

La presencia de China en América Latina. Un tema controvertido*

■
Peter M. Lewis

■ Resumen

El autor analiza la presencia de la República Popular China en América Latina y sus repercusiones para la seguridad nacional de los Estados Unidos en la última década. Al sostener que actualmente la RPC no amenaza los intereses vitales de Estados Unidos en su patio trasero, el autor toma en cuenta el diálogo estratégico sino-estadounidense, la seguridad nacional de la RPC y su estrategia regional. Aunque América Latina busca desesperadamente un redentor económico, China aún no está dispuesta a desafiar a los Estados Unidos. El autor plantea que la teoría de la amenaza amarilla es exagerada y que ella es promovida principalmente por una variedad de intereses distintos en el Congreso de los Estados Unidos y por los medios de comunicación.

■ Abstract

The author analyzes China's engagement with Latin America in the last decade and its implications for US national security. By arguing that the PRC does not currently threaten US vital interests in its own backyard, the author takes into account the Sino-American strategic dialogue, the PRC national security interests and China's regional strategy. Although Latin America is desperately looking for its next economic redeemer, China is not yet willing to challenge the US in the region. The exaggerated Chinese threat theory has largely been promoted by a wide range of different interest groups in the US Congress and via the US media.

* Parte de este artículo se dio a conocer en el Congreso Chileno de Ciencia Política, realizado en Santiago del 15 al 17 de noviembre de 2006. El autor agradece la ayuda de Luis de la Rosa Duque en la investigación bibliográfica, así como el apoyo y las observaciones del profesor Martín Pérez Le-Fort y de Alejandra Chacón Morales.

INTRODUCCIÓN

Con motivo de la visita que realizó a seis países de América Latina en abril de 2001 el Presidente de la República Popular China (RPC), Jiang Zemin, la prensa de la región dedicó amplio espacio al notable crecimiento económico del país y a su creciente impacto en los mercados mundiales¹. A partir de noviembre de 2004, siguiendo de cerca la gira del Presidente Hu Jintao por Argentina, Brasil, Cuba y Chile antes de la reunión del APEC, tanto los círculos académicos como los medios de comunicación pusieron de relieve la influencia de la RPC en América Latina.

La fecha marcó el inicio de una activa «diplomacia de visitas» a la región, mediante la cual delegaciones políticas y altas autoridades han informado con elocuencia acerca de las inversiones que se propone realizar el nuevo «dragón» asiático para profundizar sus vínculos económicos con la región. No obstante que la presencia de China en América Latina parece favorecer a ambas partes, a numerosos observadores de los Estados Unidos les inquietan las repercusiones políticas, militares y económicas de su interés por su «patio trasero» y en qué medida este constituye un peligro para su propia seguridad.

Para examinar el supuesto peligro que representa China y comprender a la vez los medios y fines de su compromiso y su discurso político, así como

las repercusiones de su presencia de los Estados Unidos, hay que partir de la base de que el concepto «seguridad nacional» no solo se trata de proteger a la ciudadanía de los peligros materiales sino también de resguardar sus principales intereses económicos y políticos, al punto que la pérdida de esta protección amenazaría directamente los valores fundamentales y el vigor del país². *En este contexto, el presente artículo sostiene que actualmente la presencia china en América Latina no constituye un peligro para la seguridad de los Estados Unidos. Para sostenerlo es preciso comenzar por examinar el escenario general (el diálogo estratégico sinoestadounidense, el hecho de que América Latina busca quien la rescate de sus problemas, la estrategia regional y los objetivos nacionales de la RPC, etc.). De esta manera, resulta más fácil comprender que la percepción de China como peligro ha sido utilizada principalmente para proteger diversos intereses nacionales de grupos de *lobbyistas* y dentro de los Estados Unidos para culpar a la RPC de problemas internacionales (Corea del Norte, Irán, Venezuela, etc.) que podría tener que enfrentar cualquier gobierno. El presente artículo se refiere brevemente al panorama político imperante en América Latina, a las relaciones sinoestadounidenses y a los intereses y estrategia de la RPC en la región, con el fin de contextualizar la «amenaza china» de*

¹ La visita abarcó Chile, Argentina, Uruguay, Cuba, Venezuela y Brasil.

² Jordan, Amos A., William J. Taylor, Jr. y Michael J. Mazarr, *American National Security*, 5a. ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 3.

que hablan la prensa estadounidense, las audiencias del Congreso de los Estados Unidos y en cierta medida, los estudios académicos.

AMÉRICA LATINA: PANORAMA REGIONAL Y RELACIÓN CON PAÍSES EXTRANJEROS

No hay duda de que en América Latina existe la impresión de que la región ha sido abandonada por las grandes economías del mundo —lo que quedó penosamente de manifiesto en la relación entre los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre de 2001. Con un atraso de doce años en la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y cuando otras potencias tales como la Unión Europea y Rusia están enfrascadas en problemas internos, lo que cabe preguntarse es *¿quién rescatará a América Latina?* Después de la crisis asiática de 1997-1998, en que la Inversión Extranjera Directa cayó de 78 mil millones de dólares en 2000 a 36 mil millones en 2003, la región ha buscado con ahínco asistencia internacional³. En circunstancias en que las potencias de mediano tamaño del hemisferio occidental, tales como Canadá, Brasil y México aspiran a desempeñar un papel más importante en la economía internacional y en que los inversionistas cen-

tran la atención en China y el sudeste asiático, una vez más América Latina ha sido desplazada del escenario político internacional y relegada al extremo inferior de los intereses económicos y de inversión debido a que las cifras que ofrece no son lo suficientemente favorables como para atraer el interés que desean. Aunque ellas han mejorado levemente en el último tiempo, desde 1978 la región solo ha crecido a un promedio de 2,3% anual. En la actualidad, el debate se centra en el fracaso del Consenso de Washington, en las fallas de las instituciones de Bretton Woods y en la falta de interés de Estados Unidos en la región después del 11 de septiembre. Ni siquiera las propuestas de los años 1970 y 1980, que insistieron en que para salir adelante la región debía volverse hacia sí misma, esto es, hacia el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Comunidad Andina, han producido resultados comparables con los de países como Chile, y quizá Perú, que han emprendido por su cuenta la búsqueda de una relación comercial mejor y más diversificada.

Al parecer, por mucho que hasta hace poco su discurso había sido principalmente político, el redentor económico de América Latina parece ser China. Con su enorme economía encumbrándose hasta ocupar los mejores cinco lugares del mundo (en tamaño, consumo de petróleo, poder adquisitivo,

³ CRS Report Service, Congressional Research Service, «China's Growing Interest in Latin America», 20 de abril de 2005, p. 2; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 2003», mayo de 2004, p. 13.

etc.), China ha crecido anualmente a una tasa levemente superior al 9% y su comercio internacional se aproxima al 50% de su PIB⁴. Teniendo en cuenta estos y muchos otros factores, es evidente que para mantener esta notable tasa de crecimiento la RPC deberá buscar mercados externos en los cuales adquirir materias primas y minerales y a los que pueda exportar sus productos. Como lo expresó el líder chino Deng Xiaoping, es posible que China haya encontrado la horma de su zapato: La gente dice que el siglo XXI será la era del Pacífico. [...] Yo creo firmemente que será también la era de América Latina, y espero que la era del Pacífico, la era del Atlántico y la de América Latina se produzca al mismo tiempo. La política china consiste en desarrollar y mantener buenas relaciones con América Latina y hacer de las relaciones sino-latinoamericanas un modelo de cooperación Sur-Sur⁵.

Aunque parezca baladí mencionarlo, sus esperanzas no se apartan de la realidad ya que la mayoría de las economías latinoamericanas se complementan con la economía china⁶. Como es natural, por su tamaño China tiene importante peso en las negociaciones

bilaterales, situación que en cierta manera se asemeja al caso de los Estados Unidos en la región. La diferencia radica en que China se sienta a la mesa ofreciendo más y —al menos superficialmente— pidiendo menos que los Estados Unidos. Con perspectivas de crecer de manera sostenida en los próximos diez a veinte años y con un mercado potencial de más de 1.300 millones de consumidores, China ofrece realizar cuantiosas inversiones (por 100 mil millones de dólares) y comportarse en forma menos proteccionista que los Estados Unidos, la UE e incluso Brasil. Por otra parte, debido a su pragmatismo y a que aplica el principio de no intervención, cuando negocia con terceros la RPC generalmente separa la política de la economía. Es decir, la RPC no condiciona sus inversiones a la vigencia de un sistema democrático. En gran parte, los países de la región no pusieron condiciones a China en el período post-Tiananmen, lo que favoreció la integración gradual de ambas regiones⁷.

