGENT, C. y CAMPBELL, C., "The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes", *Time*, 4 de febrero de 2021, disponible en <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/> PAUL, F., "China y América Latina: 3 claves que explican por qué Pekín restringe sus préstamos a la región", *BBC*, 12 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56170156>

bilateral, que en 2020 se estimaba en unos 300.000 millones, podría superar los 700.000 millones en 2035 y superar a Estados Unidos. Cabe destacar que China se ha convertido en el principal socio comercial de países como Brasil o Chile. De igual forma en el ámbito tecnológico, China ha planteado su interés por la inversión en el sector de las telecomunicaciones.²⁶

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, China se ha convertido en un actor relevante, especialmente a través de aspectos como la construcción de las infraestructuras y préstamos. Los líderes chinos siempre han resaltado a este respecto como la ayuda otorgada no está vinculada a condicionalidad política como sucede en el caso occidental y han planteado este modelo como una alternativa a la cooperación Norte-Sur.²⁷

Con todo, y a pesar de los importantes intereses económicos demostrados por China y que han llevado a Latinoamérica a convertirse en su segundo receptor de inversiones tras Asia en el año 2018, las inversiones chinas no han estado exentas de problemas y los préstamos otorgados a diversos gobiernos de la región se han reducido en gran medida durante los últimos años y, en todo caso, sustituidos por las inversiones.²⁸

De igual modo, los intereses de China en Latinoamérica no son únicamente económicos. También destacan los intereses políticos. De tal forma, en una cuestión vital para China como sería la anexión de Taiwán, de los 15 países que hoy en día reconocen a dicho gobierno como el legítimo de China, 9 estarían en Latinoamérica. Lograr revertir este reconocimiento, por tanto, se habría convertido en uno de los principales objetivos de China en la región y el uso de los instrumentos geoeconómicos ya citados, como la cooperación o las inversiones, no serían ajenos a su consecución. También cabe mencionar el apoyo otorgado a gobiernos hostiles a Estados Unidos o a los que la potencia norteamericana atribuye cierta responsabilidad como desafíos para la

²⁶ PRAZERES, T., BOHL, D. y ZHANG, P., China-LAC Trade: Four Scenarios in 2035, Atlantic Council, 12 de mayo de 2021, disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/china-lac-trade-four-scenarios-in-2035/>

²⁷ Véase a modo de ejemplo JINPING, X., “Texto íntegro del discurso de Xi Jinping en apertura de la Cumbre del Foro de Cooperación China-África”, Observatorio de la política china, 4 de septiembre de 2018, disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/texto-integro-del-discurso-de-xi-jinping-en-apertura-de-la-cumbre-del-foro-de-cooperacion-china-africa>

²⁸ “China cambia préstamos por inversiones en Latinoamérica durante la pandemia”, El país, 11 de mayo de 2021, disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-05-11/china-cambia-prestamos-por-inversiones-en-latinoamerica-durante-la-pandemia.html>

estabilidad de la región por sus actividades o la gestión del propio país, como es el caso de Venezuela o, en menor medida, Cuba.²⁹

En definitiva, a pesar de los que intereses de China en la región no son vitales y su presencia no ha sido relevante tradicionalmente en Latinoamérica, su creciente importancia ha despertado ya la preocupación de Estados Unidos. La potencia norteamericana, de forma creciente, ha incorporado esta preocupación a su discurso y sus principales documentos estratégicos.

3.3 Rusia

A pesar del debate generado por el ascenso de Rusia en el sistema internacional contemporáneo, en especial desde la crisis de Ucrania, el rol de esta potencia y sus magnitudes de poder material serían inferiores al de potencias como China o Estados Unidos.

Con un PIB similar al de potencias medias como Corea del Sur o España, los recursos para proyectar su poder son más limitados que en el caso de las potencias anteriormente citadas. Su gasto en defensa, estimado en unos 61.700 millones de dólares según el SIPRI en 2021, también está por debajo del que se estima para las otras grandes potencias citadas. Únicamente en el ámbito nuclear, dada la disposición de unas 6.255 ojivas nucleares y 1.625 desplegadas, cantidad solo comparable a la de Estados Unidos, esta potencia sería competitiva de igual a igual con el resto.³⁰

No obstante, y a pesar de todo, la visibilidad de su política exterior ha sido en ocasiones mayor a la que le correspondería por los recursos materiales disponibles. También en Latinoamérica.