Ante un panorama internacional que a corto plazo no la favorece, América Latina ha acogido a China con los brazos abiertos, en un intento por colmar el vacío político y económico dejado por

⁴ Lora, Eduardo, «Should Latin America Fear China?», Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 2006, pp. 3-7.

⁵ Citado en Jiang Shixue, «A New Look at the Chinese Relations with Latin America», *Nueva Sociedad*, N°203, 2006.

⁶ Blásquez-Lidoy, Jorge, Javier Rodríguez y Javier Santiso, «Angel or Devil: Chinese Trade Impact on Latin American Emerging Markets», trabajo presentado en el Latin America Center, Georgetown University, Washington, D.C., 4 de octubre de 2004.

⁷ El ex Presidente Yang Shangkun fue el primer Jefe de Estado de la RPC en visitar América Latina, cuando en 1990 realizó una gira por México, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. Asimismo, el ex Presidente Jiuang Zemin visitó América Latina en 1993, 1997 y 2001.

Washington a raíz de su prolongada y costosa guerra contra el terrorismo. No obstante que los valores que comparten los Estados Unidos y América Latina no dejan de ser importantes, actualmente el primero se destaca más bien por abordar los problemas internacionales con un criterio unilateral, y a menudo impone los temas relacionados con el terrorismo en foros que se ocupan de otras materias, como es el caso de la Organización de los Estados Americanos o el APEC. Mientras que para la región las principales preocupaciones son la pobreza, la mala distribución del ingreso, la corrupción, el narcotráfico y los esfuerzos por consolidar las instituciones democráticas, por ahora Estados Unidos parece contentarse con mantener el statu quo en la región.

No se trata de que China haya reemplazado a los Estados Unidos como líder político y económico de la región. El intercambio Estados Unidos-América Latina es cuatro veces superior al comercio sinolatinoamericano. Sin embargo, la nueva presencia de China en la región no se limita al comercio. Como alternativa política a los Estados Unidos, algunos afirman que China está exportando un modelo nuevo, un «Consenso de Beijing»⁸. Lo que hay que preguntarse es si China pretende, o desea, colmar el vacío dejado por los Estados Unidos. Hay que tener presente que la relación

sinoestadounidense es casi tan asimétrica como la relación norte-sur. Considerando que la RPC está aplicando una estrategia política cada vez más pragmática, lo más probable es que no esté dispuesta a jugarse los avances logrados en su relación con los Estados Unidos por favorecer la búsqueda por América Latina de una nueva hegemonía. Dicho de otra forma, los verdaderos términos de la ecuación son los Estados Unidos y China y por el momento América Latina no pasa de ser el campo de juego en que se mueven. Por lo tanto, para comprender las consecuencias de la presencia china en la región es fundamental comprender la relación sinoestadounidense.

EL DIÁLOGO ESTRATÉGICO SINOESTADOUNIDENSE Y EL PELIGRO CHINO EN EL PATIO TRASERO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Pese a que el gobierno de los Estados Unidos se resiste a reconocer la importancia de China en su estrategia global para el siglo XXI, los esfuerzos realizados en los gobiernos de Bill Clinton y George W. Bush por incorporar a China en su agenda global como actor responsable demuestran que Estados Unidos confía en atraer a la nueva potencia en calidad de asociado estratégico y no como competidor⁹. Por

⁸ Domínguez, Jorge, «China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes», *Inter-American Dialogue*, junio de 2006; Cooper Ramo, Joshua, «The Beijing Consensus», The Foreign Policy Centre, primavera de 2004.

⁹ Zoellick, Robert B., Secretario de Estado Adjunto, «Whither China: from Member Ship to Responsibility?», observaciones formuladas en la Comisión Nacional para las relaciones Estados Unidos-China, Nueva York, 21 de septiembre de 2005.

esta razón, el estudio de la presencia china en América Latina no sería completo si no se captara el sentido del complejo y actualmente positivo diálogo estratégico entre ambos.

A grandes rasgos América Latina no es más que otro escenario geográfico en que la única superpotencia de la post Guerra Fría se encuentra con la potencia emergente del Pacífico. Aunque Estados Unidos percibe a América Latina como su patio trasero, antes de sucumbir a una especie de celos regionales, Estados Unidos privilegiará su positiva relación con China. A mediano plazo, esta pesará más que lo que podría perder económicamente a corto plazo en un juego de suma cero con sus vecinos del sur. Si su principal objetivo es conservar su dominio global, a la larga le será indispensable una relación positiva con China en todas las regiones, incluso su patio trasero.

Por el momento, la RPC es un elemento muy importante de la estrategia global de los Estados Unidos en el sentido de que la cooperación entre ambos le ayudará a resolver una serie de problemas internacionales importantes, como ser los de la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, el dilema de Corea del Norte, el equilibrio de poder y la estabilidad de Asia oriental, y la cuestión de Taiwán, además de otros de corte más nacional, como el ajuste del yuan, el déficit comercial y los derechos de propiedad intelectual. Por esta razón, la relación

sinoestadounidense incluye una serie de variables internacionales claves que seguramente no serán desplazadas por promesas sino latinoamericanas de buena fe, ni acuerdos regionales en los ámbitos tecnológico, comercial y cultural. Sin embargo, ello no quiere decir que los Estados Unidos no se preparen para enfrentar una situación desfavorable relacionada con la expansión de la RPC. Por el contrario, está haciendo lo posible por asegurar que el escenario sea positivo. No obstante que de acuerdo con pronósticos realistas es inevitable que se produzca un choque entre la RPC y Estados Unidos y que ambos compitan entre sí, a mediano plazo, ninguna de las partes está tratando de crear un escenario de esta naturaleza.

Quienes observan a la RPC desde los Departamentos de Estado y de Defensa en Washington tienen conciencia de que para crecer China necesita expandir su comercio hacia muchas regiones del mundo a fin de poder satisfacer las necesidades de su producción interna y de su estrategia exportadora. Cabe recordar que las ambiciones chinas han aumentado enormemente desde los años 1980 en que Estados Unidos se convirtió en principal destino de sus importaciones y de sus exportaciones, lo que quiere decir que el país ha vivido con la «amenaza china» durante casi tres décadas. En 1985 las relaciones comerciales de Estados Unidos con China pasaron a ser deficitarias¹⁰. Por

¹⁰ Odessey, Bruce, «While U.S. Exports to China Rise, Imports from China Rise Faster», U.S.INFO.STATE.GOV <<http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/Mar/03-517799.html>>.

esta razón, en términos económicos la «amenaza china» no es algo nuevo, como lo es para América Latina. Lo que sucede es que el nuevo campo de juego elegido por China –su patio trasero– es el aspecto más alarmante de su crecimiento.

Desde fines del siglo 19 los Estados Unidos han resguardado su patio trasero al amparo del marco proteccionista de la doctrina Monroe, de 1823, y del Corolario de Roosevelt, de 1904, de acuerdo con los cuales reivindicó a América Latina como su esfera de influencia, sosteniendo que tenía el mandato moral de imponerle «buen comportamiento». A lo largo de la Guerra Fría, Estados Unidos mantuvo a América Latina bajo su alero a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que perdió toda importancia con la caída de la Unión Soviética. Posteriormente, ha quedado con una mezcla de integración económica y de valores democráticos compartidos que constituye una especie de paraguas de influencia en la región. Como podría sostenerse que América Latina es la región menos militarizada del mundo, Estados Unidos ha pensado que manteniendo vínculos económicos sólidos asegurará una relación sólida entre el norte y el sur. Aunque a largo plazo ello es efectivo, estos valores y una integración a veces desfavorable no lograrán

que China se mantenga al margen de una región que persigue con ahínco un contrapeso a la influencia de Estados Unidos y una integración más profunda.

LA AMENAZA CHINA EN LAS AUDIENCIAS DEL CONGRESO

Si bien es cierto que desde el punto de vista estratégico la RPC es importante para que en el futuro los Estados Unidos sigan dominando el escenario mundial, ello no impide que una serie de grupos de expertos influyentes, de líderes políticos y de sindicatos importantes sean partidarios de una confrontación directa con China. En general, el Presidente Bill Clinton en su segundo mandato y el Presidente George W. Bush desde el 11 de septiembre de 2001 han procurado incorporar a China en el escenario internacional mediante una estrategia de compromiso¹¹. En vista de los inconvenientes de esta política, otros grupos han sido partidarios de que se aplique una estrategia de contención, que percibe claramente el crecimiento de China como un peligro¹². Pese a que esta estrategia es apoyada ampliamente, incluso por algunos demócratas y republicanos, sus defensores no se han percatado de que es poco realista aplicar una política de esta naturaleza puesto que solo aislaría internacionalmente

¹¹ Durante su campaña presidencial, G.W. Bush señaló que «habría que redefinir a China como rival», debate político en el programa de Larry King, 15 de febrero de 2000.