Si uno analiza los documentos estratégicos rusos, tal y como es el caso de su Estrategia de Seguridad Nacional o de su Postura de la Política Exterior, parece resultar evidente que la relevancia que se otorga a Latinoamérica en el marco de su política internacional es inferior al de otras regiones. Lógicamente este es el caso del espacio postsoviético, su principal ámbito de influencia, pero también de Europa o Asia o de las relaciones con Estados Unidos. Latinoamérica quedaría postergada a un penúltimo

²⁹ NUGENT, C. y CAMPBELL, C...*op.cit.* Sobre las preocupaciones estadounidenses véanse la entrevista a Bolton en la nota 1 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 en la 20.

³⁰ EXPANSIÓN, Datos Macro. Producto Interior Bruto, 2021, disponible en <https://datosmacro.expansion.com/pib> INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO...*op.cit.*, pp. 12 y 17.

lugar, únicamente por delante de África, continente donde la presencia rusa también es creciente. Las referencias a la región se limitan a la cooperación estratégica con socios como Brasil, también miembro del grupo de los BRICS, o de la cooperación con organizaciones multilaterales en la región como sería el caso del Mercosur o la CELAC. Se mencionan, asimismo, las relaciones bilaterales con otros actores como Argentina, Nicaragua, Venezuela, Cuba o México y entre sus objetivos el incremento de la interacción política, el comercio, las inversiones o la cooperación cultural.³¹

Desde un punto de vista económico y comercial, la relevancia de Rusia en el continente ha sido relativamente escasa. El comercio de Rusia con la región supone tan solo una cuota del 0,7 %. La relación comercial con los diferentes Estados ha sido escasamente relevante, el país con la mayor relación comercial resultaría Brasil, que tan solo supone un 0,74 % en la cuota de las exportaciones rusas. En el intercambio comercial Rusia sería el país número 19 para las exportaciones brasileñas y Brasil el 18 para las rusas. El conjunto del comercio con Latinoamérica únicamente supone en torno al 2 % del total en lo que respecta a las exportaciones rusas. Esto no quiere decir que la relevancia del continente para Rusia en determinados sectores se haya incrementado o que no existan intereses en determinados ámbitos como el militar o el energético. También en las exportaciones de alimentos, en especial después de las sanciones aprobadas por Rusia contra los productos agrícolas de diferentes países europeos. En cualquier caso, la relevancia de este factor es menor y muy inferior al de potencias como China.³²

Más importante, sin embargo, habrían resultado las implicaciones políticas de la presencia rusa. En algunos casos como herencia de la Guerra Fría. En especial a través de la asistencia económica y militar a países como Cuba o Nicaragua, abiertamente críticos con Estados Unidos y con gobiernos autoritarios o con prácticas consideradas

³¹ GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA, National Security Strategy, diciembre 2015, disponible en <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN RUSA, Foreign Policy Concept of the Russian Federation, diciembre 2016, disponible en https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6B6BZ29/content/id/2542248

³² MILOSEVICH-JUARISTI, M., "Rusia en América Latina: repercusiones para España", DT 02/2019 Real Instituto Elcano, 2019, pp. 51-65. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1957d6fd-3b33-4a44-853c-c7093b13145a/DT02-2019-MilosevichJuaristi-Rusia-en-America-Latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1957d6fd-3b33-4a44-853c-c7093b13145a>

como tales. A estos países cabe añadir Venezuela, de la que Rusia ha sido uno de los aliados más relevantes en las últimas décadas. Asimismo, Rusia ha participado a través de inversiones en la industria energética venezolana, ha otorgado préstamos, realizado labores de asesoramiento militar, defendido la posición venezolana en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y realizado maniobras con sus fuerzas militares.³³

Entre los intereses políticos y de seguridad de Rusia se ha mencionado su reivindicación de la condición de gran potencia que aparece en sus principales documentos estratégicos, incrementar su presencia en el “patio trasero” de Estados Unidos en respuesta a su posición en relación a las Primaveras de Colores o el apoyo a los gobiernos de Georgia o Ucrania y las injerencias percibidas por Rusia en una región que considera de influencia propia. Además, a través de este apoyo, Rusia habría logrado que países como Nicaragua o Venezuela estén entre los pocos que habrían reconocido la independencia de Abjasia y Osetia del Sur. Finalmente, determinados aspectos ideológicos de su política exterior como la oposición frontal a la realización de cambios de régimen en gobiernos que Occidente consideraría incómodos, también habría influido en su posición política en la región.³⁴

En el tercer apartado se concretará como ha devenido esta rivalidad entre potencias en la región en torno a tres puntos. 1-El geoeconómico, 2- el político e ideológico y 3-el relativo a la estabilidad regional y los regímenes autoritarios presentes en Nicaragua, Cuba y Venezuela.

IV. LATINOAMÉRICA COMO ESCENARIO DE COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS

4.1 El ámbito geoeconómico

Una de las dinámicas más importantes del sistema internacional de los últimos años es el surgimiento de la disciplina conocida como geoeconomía. Si bien no existe una única definición de estos instrumentos y de la disciplina que se ocupa de estudiarlos, puede entenderse como el conjunto de los instrumentos económicos que se

³³ PICHEL, M., “La era Putin en América Latina: cuáles son los objetivos estratégicos de Rusia en la región”, *BBC Mundo*, 2 de julio de 2020, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53219910>

³⁴ MILOSEVICH-JUARISTI, M...*op.cit.*, pp. 19-21. “Venezuela: US resolution vetoed by Russia, China at UN Security Council”, *DW*, 1 de marzo de 2019, disponible en <https://www.dw.com/en/venezuela-us-resolution-vetoed-by-russia-china-at-un-security-council/a-47734238>

utilizan con motivaciones geopolíticas o bien para lograr la consecución de objetivos de política exterior y seguridad nacional. Entre estos instrumentos cabe destacar la política de cooperación para el desarrollo, de inversiones, la imposición de aranceles o las sanciones entre otros muchos.³⁵

Se ha resaltado como las grandes potencias tienden a utilizar estos instrumentos para obtener las citadas ventajas políticas y en este caso Latinoamérica como región no ha sido una excepción.

Tal y como hemos podido ver en el apartado anterior, China se ha convertido en relativamente poco tiempo en uno de los principales actores económicos de la región. De tal forma, ha logrado consolidarse como el segundo socio comercial después de Estados Unidos superando a la Unión Europea. Su papel en la concesión de préstamos e inversiones también ha crecido, aunque como vimos no ha estado exenta de problemas.

Este protagonismo económico de China, en cualquier caso, no se ha producido sin contrapartidas. En su libro blanco sobre la región, China ha mostrado su interés por diferentes sectores como el energético, las telecomunicaciones o las infraestructuras. Sin embargo, más allá de este tipo de proyectos los objetivos políticos de China han marcado su actuación en este ámbito y han llevado a diversos choques con Estados Unidos.³⁶

Estos choques estarían marcados principalmente por la pretensión china de que los Estados que todavía reconocen al gobierno de Taiwán retiren este reconocimiento. Un punto que afectaría especialmente a los países de América Central, especialmente necesitados de asistencia económica y para el desarrollo. También a otros Estados como la República Dominicana o Paraguay, que han sido objeto de diversas presiones de China a este respecto. Por otro lado, incluso dirigentes tan críticos con China como el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, que llegó a afirmar que “China estaba comprando a Brasil” han acabado dando marcha atrás, aunque eso no ha evitado que su retórica

³⁵ BLACKWILL, R. D. Y HARRIS, J., *Geoeconomics and Statecraft*, Ed. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Ma, 2016, pp. 19-20.