¹² Emma V. Broomfield ha seguido de cerca el debate sobre la amenaza china en los círculos políticos y académicos. Al respecto, véase «Perceptions of Danger: the China threat theory», *Journal of Contemporary China*, 12 (35), (2003), pp. 265-284.

a los Estados Unidos y probablemente no sería respaldada por la UE, Rusia y otros aliados importantes que dependen de China, como Japón, Canadá y Corea del Sur.

Desde comienzos de los años 1990, tanto *lobbyistas* como parlamentarios de ambos partidos han pedido al gobernante del momento que detenga el avance de China hasta que esta mejore su comportamiento en materia de derechos humanos o haya introducido determinadas reformas económicas y de gestión, o simplemente haya reajustado el valor del yuan. Desde entonces y hasta la incorporación de la RPC en la Organización Mundial de Comercio en 2001, tras quince años de negociaciones, numerosos grupos de *lobbyistas* y de autoridades políticas (incluida la actual vocera de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi), han criticado abiertamente la política de «apaciguamiento» de los Estados Unidos con la RPC. A fines de la década mencionada los llamamientos a mantener a China fuera de América Latina comenzaron a poner de relieve que esta pretendía aprovechar el retiro de Estados Unidos del canal de Panamá para aumentar su presencia en la región. En 1999, cuando se gestionaba la entrega oficial del control del canal en virtud de los acuerdos suscritos por el Presidente Carter a fines de los años setenta, se celebraron audiencias públicas en el Congreso. El representante de Georgia, Bob Barr (Rep.)

recordando esta percepción de amenaza, insistió en que el gobierno de Clinton había cometido un error al no mantener una presencia militar en Panamá, con lo cual «había permitido que China colmara el vacío resultante» al entregarse el canal a la transnacional Hutchinson-Whampoa, que tenía «manifiestos y amplios vínculos con los militares chinos»¹³. Valiéndose de las mismas razones, el senador Barr señaló que los Estados Unidos debían estar dispuestos a enfrentar un proyecto secreto destinado a promover la inmigración ilegal a los Estados Unidos: «La China comunista ha resuelto ampliar y consolidar su influencia en el hemisferio occidental usando como base de operaciones el canal de Panamá, punto de confluencia de las Américas».

De igual manera, el representante de California, Dana Rohrabacher, se refirió a las estrategias bélicas asimétricas utilizadas por China e incluso empleó expresiones más fuertes cuando habló de la amenaza que ellas representaban.

It is essential to look at the Chinese role in Panama as part of a larger strategic picture. During the past two years, I have traveled around the Pacific rim recognizing what is certainly a long term strategy on Beijing's part to gain control of the world's key strategic choke points. A «vacuum-filling» pattern seems to be evident: Wherever in the Pacific the U.S. withdraws or is negligent militarily, politically or economically, the Chinese communists move in.

¹³ «The Future of the Panama Canal», Comisión senatorial sobre las Fuerzas Armadas, 22 de octubre de 1999, <<http://armed-services.senate.gov/hearings/1999/c991022.htm>>.

The serious threat posed to the West and to world peace by communist China is growing. But it is more subtle and less definitive than past threats. The thin line between the PRC government and private companies is blurred. Nevertheless, only a fool would ignore the danger. And that is what American policy toward Panama is *foolish*. If we do nothing, I can *guarantee* you that within a decade a communist Chinese regime that *hates* democracy and sees America as its primary enemy, will *dominate* the tiny country of Panama and the Panama Canal. This travesty need not happen, but we must exert forceful leadership to prevent it¹⁴.

Desde la cuestión del canal de Panamá, en las audiencias celebradas por la Comisión para la revisión de las relaciones económicas y de seguridad entre los Estados Unidos y la RPC y en las reuniones de la Subcomisión de la Cámara de Representantes para el Hemisferio Occidental se ha puesto de relieve el concepto de «amenaza china». El 6 de abril y el 21 de julio de 2005 distinguidos académicos y líderes del Congreso intervinieron en las audiencias públicas —que pueden escucharse por *webcast*— sobre las relaciones sinoestadounidenses y la presencia de la RPC en América Latina. Las audiencias son importantes porque ayudan a que la Cámara y el Senado adopten decisiones sobre cuestiones internacionales de gran interés para la nación. Si

bien es cierto que el parlamento no tiene la última palabra cuando se trata de la política exterior o hemisférica, ciertamente influye en la opinión pública, no solo en los Estados Unidos sino también en la impresión que se forman los chinos acerca de los Estados Unidos y de su estrategia diplomática¹⁵.

El 6 de abril de 2005, Dan Burton, (Rep.) presidente de la Subcomisión de la Cámara de Representantes para el hemisferio occidental, hizo un llamamiento a que se aplicara la estrategia de contención a las actividades de China en América Latina:

Weak legal systems, lax enforcement of labor standards, and an immature institutionalization of the respect for human rights are fertile ground for Beijing's agenda and China is definitely exploiting this opening.

I would caution our friends throughout Latin America about granting China full market economy status.

The traditional goals of U.S. policy in Latin America have always included promoting political stability, promoting democracy, increasing access to markets, and preventing the rise of a hegemonic power. Until we know the definitive answer to this question of whether China will play by the rules of fair trade, and engage responsibly on transnational issues, I believe we should be cautious and view the rise of Chinese power as something to be *counter-balanced* or *contained*, and perhaps go so far as to consider China's actions in

¹⁴ *Ibid.*, cursiva del autor.

¹⁵ Chen, Youwei, «China's Foreign Policy Making as Seen through Tiananmen», *Journal of Contemporary China*, 2 (37), nov. 2003, pp.715-738; Lubman, Stanley «The Dragon as Demon: images of China on Capitol Hill», *Journal of Contemporary China* 13 (40), agosto 2004, pp.541-565.

Latin America as the movement of a hegemonic power into our hemisphere¹⁶.

Al declarar ante la misma Comisión, Peter Brooks, de la conservadora Heritage Foundation, expresó lo siguiente:

It is hard to find a major international issue in which China is not playing a role: From weapons proliferation, to human rights, to energy security, to North Korea, Iran, Sudan, and the United Nations, China is present, and Beijing is increasingly confident of its high-profile role in world politics.

Bottom line: China is pursuing a «*realist*» foreign policy in order to advance its national interests. The existence of dissatisfaction with Washington or American policies in global capitals only makes it easier. China's grand strategy certainly applies to Latin America and the Caribbean, too¹⁷.

El 6 de abril de 2005, la Dra. June Teufel-Dreyer, presidenta de la Comisión Estados Unidos- China expresó a la subcomisión que:

So let me just summarize by saying that it is my belief that while China has no wish to go so far as to damage its relations with the United States, it does appear to be using Latin America to challenge the United States' supremacy in the Western Hemisphere, and to build a Third World coalition of nations with interests that may well be at variance

or even inimical to American interests and values. If the trends that I have outlined in my statement continue, they could pose a significant *challenge* to the Monroe Doctrine¹⁸.

Por su parte, el 21 de julio de 2005, al solicitar que se revisara la Doctrina Monroe, el Director de la Asia America Initiative, Albert Santoli dijo lo siguiente:

The most basic form of ancient Chinese warfare is called «the side principle.» This means to avoid clashing with the enemy's powerful sword in a frontal collision, at his point of strength. But rather using one's sword to cut into the warrior's exposed side.

Chinese geo-strategic practices of asymmetrical warfare, using both ancient techniques and modern «war by other means» *targeting* the «weak exposed sides» of the United States have been steadily and effectively growing during the past decade in Latin America. Chinese tactics are being used to gain political and economic influence, as well as military alliances and bases for cyber-electronic warfare. These developments are a *critical* challenge to the United States in a vulnerable resource-rich area on our *doorstep* that we have too often taken for granted.

U.S. policymakers should make a thorough *review* of the Monroe Doctrine to see how it may be applied to today's developments in the region...China should *not* be permitted to participate in United Nations peace keeping missions in the Americas¹⁹.