³⁶ GOBIERNO DE CHINA, “Full text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”, 4 de noviembre de 2016, disponible en http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm

enérgica, llegando incluso a acusar a China de crear el Covid-19 para lanzar una guerra química.³⁷

Estados Unidos, ante la política desarrollada por China habría criticado su política de inversiones, en América Central sin ir más lejos, sosteniendo a través de su secretario de Estado en la etapa de la Administración Trump que “China solo ofrece deuda, dependencia e, incluso, erosión de la soberanía en algunos países”. De igual modo reaccionaría a las presiones chinas, apoyando a Estados que reconocen a Taiwán como Paraguay. Asimismo, ha presionado a países como México para excluir a la potencia asiática de las redes 5G que, al igual que en otras partes del mundo, están en proceso de adaptación. Estos choques no son ninguna novedad y resultan, de hecho, paralelos a los que se estarían produciendo en otras regiones del mundo como la propia Europa y consustanciales a las dinámicas desglobalizadoras presentes en el sistema internacional reciente, que han acompañado a esta rivalidad reciente entre grandes potencias.³⁸

Estados Unidos, además, habría respondido a la política china ya con la Administración de Joe Biden con el desarrollo de un nuevo programa de inversiones, especialmente en el ámbito de las infraestructuras. El nombre de este programa sería *Build Back Better World* y recibiría su nombre del programa de reindustrialización puesto en marcha por el presidente Biden y presentado como eslogan en su campaña presidencial, a efectos de fortalecer a la clase media. Estados Unidos ya tenía una cierta tradición con este tipo de programas de desarrollo, tal y como se ha podido ver en determinados momentos históricos como el Plan Marshall puesto en marcha por la Administración Truman o la Alianza para el Progreso del presidente Kenney.³⁹

³⁷ NUGENT, C. y CAMPBELL, C...*op.cit.* “Cresce a dependência do Brasil para a China”, *CNN Brasil*, 14 de febrero de 2021, disponible en <https://www.cnnbrasil.com.br/business/cresce-a-dependencia-do-brasil-para-a-china/> “Bolsonaro insinúa que China creó el coronavirus para lanzar "guerra química”, *DW*, 6 de mayo de 2021, disponible en <https://www.dw.com/es/bolsonaro-insin%C3%BAa-que-china-cre%C3%B3-el-coronavirus-para-lanzar-guerra-qu%C3%ADmica/a-57441882>

³⁸ “EE UU y China cruzan críticas por su influencia en Centroamérica”, *El país*, 24 de enero, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/24/america/1579824711_239305.html “Alianza entre Paraguay y EEUU gira en torno a Taiwán, según Eladio Loizaga”, *La Nación*, 29 de junio de 2021, disponible en <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/06/29/alianza-entre-paraguay-y-eeuu-gira-en-torno-a-taiwan-segun-eladio-loizaga/> TOVAR, J., *La política internacional de las grandes potencias*, Ed. Síntesis, Madrid, 2021, pp. 17-21.

³⁹ Véase BIDEN, J., “Remarks by President Biden in Meeting on the Build Back Better World Initiative”, Casa Blanca, 2 de noviembre de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/02/remarks-by-president-biden-in-meeting-on-the-build-back-better-world-initiative/>

En cualquier caso, con todas las tensiones que pudiesen surgir a raíz de esta instrumentalización de la dimensión económica del poder duro, no todos estos desarrollos serían negativos para la región. También habría permitir a sus países de disponer de más opciones y poder explotar esta rivalidad para obtener ciertos beneficios. A modo de ejemplo, como respuesta a la crisis del coronavirus, tanto China como Estados Unidos han distribuido millones de dosis de las vacunas fabricadas respectivamente por empresas de ambos Estados, a efectos de combatir la expansión de la enfermedad. Pero incluso en casos concretos como el de Honduras, la amenaza con retirar el reconocimiento del gobierno de Taiwán habría servido para presionar a Estados Unidos y lograr que este incrementase el suministro.⁴⁰

4.2 Rivalidad en el ámbito político e ideológico

La Guerra de Irak puso fin al predominio del idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense de la posguerra fría. Las Administraciones Estadounidenses que sucedieron a la de George W. Bush mostrarían su escepticismo sobre las posibilidades estadounidenses de extender la democracia liberal. Sin embargo, esto no quiere decir que este posicionamiento haya desaparecido completamente del discurso de la potencia norteamericana y la rivalidad con grandes potencias como China o Rusia abre una nueva vía para su proyección.

De tal forma, y a pesar del público escepticismo del presidente Trump sobre la posibilidad de extender la forma de gobierno estadounidense a escenarios como Afganistán, en el caso de Latinoamérica el abandono de esta política tan solo se ha realizado de manera parcial. En lo que respecta a los casos de Cuba, Nicaragua o Venezuela, la Administración Trump ha criticado a los dirigentes de estos países por sus prácticas autoritarias y la represión de la disidencia.⁴¹

⁴⁰ “Estados Unidos priorizará el envío de vacunas a América Latina tras la amenaza de Honduras de dejar de reconocer a Taiwán en favor de China”, *Infobae*, 19 de mayo de 2021, disponible en <https://www.infobae.com/america/eeuu/2021/05/19/estados-unidos-priorizara-el-envio-de-vacunas-a-america-latina-tras-la-amenaza-de-honduras-de-dejar-de-reconocer-a-taiwan-en-favor-de-china/>

⁴¹ Veáanse TRUMP, D., Transcript: Foreign Policy Speech, *The New York Times*, 28 de abril de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> TRUMP, D., “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly | New York, NY”, Archivos de la Casa Blanca de Trump, 25 de septiembre de 2018, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>

De igual forma, las críticas estadounidenses se han trasladado al ámbito de la rivalidad con China y Rusia en la región. Ya se ha expuesto como uno de los principales puntos de crítica a la acción tanto de Rusia como de China ha sido el apoyo otorgado a estos regímenes autoritarios en el marco de su política internacional. Ciertamente no faltan evidencias para respaldar estas acusaciones. Es un hecho que tanto China como Rusia se han planteado como objetivo común en su política exterior evitar que los países occidentales y, en especial, Estados Unidos imponga cambios de régimen en Estados críticos con su liderazgo.⁴²

La mayor parte de autores rechaza la idea de que China o Rusia quieran expandir de forma activa su modelo político en el marco de su política internacional. Cuestión diferente es que, si bien de manera incoherente como demuestran las acciones de Rusia en Ucrania o las de China en su vecindario inmediato, defiendan una política de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados. Un elemento que explicaría el rechazo a la condicionalidad política en su concepción de la cooperación para el desarrollo que defiende China.⁴³ Además, rechazan la aplicación de doctrinas como la de la responsabilidad de proteger, cuya instrumentalización por parte de los países occidentales han denunciado reiteradamente. A pesar de todo no puede descartarse que, en el marco de su concepción particular del poder blando, China esté interesada en plantear su modelo de gobierno como un ejemplo para los países del sur global, que combinaría autoritarismo político y capitalismo parcialmente de Estado y ha asistido a gobiernos de otros Estados autocráticos en determinadas prácticas represivas o limitadoras de derechos que les ayudarían a mantenerse en el poder.⁴⁴

La dicotomía entre autoritarismo y democracia, en cualquier caso, sí rememora el discurso oficial de la Guerra Fría en Estados Unidos y tiene visos de que va a ser aplicado de manera general en el marco de la rivalidad con China y, en menor medida, Rusia. Previsiblemente y, a la luz de la pervivencia de regímenes autoritarios, no liberales o populistas en Latinoamérica, tendrá repercusiones en la región.

⁴² Véase nota 33 y “Putin's Russia set against regime change in Syria”, *Reuters*, 28 de junio de 2012, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-russia-un-idUSTRE80R08B20120128>

⁴³ Véase la nota 26.