¹⁶ «China's Influence in the Western Hemisphere», audiencia de la Subcomisión para el Hemisferio Occidental de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes (6 de abril de 2005), Federal News Service. Cursiva del autor.

¹⁷ *Ibid.*, cursiva del autor.

¹⁸ *Ibid.*, cursiva del autor.

¹⁹ «China's Strategic Reach into Latin America». Testimonio presentado ante la Comisión

Obviamente, de acuerdo con estas opiniones, la RPC es un actor poco responsable en las relaciones internacionales y su interacción en la región influye negativamente en los intereses estadounidenses en el hemisferio occidental. Si bien es cierto que las cuatro afirmaciones anteriores cuestionan seriamente el papel de la RPC en la región, hubo algunas opiniones más moderadas al respecto. En general, estas fueron más favorables en la medida en que tuvieron más presente la estrategia global de China y no tan solo su interés en la región y en que las posiciones centraron más la atención en la relación sinoestadounidense.

La Dra. Cynthia Watson, profesora de estrategia del National War College y de la National Defense University, comenzó su intervención expresando que discrepaba mucho de lo dicho por la Dra. June Teufel-Dreyer y el señor Peter Brookes:

I think that we are at the present point not seeing a serious threat from China in its involvement in Latin America. What I think China is doing is building long-term links and bridges to the region that it can use in the future. I do not think that today I would identify China as a major threat to the United States in this region. I simply do not see what the basis to that would be....

For much of the past thirty years, China's ties with South American states have come in fourth place, behind growing interests in bilateral relations with the Pacific Rim (especially United States and Southeast Asia), European, and African states. The last of these is a region with which China could pretend «Third World solidarity» and considerably influence in the absence of competitors²⁰.

En su intervención, el Dr. Riordan Roett, profesor de ciencias políticas y Director de estudios sobre el hemisferio occidental de la Johns Hopkins University se refirió en tono conciliador a las cuestiones importantes:

I would comment on three aspects of China's emergence as a key player in global affairs. First, we must look at China in the broad strategic and global context, extraordinarily important, and the White House understands that. Second, in the Western Hemisphere, it is not going to be a major focus of Chinese diplomacy in the short-to medium-term. I do know what it will be in the long-term, but not in the short-to medium-term. China has demonstrated a strong desire for countries in the hemisphere to recognize the one-China policy –perfectly reasonably diplomatic issue, it seems to me– and they are moving to consolidate their access to energy resources given their growth, strategy, and their growth potential. That too, it seems to me, is reasonable.

de revisión de las relaciones Estados Unidos-China, «China's Growing Global Influence: Objectives and Strategies» (21 de julio de 2005). La cursiva es del autor.

²⁰ Ibid. Cursiva del autor. El primer párrafo corresponde a las intervenciones orales de la Dra. Watson, mientras que el segundo pertenece al documento que elaboró para la Comisión.

Finally, China is offering an important alternative to the United States. They do not have deficits in China, their reserves allow them to do things in South America that the United States cannot afford to do, which is an extraordinarily important issue. Competitiveness, infrastructure investment means Latin America will become more competitive. We are not building the bridges. We are not building the railroads. We are not improving the port. The Chinese may well be for selfish reasons, but the outcome will be a better competitive position for the Latin American countries in the world economy.

En su presentación por escrito a la Comisión, el Dr. Roett profundizó sus observaciones:

As we turn to China's presence in the Western Hemisphere, it is critical that we consider this global context and remember that China's emerging presence in the hemisphere is a natural evolution of that U.S. policy approach.

Is it in China's long-range interest to appear to threaten or challenge the United States in its own hemisphere? Absolutely not. Will China's presence offer benefits to our neighbors that the United States has been unable to offer? A very positive yes. China's surplus permits it to provide investment opportunities that the United States is not able to offer given our deficit situation. The United States should view the increased involvement of China in the hemisphere as an opportunity to provide needed support for infrastructure, positive trade balances, and new markets for the countries in the region.

The Western Hemisphere has not

been—and will not be—the major focus of Chinese diplomacy. Relations with the United States and the European Union, Asian regional security issues, and terrorism are of higher priority and will remain so for the foreseeable future. The Chinese approach to the region is driven by its rapidly rising need for foodstuffs and natural resources created by its extraordinary rates of growth, in addition to its constant diplomatic offensive to «quarantine» Taiwan. The latter goal has been largely achieved; the former strategy is underway....

Will China risk a rupture in its strategic relationship with the United States over its links to Venezuela? Nothing is impossible in international relations, of course. But given the newly prudent, multilateral approach that China has taken to its role in the world, it is unlikely. The problem is not China, but Venezuela²¹.

Cabría pensar que el Departamento de Estado o el Departamento de Defensa serían más recelosos en sus opiniones acerca de la presencia de China en América Latina. Pese a ello, a juicio de dos autoridades de gobierno la intervención de China en la región es mínima. En su intervención, el señor Rogelio Pardo-Maurer, Secretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, minimizó la idea de que dicha presencia constituyera una amenaza:

Our relationship with each country is different, and is conducted on unique terms. Nevertheless, throughout the region our friendship is reflected in the entire range of military cooperation,

²¹ Ibid.

operations, exercises, training, equipping, education, doctrine, even uniforms, and for lack of a better term, élan. We do not see China as directly competitive in these areas.

There is no evidence of Chinese interest in establishing a continuous military presence in the region nor is there evidence that Chinese military activities in the Western Hemisphere, including arms sales, pose a direct conventional threat to the United States²².

Cuando aún se encontraba en funciones, el señor Roger Noriega, ex Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, que dista mucho de tener manga ancha cuando se trata de asuntos relacionados con la seguridad, hizo hincapié en los valores compartidos por los Estados Unidos y sus vecinos del sur y señaló que:

As in Asia and Africa, China's growing profile in this hemisphere reflects its *broader* emergence as a global political and economic power. China's interests in Latin America are driven by several important factors, some of which have been alluded to here, to secure reliable sources of raw materials for its continued economic expansion; to lessen its isolation in international fora; to showcase its emergence as a major power in the world; to gain bargaining power in seeking exemptions from global trade rules; to pursue defense and intelligence opportunities; and to pursue its policy of isolating Taiwan, which is recognized by 12 of the Latin America Governments.

We continue to *monitor* closely

China's outreach to Latin America as we monitor it around the world. We seek to ensure that this activity does not run counter to U.S. goals in the region and is compatible with this hemisphere's hard-won progress toward representative democracy. We see several drawbacks clearly associated with Chinese economic engagement in the region....

Nevertheless, it is important to measure China's intentions, in part, by the close alliances that it pursues in this region. Obviously, if it chooses to align itself with disruptive forces, such as Castro's Cuba and others, then it would be of great concern to the United States.

Cuando se le comentó que la RPC se había comprometido a invertir 100 mil millones de dólares en la región en los diez años siguientes, Noriega expresó que las inversiones estadounidenses habían alcanzado esa cifra en 1970. En su presentación por escrito también se refirió más detalladamente a los intereses compartidos por Estados Unidos y América Latina:

The Western Hemisphere is *our* home. By virtue of geography, history, culture, demographics, and economics, the United States is linked to our Hemispheric partners in ways other countries cannot match....China's growing presence in the region reflects its growing engagement *throughout* the world. It does *not necessarily* constitute a threat to U.S. interests. Nonetheless, we remain keenly aware that China's growing economic ties to the Hemisphere includes a political dimension²³.

²² Ibid.

²³ «China's Influence in the Western Hemisphere», 6 de abril de 2005, cursiva del autor.

A juzgar por lo expresado en las audiencias públicas de las Comisiones, los principales círculos académicos dan cuenta de una amplia gama de opiniones. Sin embargo, desde el punto de vista diplomático al parecer se tiende a minimizar la importancia de la presencia de la RPC, sus intenciones y el peligro que hipotéticamente representa²⁴.