⁴⁴ ECONOMY, E., “Yes, Virginia, China Is Exporting Its Model”, *Yes, Virginia, China is Exporting its Model*, Council on Foreign Relations, 11 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.cfr.org/blog/yes-virginia-china-exporting-its-model>

De hecho, ya hay algunas muestras de estos planteamientos, desde los del ex consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, ya citados al famoso discurso de Mike Pompeo de 2020. A este respecto, la Administración Biden, no ha retornado a un posicionamiento más escéptico sobre esta cuestión como el que mantuvo en su momento el presidente Obama. A la postre, el discurso que confrontaría autoritarismo y democracia frente a estas potencias es una continuidad clara entre Trump y Biden.⁴⁵

Cuestión distinta es que dicho discurso constituya más bien un instrumento de propaganda y no se traslade necesariamente a una política práctica. El largo historial estadounidense en Latinoamérica de apoyo a golpes de Estado e injerencias impopulares, además del propio fracaso reciente de esta estrategia estadounidense, demostrada por la salida de Estados Unidos de Afganistán, así como la reacción relativamente moderada a las acciones represivas de gobiernos autoritarios como Venezuela o Nicaragua, básicamente concretadas en la imposición de sanciones, no hacen vislumbrar un cambio de política práctica.

El escepticismo de Trump y Biden hacia esta política más allá de su discurso, se ha mantenido en la práctica.

4.3 Seguridad, estabilidad y regímenes iliberales

Más importante que el argumento ideológico, es el papel que la competición entre las grandes potencias puede tener sobre la seguridad y la estabilidad regionales y, en este punto, la problemática planteada por los gobiernos autocráticos de la región tiene un papel más relevante.

De todos ellos el que más ha destacado es el de Venezuela. Si bien la disposición del dinero procedente del petróleo permitió al régimen chavista realizar una importante proyección exterior y apoyar a sus aliados en diferentes Estados de la región y fuera de ella, la mala gestión realizada por su gobierno ha llevado a una importante situación de crisis que afectaría incluso a la propia empresa petrolera estatal, que necesitaría para su funcionamiento de la inversión procedente de actores exteriores como Rusia o China.

De igual modo, el deterioro de la seguridad a nivel interno, la crisis de subsistencia, así como el recrudecimiento del enfrentamiento con la oposición llevarían

⁴⁵ Véase POMPEO, M., “Communist China and the Free World’s Future”, Departamento de Estado, 23 de julio de 2020, disponible en <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html> CASA BLANCA...*op.cit.*, p. 6.

a millones de ciudadanos venezolanos a huir a otros países de la región y fuera de ella, lo que convertiría a Venezuela en un problema de estabilidad y seguridad a nivel regional independientemente de la forma de gobierno que ostentase.

Los países de la región más afectados se unirían bajo los auspicios estadounidenses en torno al Grupo de Lima. Su conformación se vio facilitada porque las elecciones recientes que habían afectado a un número creciente de países dio lugar a gobiernos enmarcados en el centro derecha, más proclives a criticar al régimen que sus predecesores. En el caso de Brasil, la subida al poder de Jair Bolsonaro acentuaría las críticas de manera destacada por parte de este país a Venezuela, si bien nunca se llegaría al punto de proponer una intervención militar.⁴⁶

En el caso de Estados Unidos, el presidente Donald Trump y su consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, articularían una política más enérgica hacia el país caribeño, fundamentada en la aplicación de sanciones y presión diplomática sin llegar a descartar abiertamente una intervención militar. De hecho una pequeña nota de papel que especificaba un determinado número de tropas levanto especulaciones entre los medios de comunicación.⁴⁷

Si hasta entonces la pasividad de sus predecesores había sido la tónica, en este caso el discurso de endurecería con notables ejemplos como el pronunciado en Miami por John Bolton en el que hace referencia a la Troika del Mal en 2020, uniendo a Venezuela, Cuba y Nicaragua dentro de este grupo. También expuso la preocupación estadounidense sobre la posibilidad de que China o Rusia abriesen una base en el país latinoamericano.⁴⁸

En el ámbito exterior, se apoyaría a un candidato conjunto de la oposición, Juan Guaidó, que debería tener el papel de presidente legítimo e interlocutor de los Estados que no reconocían al régimen chavista. A este grupo Estados Unidos lograría unir a España y los diferentes países de la Unión Europea, aunque estos expresarían ciertos

⁴⁶ “Bolsonaro fantasea con invadir Venezuela para expulsar a Maduro”, *La Vanguardia*, 10 de abril de 2019, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190410/461574743825/bolsonaro-invadir-venezuela-expulsar-maduro.html>

⁴⁷ BOLTON, J., *The Room Where it Happened*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2020, pp. 247-286.

⁴⁸ BOLTON, J., “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration’s Policies in Latin America”, Casa Blanca, 2 de noviembre de 2018, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>

límites en dicha actuación, como expresó de manera reiterada el Ministro de Asuntos Exteriores de España y luego Alto Representante de la Unión Europea, Josep Borrell.⁴⁹

La posición de China y Rusia fue totalmente contraria. Estos países ya se habían caracterizado por el apoyo decidido al régimen venezolano, si bien la deuda pendiente que el régimen tenía con estos países figuraba entre sus lógicas preocupaciones. Los llamamientos de Guaidó para que apoyasen una transición, a pesar de las declaraciones de este dirigente en relación a su voluntad de garantizar la devolución de los créditos, no les hizo cambiar de posición y su apoyo al gobierno bolivariano continuó.

La salida de Bolton y la pérdida de paciencia del presidente Trump con una estrategia que no estaba dando frutos y que ponía en riesgo su política de acabar con las “guerras interminables” dio al traste con esta estrategia.

Cabe destacar que el sucesor de Trump, el presidente Joe Biden, ha mantenido una política similar a la de su predecesor. Con una Administración compuesta mayoritariamente por defensores del liberalismo intervencionista como Jake Sullivan, Anthony Blinken o Samantha Power y, a pesar de que los intereses principales de Estados Unidos se centran en la región indo-pacífica, la política de sanciones y críticas al régimen se mantuvo.⁵⁰

La política latinoamericana de Biden tampoco ha mostrado grandes cambios en lo que respecta al régimen de Daniel Ortega. El desencadenamiento de la represión y la huida de opositores ha tenido por consecuencia una política estadounidense similar a la desarrollada hacia Venezuela.

Si bien esto no tuvo nada de sorprendente, si lo fue más el alejamiento de la política de su Administración respecto de la ejecutada por el presidente Obama y la Administración en la que ocupó el cargo de vicepresidente, en relación a Cuba. La revuelta producida por el descontento y la crisis económica generada por la expansión del Covid-19 conduciría a nuevas protestas y represión por parte del régimen que sería muy criticada por el presidente estadounidense. Si su intención era repetir la política

⁴⁹ “Borrell se opone a la intervención militar sugerida por Guaidó en Venezuela”, *El Confidencial*, 24 de febrero de 2019, disponible en <https://www.elindependiente.com/internacional/2019/02/24/borrell-rechaza-intervencion-militar-sugerida-guaido-venezuela/>

⁵⁰ Véase a modo de ejemplo MEAD, W.R., “Transcript: Dialogues on American Foreign Policy and World Affairs: A Conversation with Jake Sullivan”, Hudson Institute, 15 de marzo de 2019, disponible en <https://www.hudson.org/research/14923-transcript-dialogues-on-american-foreign-policy-and-world-affairs-a-conversation-with-jake-sullivan>

desarrollada por Obama y su viceconsejero de Seguridad Nacional, Ben Rhodes, esto no se ha producido.⁵¹

En todos estos casos, tanto China como Rusia han apoyado diplomáticamente, asesorado militarmente y otorgado créditos y préstamos a los citados regímenes. Este apoyo ha generado un previsible incremento de la preocupación para los dirigentes estadounidenses, expresada en su discurso y documentos estratégicos.

V. CONCLUSIONES

Una vez expuesto el análisis se procederá a responder a las preguntas recogidas en la parte introductoria.

En primer lugar sobre el lugar que ocupa Latinoamérica en las prioridades estratégicas de las grandes potencias cabe mencionar que, en este momento, la relevancia de esta región sería menor. En el caso de China y Rusia tanto su lejanía estratégica como las prioridades otorgadas a su vecindad inmediata, el Este de Asia y el espacio postsoviético respectivamente, hacen que la atención prestada y los recursos utilizados en este sean menores. Los propios documentos estratégicos de ambas potencias otorgan un lugar subalterno a Latinoamérica y, si bien esto es algo que puede cambiar a futuro, en este momento no constituye una de sus prioridades.