LA AMENAZA CHINA: ASPECTOS GENERALES

Ante todo, hay que señalar que se suele confundir competencia china con amenaza china. A nivel político, el Partido Comunista de China (PCCh) es abiertamente contrario a las acciones militares unilaterales y a un sistema internacional unipolar. Sin embargo, un número importante de demócratas y de republicanos se opone a que se emprendan costosas acciones unilaterales. Desde el punto de vista económico, el crecimiento de la RPC ha afectado seriamente a algunos sectores del mercado estadounidense. Sin embargo, durante varias décadas, Japón ha competido directamente con los Estados Unidos y en el último medio siglo la competencia mexicana ha desplazado a gran parte de las industrias automotriz y textil estadounidenses. El enfrentamiento militar entre la RPC y Estados Unidos durante la guerra de Corea, la asistencia

prestada por China a los movimientos revolucionarios de América Latina y el sudeste asiático en los años 1960 y las diferencias manifiestas entre ambas naciones, dan la impresión de que la RPC parece más bien una amenaza a largo plazo y no un rival comercial como el Japón, México o la India. Por el momento no hay que confundir competencia con amenaza. Hay que recordar que si bien alguna vez se consideró que México y Japón eran un peligro importante, la alianza entre Japón y los Estados Unidos pudo superar Pearl Harbor y dos bombas atómicas, y que tras varios enfrentamientos militares, la relación mexicano-estadounidense desde principios del siglo XX ha llegado al actual grado de interdependencia entre ambos países. Por esta razón, es preciso realizar un estudio que permita defender distintos intereses nacionales de los Estados Unidos. Los grupos pro Taiwán, anti Castro o anti Chávez, pro comercio bilateral con México y Centroamérica, anti libre comercio o pro derechos humanos a menudo han utilizado la amenaza china para resguardar sus propios intereses, por distintos que ellos sean.

Otro aspecto relacionado con el concepto de amenaza es la ampliación del concepto de seguridad. Aplicado a los ámbitos político, comercial y militar, prácticamente cualquier cambio en América Latina se aprovecha para sos-

²⁴ No hay duda de que en los círculos de gobierno no hay consenso sobre si China representa una amenaza, ni respecto de la manera en que hay que conducir las relaciones sinoestadounidenses. Véase «Competing Interests Divide U.S. China Policy», Hawkins, William R., *China Brief*, Vol. VI, N° 13, 21 de junio de 2006, pp. 6-8.

tener que constituye un peligro para la seguridad de los Estados Unidos²⁵. Al respecto, pese a la importancia del canal de Panamá para el país, no debería exagerarse la importancia de la simple privatización de algunas esclusas para su seguridad nacional. Después de todo, los Estados Unidos han entregado en concesión la administración de sus propios puertos. La ampliación del concepto de seguridad se ha utilizado para provocar alarma por las inversiones chinas, el crecimiento de sus empresas y el incumplimiento por estas de la legislación laboral y ambiental. Si bien es cierto que habría que seguir de cerca el crecimiento chino, invocar problemas de seguridad implica que Estados Unidos puede y quiere detener por la fuerza el ingreso de China en la región. Aceptar esta idea indica que sería contraproducente que Estados Unidos tomara medidas para limitar la presencia de ciudadanos chinos o de la RPC en la región. Sea cual fuere la causa, hay que recordar que no todos los problemas relacionados con la seguridad nacional pueden manejarse eficazmente mediante la fuerza militar. Antes de entrar en un debate general sobre la presencia china en América Latina es preciso examinar las prioridades y opciones de Estados Unidos en la región conjuntamente con los demás aspectos relativos a la seguridad nacional.

En tercer lugar, gran parte de la controversia al interior de Estados Unidos, a menudo desencadenada por los medios de comunicación, se relaciona más bien con las intenciones chinas en la región y no con lo que la RPC ha hecho o está haciendo para poner en peligro los intereses nacionales de los Estados Unidos en ella²⁶. Lo único cierto es que el comercio entre la RPC y América Latina ha aumentado, que numerosas delegaciones políticas realizan «diplomacia de visitas» y que los contactos entre militares con la región han incrementado moderadamente. Aunque la política de Estado incentiva a las empresas, es un error vincular la estrategia de defensa de la RPC con los vínculos comerciales, como si los empresarios chinos fueran uno solo con el Estado. Más peligroso aún es suponer que reducir el comercio entre China y América Latina mediante algún tipo de acción hegemónica impedirá que los militares chinos logren sus propios objetivos. Por desgracia, gran parte del debate continúa girando en torno a lo que pretende hacer la RPC mejorando sus vínculos con la región, en vez de mostrar lo que realmente ha hecho o está haciendo. El problema radica en parte en la falta de un programa común sobre lo que Estados Unidos quiere y debe hacer en la región.

Por esta razón, es indispensable or-

²⁵ Esto tiene sentido si la idea es mantener el *statu quo*.

²⁶ Un ejemplo del uso de documentos de base ideológica para analizar la estrategia de la RPC en América Latina se encuentra en Cole, Dorothy D., «The Sleeping Dragon Awakens: Ramifications of Chinese Influence in Latin America», proyecto de investigación del U.S. Army War Collage, marzo de 2006.

ganizar los intereses estadounidenses relacionados con su seguridad interna. Entre ellos debe ocuparse de la siguiente: 1. Asegurar el acceso permanente al canal de Panamá, así como su protección; 2. Luchar contra el narcotráfico; 3. Asegurar la estabilidad económica y política en el Caribe y Centroamérica; 4. Proteger las inversiones y los intereses financieros y comerciales de Estados Unidos en la región; 5. Proteger los derechos humanos y promover los valores democráticos; y 6. Impedir que se produzca una «segunda Cuba»²⁷.

Al examinar estos temas generales que afectan la seguridad nacional de los Estados Unidos, cabe formular algunas observaciones sobre la cuestión de fondo, que es la presencia china en América Latina. Ante todo, lo que más interesa a los Estados Unidos es el canal de Panamá, las drogas y la cuestión de los refugiados. Segundo, para la RPC estos temas no son prioritarios²⁸. Tercero, tampoco lo son para los países de la región que confrontan la dura realidad de la pobreza, economías incipientes e instituciones débiles. Por último, si bien es cierto que los intereses de la RPC y los problemas que confronta América Latina no se contraponen a los intereses nacionales de los Estados Unidos en materia de seguridad, mientras el terrorismo sea la primordial inquietud de la política exterior estadounidense difícil-

mente encontrarán mucho terreno común.

Aunque los intereses de la RPC y de los Estados Unidos en América Latina no son coincidentes, el hecho de que ambos se necesiten recíprocamente en otros escenarios internacionales reduce la importancia de América Latina como escenario. Además de lo complejo que resulta lograr la integración económica entre ambos, China y Estados Unidos se necesitan para resolver problemas tales como la piratería, el narcotráfico, el terrorismo y la seguridad energética. Para poder crecer tranquila y exitosamente, la RPC necesita que los Estados Unidos aseguren la paz y la estabilidad en el este de Asia. Considerando la multiplicidad de desafíos internos demográficos, políticos y de diversa naturaleza que confronta China lo más probable es que a mediano plazo no se arriesgue a un enfrentamiento directo con Estados Unidos. Al mismo tiempo, China contribuirá mejor a la labor de reconstrucción de los Estados fallidos que realiza Estados Unidos en todo el mundo ayudándolo en el marco de la no proliferación y luchando contra la creciente radicalización ideológica.

Tal como en el pasado fue importante conocer la estrategia global de la Unión Soviética para poder entender la amenaza que representaba, en el caso

²⁷ Jordan, Taylor, Mazarr, «Latin America», pp.453-482.

²⁸ Para un punto de vista muy diferente, véase el artículo de Stephen Johnson, de la Heritage Foundation, «Balancing China's Growing Influence in Latin America», 24 de octubre de 2005, en el que sostiene que en la práctica China y los Estados Unidos tienen intereses contrapuestos <<http://www.heritage.org/Research/Latin America/bg1888.cfm>>.

de China es indispensable comprender el lugar que ocupa el plan regional dentro de su estrategia general para no caer en el error de considerar que constituye un peligro inminente para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

AMÉRICA LATINA EN LA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

Cuando los analistas cuestionan las intenciones de la RPC en América Latina, a menudo se refieren a su ideología comunista o a la ayuda financiera que prestó a los movimientos revolucionarios de la región en los años 1960. Si bien es cierto que antes del decenio de 1980 ambos fueron fundamentales para entender la estrategia china en la región, bajo Deng Xiaoping, la segunda generación del Partido Comunista de China no solo realizó reformas relacionadas con la modernización del país sino que

racionalizó la ideología comunista, adoptando el pragmatismo como principio rector de las relaciones internacionales del país²⁹. Debido a que esta ideología ha ido perdiendo utilidad e importancia política y ha cedido terreno en el discurso político, hecho que también se observa en su creciente presencia en América Latina³⁰.

Utilizando consignas grandilocuentes como «surgimiento pacífico», «líder del Tercer Mundo» y «cooperación Sur-Sur», China continúa valiéndose de los principios universales de la ideología comunista para bajarle el perfil a sus ambiciones para el futuro³¹. Sin embargo, para llegar a ser una potencia mundial en los próximos cincuenta años, China necesita tres cosas: primero, un medio ambiente económico y políticamente estable al interior del país; segundo, unir a Taiwán con el territorio continental para lograr legitimidad interna y tercero, crear una zona pacífica y estable en la cuenca del Pacífico. Co-

²⁹ Al introducir numerosas reformas internas, en 1978, el líder chino Deng Xiaoping reemplazó indirectamente la ideología comunista por el crecimiento económico como eje de la legitimidad del gobierno. Si bien podría sostenerse que en el plano internacional la RPC siempre ha sido pragmática, el período posterior a la revolución cultural marcó un claro desplazamiento de la ideología comunista hacia el pragmatismo. Durante sus gobiernos, tanto Jiang Zemin como Hu Jintao aplicaron el mismo pragmatismo. Aunque a un estadounidense suele resultarle difícil distinguir entre un régimen comunista autoritario y un régimen autoritario pragmático que antes adhería a la ideología comunista, para comprender la actual estrategia de la RPC es indispensable hacerlo.

³⁰ El ex embajador de Estados Unidos en Bolivia V. Manuel Rocha (2000-2002) sostiene que las excelentes relaciones que China ha mantenido con numerosos países de América Latina no tienen un sustento ideológico. «China and Latin America: Ten Observations», exposición realizada en la China- Latin America Task Force, 19 de junio de 2006.

³¹ El informe al Congreso FY04 sobre el poder militar chino se examina en *24 Character Strategy* de Deng Xiaoping <<http://www.defenselink.mil/pubs/d20040528PRC.pdf>>. Aconseja lo siguiente: «mantenerse tranquilo para observar, conservar la compostura al reaccionar, mantenerse firme, ocultar nuestras capacidades y esperar, nunca tomar la delantera, y poder lograr algo».

nociendo sus objetivos internos resulta más fácil comprender sus metas regionales en América Latina. De lo contrario, Estados Unidos sobrestimaré el valor estratégico de China y ello tendría serias repercusiones económicas y políticas, entre otros, para Estados Unidos, América Latina y la propia RPC.

La táctica de la «diplomacia de visitas» que utiliza China en su estrategia hacia América Latina tiene dos *metas* principales relacionadas con las tres *necesidades* antes mencionadas, así como con algunos intereses importantes de la región en su conjunto.

En primer lugar, China necesita de manera cada vez más apremiante asegurarse mercados para sus exportaciones en todo el mundo. Debido a que la población de América Latina supera los quinientos millones de habitantes, la región será un destino de creciente importancia para estos efectos. La RPC aspira a ser considerada una «economía de mercado» en la región a fin de impedir que en el futuro se la acuse de dumping³². Pero lo más importante es que la región cuenta con la mayoría de

las materias primas y de los minerales de que depende cada vez más la economía china. En otras palabras, a medida que China vaya creciendo, América Latina será vital para la satisfacción de su creciente necesidad de recursos y como destino de sus exportaciones.

En segundo lugar y factor decididamente más político, la RPC confía en poder ganarle la batalla a Taiwán en materia de relaciones diplomáticas con América Latina, ya que casi la mitad de los países que mantienen lazos diplomáticos con la isla (12 de 26) pertenecen a la región³³. Debido a que la reunificación de Taiwán con China continental es indispensable para la legitimidad interna del Partido Comunista, América Latina se convierte en pieza clave. Por esta razón, tanto la RPC como Taiwán han desplegado una «diplomacia del dólar» para «comprarse» las relaciones diplomáticas³⁴.

Por mucho que no se trate de grandes metas, a la RPC le interesa América Latina como bloque de votación en las Naciones Unidas y como región que aspira a examinar el multilateralismo a

³² No obstante que China aceptó ser admitida en la Organización Mundial de Comercio en calidad de economía no de mercado, ha realizado una activa campaña para persuadir a sus asociados comerciales que la reconozcan unilateralmente como economía de mercado, con lo cual se protege de demasiadas acusaciones de dumping. Chile, Brasil, Argentina, Perú, Venezuela, Guyana, Barbados, Jamaica y Antigua y Barbuda le han reconocido esta calidad.

³³ Mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, la República Dominicana, St. Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas.

³⁴ En marzo de 2004 y enero de 2005, rompieron relaciones diplomáticas con Taiwán Dominica y Granada, respectivamente, después de que la RPC les ofreció ayuda financiera por millones de dólares. (En el caso de Dominica, la suma ofrecida fue de 122 millones de dólares). Citado en «China's Growing Interest in Latin America», CRS Report for Congress, 20 de abril de 2005.

expensas del unilateralismo de los Estados Unidos. La idea de la votación en bloque se basa en el supuesto de que mientras más estrecha sea la relación económica y política de la RPC con la región, menores serán las posibilidades de que esta condene a China en las Naciones Unidas por la violación de los derechos humanos. Además, la RPC confía en que una relación más estrecha impedirá que un número reducido pero bastante cohesionado y politizado de países centroamericanos proponga que Taiwán sea admitido en foros internacionales tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la Organización Mundial de la Salud.

Otra cosa que interesa a la RPC es que el mundo se incline hacia un orden multipolar y deje atrás la distribución unipolar. Pese a que este interés no se centra exclusivamente en América Latina, China confía en que podrá valerse de su influencia y de sus aliados en la región para crear un escenario internacional favorable a su crecimiento. Con todo, en el logro de sus objetivos procura no molestar a Washington ni causar alarma en el Departamento de Defensa. Por esta razón, Brasil, Argentina y en menor medida México son parte central de su estrategia. En efecto, estos países no solo reflejan el creciente consenso regional contra la acción unilateral de los Estados Unidos, sino que sus gobiernos de corte moderado y su mayor peso económico los convierte en blanco de la estrategia regional de la RPC. Debido a su tradicional cautela,

China continúa desconfiando de las posibles ventajas de un mayor compromiso con regímenes abiertamente antiestadounidenses como Venezuela y Cuba, y posiblemente más confrontacionales como Bolivia y Nicaragua.

Lo anterior coincide con la forma en que la RPC clasifica a los países de América Latina. Por lo general, atribuye una categoría diferente según la importancia relativa de las relaciones que mantiene con el país y de su lugar en la región. Así, distingue entre «asociados estratégicos», «asociados cooperativos» y «amigos con los cuales mantiene relaciones de cooperación». Solo a Brasil (1994), Venezuela (mayo de 2001), Argentina y México (ambos en 2004) les ha atribuido la categoría de «asociados estratégicos» debido a su importancia económica y política. Chile entra en la categoría de «asociado cooperativo» y Cuba en la de «amigo con el cual mantiene relaciones de cooperación».

Un breve análisis ayuda a despejar las especulaciones acerca de las intenciones de la RPC en contraposición a su verdadera orientación estratégica. Brasil ha sido y continuará siendo por bastante tiempo el principal interés de China en la región. Desde el punto de vista estratégico Brasil es el socio ideal debido a que se ha subestimado su influencia política en la región, a que desde 1974 ha respetado la llamada «política de una sola China», a la colaboración tecnológica entre ambos y a que en cierto sentido ha cuestionado directamente el comportamiento hegemónico de los Estados Unidos. Consideran-

do que en 2004 representó más de 40% de las exportaciones a China desde la región (8 mil millones de dólares de un total de 20 mil millones), incluido el 30% del total de las importaciones chinas de soja y 16% del total de las importaciones de mineral de hierro, más que un simple objetivo estratégico Brasil se ha convertido en un importante socio comercial en lo que se refiere a productos alimenticios, materias primas y minerales³⁵. Sin embargo, dejando de lado que representa una situación ideal en un enfrentamiento común contra Estados Unidos, las relaciones entre ambos no han estado exentas de problemas³⁶. Tras reconocer a China como «economía de mercado» durante la visita al país del presidente Hu Jintao, Brasil confió en que China respaldaría sus aspiraciones de ser elegido miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, durante la visita los medios de prensa informaron que el presidente Hu había prometido invertir 100 mil millones de dólares en el país en los diez años siguientes, pero luego los chinos explicaron que el presidente se había referido al comercio y no a las inversiones.