Estados Unidos tampoco otorga en estos momentos la máxima relevancia a Latinoamérica y, pese a una tradición geopolítica bien asentada sobre la consideración de naturaleza vital del Hemisferio Occidental, hoy en día su prioridad más relevante está en la región indo-pacífica y en lidiar con el ascenso de China.

En segundo lugar y sobre la naturaleza de estos intereses, en el caso de Estados Unidos la cercanía geográfica y los vínculos históricos y culturales con la región hacen que la relevancia potencial de la misma sea mucho más alta. Entre estos intereses destacan la lucha contra desafíos transnacionales como el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, la inmigración ilegal o los efectos de la inestabilidad provocada por regímenes autoritarios como los de Venezuela o Nicaragua.

⁵¹ BIDEN, J., “Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on Protests in Cuba”, Casa Blanca, 12 de julio de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/12/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-protests-in-cuba/>

En el caso de China la reducción del número de países que reconocen al gobierno de Taiwán sería uno de los aspectos más importantes. A esto cabe añadir la defensa de sus intereses económicos y comerciales en la región. Cabe preguntarse de cara a futuro, hasta que punto podrá resultar atractivo a futuro para China incrementar su presencia en una región de potencial relevancia para Estados Unidos, similar a la que esta potencia mantiene en la región indo-pacífica, aprovechando su relación con regímenes como los de Venezuela, Cuba o Nicaragua a los que, junto con Rusia, ha apoyado en tiempos recientes de una manera relativamente oportunista.

A diferencia de esta última, los intereses rusos son, principalmente, de naturaleza política y están claramente relacionados con su interés en mantener dentro de su condición de gran potencia una presencia en el Hemisferio Occidental de forma similar a la que las potencias occidentales tienen en el espacio postsoviético, conservando su sistema de alianzas heredado de la Unión Soviética, combatiendo la política de cambio de régimen de Occidente y obteniendo ciertas contraprestaciones políticas como el reconocimiento de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur. El asesoramiento en cuestiones militares ha sido otra de sus principales actividades.

En tercer lugar y, a la vista de la posición subalterna que esta región ocuparía entre las prioridades de las grandes potencias, ¿es visible una continuidad a medio plazo de esta situación o se vislumbran cambios en el horizonte? A este respecto un cambio en el horizonte, teniendo en cuenta la creciente dinámica de competición entre grandes potencias, no puede ser descartada en absoluto. Máxime en un escenario de desglobalización y recuperación de la competición geopolítica en un sentido clásico.

Si bien Estados Unidos ha minusvalorado la relevancia del Hemisferio Occidental frente al Próximo Oriente primero y a Asia-Pacífico después y, sin querer incurrir en un determinismo exagerado, la geografía hace que la potencia norteamericana vaya a quedar vinculada a los acontecimientos que se produzcan en esta región y que su relevancia sea dependiente de lo que acontezca en otros escenarios del sistema internacional.

Un objetivo geopolítico central de Estados Unidos desde tiempos de Nicholas Spykman y continuado por otros autores como Zbigniew Brzezinski, es impedir que se alce un hegemon en el espacio euroasiático, manteniendo la pluralidad política existente en esta región. Su ausencia impediría que pudiese intervenir en el Hemisferio

Occidental y dejaría manos libres a Estados Unidos para actuar en otras regiones. Aún más, esta preocupación, tal y como sostienen destacados autores realistas como John Mearsheimer, está crecientemente relacionada con la seguridad nacional estadounidense y los acontecimientos en la región indo-pacífica. Si China se anexiona Taiwán y acaba convirtiéndose en la potencia dominante en la región, tendría las manos libres de manera aún más clara para intervenir en otras áreas regionales.

Si este escenario se cumpliera, el Hemisferio Occidental constituiría la principal de las preocupaciones estadounidenses y por eso resulta esencial de cara a sus líderes políticos que la partida se juegue en Asia, impidiendo que el ascenso de China se tradujese en un papel hegemónico de su propia región y pueda proyectar su poder de manera plena a otras regiones como Latinoamérica. Es en este ámbito donde debemos entender marcados los intereses vitales y la mayor preocupación para la potencia norteamericana y, por tanto, el eje de la competición de las grandes potencias en la región durante las décadas venideras.