Aunque menos importantes que Brasil, su creciente comercio bilateral con China califica a Argentina y México como asociados estratégicos. El primero no solo es un importante mercado exportador de productos alimenticios sino que podría convertirse en asociado político de peso para asuntos intrarregionales, incluso para la incorporación de la RPC al Mercosur y al Banco Interamericano de Desarrollo. Desde comienzos de los años 1990 México ha estado observando con inquietud la competencia del mercado chino con la industria textil mexicana. Pese a que el Presidente Fox y otras autoridades han cometido una serie de errores políticos relacionados con el explosivo crecimiento de China, continúa siendo su segundo socio comercial en la región y recibe grandes inversiones chinas, a menudo orientadas a ubicar mejor a la industria china en Norteamérica a través del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

Para los Estados Unidos, Venezuela es el «asociado estratégico» más conflictivo de China³⁷. Chávez ha iniciado una activa campaña diplomática de acercamiento mediante cuatro visitas

³⁵ Domínguez, p. 27.

³⁶ La revista *The Economist* se refirió a la frustración de Brasil en el artículo «Falling Out of Love», 4 de agosto de 2003, <<http://www.com/world/la/displayStory.cfm?storyid=4249937>>.

³⁷ En su monografía *U.S. National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, junio de 2005, pp.5-8, R. Evans Ellis afirma que Venezuela es el principal asociado estratégico de China. Por su parte, William Ratliff tiene una percepción muy diferente de la relación sinovenezolana y realiza un excelente análisis de la forma en que el pragmatismo chino de la RPC maneja a Hugo Chavez: «Beijing's Pragmatism Meets Hugo Chavez», *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XII, N°2, invierno/primavera 2006, pp. 75-83.

presidenciales a Beijing (1999, 2001, 2004 y 2006) con el fin de establecer unilateralmente una especie de alianza. Debido a la ofensiva campaña antinorteamericana de Chávez en los planos nacional, regional e internacional, China tiene plena conciencia de que los Departamentos de Estado y de Defensa considerarán que todo aquello que rebase una simple relación comercial es una intromisión en su patio trasero. Aunque es difícil apreciar el monto de las inversiones chinas en Venezuela en los últimos años, es un hecho que ellas rebasan los centenares de millones de dólares, principalmente en petróleo y gas natural³⁸. Pese a su importancia, la estrategia política oportunista de Chávez está utilizando las inversiones para despertar los temores de Washington y tratar de poner a China bajo un paraguas antinorteamericano.

En general, quienes consideran que Chávez es un peligro serio y no una simple molestia son los mismos que piensan que China es una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Sin embargo, antes de caer en una caracterización tan simple, hay dos elementos que ayudarían a esclarecer la controversia acerca de la relación

sinovenezolana. En primer lugar, China comenzó a fijar la atención en Venezuela para diversificar su base de seguridad energética antes del golpe de Estado del 11 de abril de 2002³⁹. Esto es importante porque en realidad, Chávez comenzó su abierta campaña antiestadounidense después de producido el golpe⁴⁰, lo que demuestra que China no se acercó a Venezuela por motivos ideológicos. De haber sido pragmático, si el golpe hubiere prosperado China habría negociado con los cabecillas o con el presidente interino Pedro Carmona. En segundo lugar, en la gira que realizó por la región en noviembre de 2004 el presidente Hu Jintao no incluyó a Venezuela, lo que revela que China no está dispuesta a poner en riesgo el diálogo estratégico que ha logrado entablar con los Estados Unidos cediendo a las propuestas populistas de Chávez. Finalmente, aunque la RPC no atribuye demasiada importancia al régimen político del país con que establece relaciones, su pragmatismo le indica que la democracia populista autoritaria de Venezuela puede significarle un elevado costo no solo al país sino que a la región y a las inversiones chinas⁴¹. Por esta razón, si Chávez mantiene su pos-

³⁸ Wenran, Jiang, «China's Energy Engagement with Latin America, *China Brief*, Vol. VI, N° 16, The Jamestown Foundation, 2 de agosto de 2006.

³⁹ En mayo de 2001, la RPC nombró asociado estratégico a Venezuela y no a Chávez.

⁴⁰ Para Javier Corrales, el Plan estratégico de Chávez para realizar la revolución bolivariana, de noviembre de 2004, es el verdadero punto de partida de la agresiva campaña anti Estados Unidos. Según Corrales, Chávez sostuvo por primera vez el 20 de febrero de 2005 que Bush planeaba asesinarlo e invadir Venezuela, «Looking for an Alternative market for Venezuelan Oil: Will China Help?», documento de trabajo, 15 de septiembre de 2005.

⁴¹ Como dice Javier Corrales, «nada me indica que a China le agrade tanto la revolución bolivariana». Documento de trabajo.

tura antinorteamericana, lo más probable es que para China el costo sería superior a los beneficios. En otras palabras, Beijing y Chávez tienen objetivos distintos y un interés muy diferente en la relación entre ambos.

Naturalmente, la designación de «asociados estratégicos» por China siempre deja margen de dudas respecto de las inquietudes estadounidenses acerca de su seguridad nacional. Sin embargo, si el enfoque de China solo fuera ideológico u orientado exclusivamente a formar una coalición antiestadounidense, Cuba, Bolivia y posiblemente Nicaragua serían figuras centrales de su «guerra contra la hegemonía de los Estados Unidos». Y si bien es cierto que todos sus «asociados estratégicos» en la región rechazaron la actuación unilateral de Estados Unidos en Irak, los cuatro países, salvo quizá Venezuela, habrían rechazado el unilateralismo bajo cualquier bandera, sin importarles que fuera dirigido por Japón, Rusia o China. En consecuencia, no fue la presencia china la razón por la cual la región rechazó el unilateralismo estadounidense; más bien, ella fue una manifestación de la posición que han mantenido la mayoría de los países de la región desde comienzos del siglo 20.

Lo que más llama la atención de la

presencia de la RPC en América Latina no son solamente sus asociados estratégicos. En efecto, Argentina, Brasil, México y Venezuela habrían sido objetivo estratégico para cualquier potencia de mediana importancia que persiguiera una autonomía política estable y un mercado amplio basado en el incremento de sus exportaciones. Como ya se dijo, lo importante es que China haya sido capaz de avanzar en el cumplimiento de todas sus grandes metas políticas y económicas y en la satisfacción de la casi totalidad de sus intereses⁴². Si se tiene en cuenta la rapidez con que ha avanzado la RPC, cabe preguntarse cuáles logros verdaderamente constituyen un problema para la seguridad interna de los Estados Unidos.

ASPECTOS QUE CONSTITUYEN UN PROBLEMA PARA LA SEGURIDAD INTERNA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Aunque los Departamentos de Estado y de Defensa de los Estados Unidos lo nieguen, uno de los temores son los crecientes contactos entre militares chinos y sus contrapartes de América Latina⁴³. Es natural que exista una vigilancia permanente de este tipo de contactos y de quienes participan en ellos,

⁴² Joshua Kurlantzick analiza detalladamente la estrategia de la RPC y los logros de su presencia en la región. Agrega que la RPC ha procurado mejorar su imagen a nivel mundial por una serie de razones importantes. «China's Latin Leap Forward», *World Policy Institute*, Vol. 23, Nº 23 (otoño 2006), pp. 33-41.

⁴³ Un estudio clásico desde el punto de vista del peligro militar se encuentra en Maloof, F. Michael, «Chinese military on rise in Latin America», *Joseph Farah's G2 Bulletin*, 21 de noviembre de 2006. Véase también Ellis, *U.S. National Security*, pp. 22-26.

puesto que para China y la mayoría de los países de América Latina los Estados Unidos son la principal amenaza militar extracontinental. En consecuencia, todo plan, venta de armamento o intercambio de información militar de carácter reservado sería una amenaza directa a los intereses nacionales de los Estados Unidos, tanto a nivel regional como mundial. Como nadie ignora lo difícil que es conseguir información confiable, prácticamente no tiene sentido comparar el número de visitas de militares estadounidenses a la región con los contactos militares con la RPC.

En el debate en torno a las intenciones de la RPC y las actuaciones que verdaderamente constituyen una amenaza hay bastante consenso respecto de algunas áreas que deberían ser objeto de vigilancia más estrecha por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Mucho se especula sobre la cooperación tecnológica sinobrasileña, que ha aumentado significativamente desde el lanzamiento conjunto de dos satélites en 1999 y 2003. Aunque originalmente se trataba de tecnología pacífica, sigue habiendo dudas sobre si

China y Brasil han utilizado o utilizarán los satélites con una doble finalidad militar y pacífica⁴⁴. En el período de la posguerra fría las relaciones sinocubanas han sido motivo de inquietud y algunos autores incluso han sostenido que Cuba es el principal socio de China en la región⁴⁵. Sosteniendo que entre ambos habría una estrecha cooperación militar, algunas fuentes afirman que desde 1999 China mantiene dos centros de información de inteligencia y que está negociando la compra de Lourdes, una ex base soviética⁴⁶.

Durante una audiencia del Congreso, el General Bantz Craddock, del Comando Sur de los Estados Unidos, señaló que la Ley de protección de los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, de 2002, ha sido un serio obstáculo en las relaciones bilaterales del país puesto que ha impedido otorgar ayuda militar a varios aliados de América Latina, incluso Perú y Costa Rica⁴⁷. Brasil, Chile y Bolivia, entre otros, que suscribieron el Tratado de Roma que crea el Tribunal Penal Internacional sin excluir su aplicación a los militares estadounidenses por la vía de

⁴⁴ Jubany, Florencia y Daniel Poon, «Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective», Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), marzo de 2006, p.8.

⁴⁵ Erikson, Daniel, «Cuba, China, Venezuela: New Developments», Cuba in Transition, Vol.15. Trabajo presentado en la 15a. reunión anual de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana (ASCE), 4 a 6 de agosto de 2005.

⁴⁶ Lafargue, François, «China's Strategies in Latin America», *Military Review* (mayo/junio 2005), pp. 80-84.

⁴⁷ Colombia y Argentina han exceptuado la aplicación de las disposiciones del TPI a los miembros de las fuerzas militares estadounidenses. El texto de la Ley de protección de los miembros de las fuerzas armadas de los estados Unidos se encuentra en Dirección de Asuntos Políticos y Militares, 30 de julio de 2003, <www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/23425.htm>.

la extradición no podrán obtener ayuda financiera de los Estados Unidos mediante la asistencia militar. Después de las afirmaciones del General Craddock han surgido temores de que China haya llenado el vacío dejado por los Estados Unidos mediante nuevos vínculos militares. Sin embargo, el Presidente Bush parece haberse percatado de que lo que pierde Estados Unidos lo gana China y el 2 de octubre de 2002 restableció la ayuda militar a los países que ya habían ratificado el Tratado, incluidos Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay⁴⁸.

En un estudio publicado en Estados Unidos por el Naval War College se afirma que la amenaza ideológica y política de la presencia china en América Latina a los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos es mínima. Sin embargo, menciona algunos elementos claves que si bien no se relacionan necesariamente con la estrategia o el gobierno de la RPC deberían ser objeto de vigilancia, a saber: las triadas o grupos de crimen organizado, la inmigración ilegal, el área de triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, la relación sinocubana y las iniciativas chinas en el canal de Pana-

má⁴⁹.

Respecto de si el ingreso de la RPC como observador permanente en la Organización de los Estados Americanos, en 2004, debe o no considerarse como una intromisión en el patio trasero de los Estados Unidos, el consenso es menor. China ha estado solicitando ser admitido en el Banco Interamericano de Desarrollo desde 1993. En 1994 se convirtió en el primer país asiático en incorporarse como observador en la Asociación Latinoamericana de Integración y en 1997 ingresó al Banco de Desarrollo del Caribe⁵⁰. Por una parte, los Estados Unidos son partidarios de la presencia China en el plano internacional, basándose en que ello contribuirá a moderar sus convicciones ideológicas y con el tiempo a democratizar su sistema de gobierno. Sin embargo, en Estados Unidos siempre habrá enemigos de la RPC que promuevan la revisión de la doctrina Monroe para que tropas chinas no participen en las operaciones de mantenimiento de la paz en Haití.

En el debate acerca de las relaciones militares entre China y otros países abundan las opiniones, pero naturalmente escasea la información confiable y sobran las conjeturas. Como se desprende de una serie de declaraciones diplomáticas formuladas en audiencias

⁴⁸ Casa Blanca, Memorando para el Secretario de Estado, Oficina del Secretario de Prensa, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061002-7.html>>.

⁴⁹ Delamer, Guillermo R., Lyle J. Goldstein, Jorge Eduardo Malena y Gabriela E. Porn, «Chinese Interests in Latin America», en *Latin American Security Challenges: A collaboration inquiry from North and South*, Paul D. Taylor (ed.), Naval War College, Newport, R.I., 2004, pp. 91-95.

⁵⁰ Li, He, «Rivalry between Taiwán and the PRC in Latin America», *Journal of Chinese Political Sciences*, Vol.10, N°2, otoño 2005, pp.86-87.

públicas, es un hecho que al gobierno del Presidente George W. Bush el tema aún no le preocupa demasiado. La verdad es que solo 1 página (de 37) del informe sobre las relaciones sinoestadounidenses elaborado en 2006 por el Congressional Research Service, que se encarga de realizar estudios objetivos sobre diversos temas para el Congreso de los Estados Unidos, se refiere a los intereses de la RPC en América Latina y al hablar de la presencia china en la región no menciona la palabra «militar»⁵¹.

CONCLUSIONES

A partir del 11 de septiembre de 2001, el Presidente George W. Bush ha logrado mantener un diálogo estratégico positivo con la RPC. Con esto no quiere decirse que la mejora de las relaciones se deba a Estados Unidos sino más bien destacar que su gobierno ha enfrentado una serie de crisis internacionales relacionadas con la RPC que, si se tiene en cuenta el clima de amenaza que domina las percepciones de la prensa y de las audiencias del Congreso sobre la RPC, ha hecho difícil mantener una relación positiva. Es posible que el Secretario de Estado Colin Powell no haya exagerado cuando en 2004 expresó en *Foreign Affairs* y reiteró en 2005 que las relaciones sinoestadounidenses nunca habían sido mejores desde el viaje del Presidente Nixon a

Beijing⁵². Por importante que sea actualmente la relación sinoestadounidense, no puede menos que observarse el deterioro de la relación entre Estados Unidos y América Latina. Aunque fuera cierto -- y puede no serlo -- que la RPC no utilizará a la región contra los Estados Unidos en su propio patio trasero, ello no impedirá que América Latina busque quien reemplace a los Estados Unidos hasta que este vuelva a prestarle atención y apoyo. En otras palabras, en el peor de los casos Estados Unidos enfrentará una América Latina dispuesta a adoptar un nuevo modelo de Beijing, obstaculizando las iniciativas de libre comercio, aceptando reorientar hacia China sus recursos mineros y energéticos a expensas de los Estados Unidos y desestabilizando las democracias de la región. Por el contrario, el mejor de los casos, una China pragmática atenuará las diferencias ideológicas a través de la región, mejorará la infraestructura mediante inversiones directas y contribuirá indirectamente a reducir la pobreza y al fortalecimiento de las instituciones.

Lo más probable es que en el futuro la realidad se sitúe en un punto entre ambos extremos. Sin embargo, Estados Unidos debe decidirse a no ceder ante China ni ante América Latina, sino más bien comprometerse con ambos y asegurar que sus intereses estén protegidos. Permitiendo que la amenaza china provoque temores que lo lleven a im-

⁵¹ Dumbaugh, Ferry, «China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy», Congressional Research Service, Informe al Congreso, 30 de marzo de 2006.

⁵² Powell, Colin L., «Strategy of Partnerships», *Foreign Affairs*, enero/feb.2004.

poner una nueva y mayor influencia hegemónica y unilateral solo se logrará excluirlo totalmente del nuevo campo de juego. Como señaló el ex embajador de Estados Unidos en Bolivia, Manuel Rocha: «En pocas palabras, los chinos llegaron y hay que aprender a vivir con ellos. Es la única actitud sensata. Hacer lo contrario sería contraproducente». Además, no está en absoluto claro que América Latina no se sentirá decepcionada si China no cumple sus promesas o compite directamente con algunas de las industrias de la región.

Para atraer a América Latina y China, Estados Unidos tiene que definir sus objetivos e intereses en la región. Solo entonces deberá analizar cuáles son sus opciones realistas para asegurar que sus intereses estén protegidos. Quienes piden que se aplique a China una política de contención han llegado tarde al debate, no comprenden a la RPC y exageran la influencia que ejercen los Estados Unidos en la región. Aunque cueste concebirlo, es posible que actualmente Estados Unidos tenga más influencia en las decisiones políticas en China que las de la región. Al respecto, habría que decirle a China que las ambiciones del Presidente Chávez serán reprimidas y que le conviene abstenerse de profundizar su relación bilateral con él. Puede decirse que ello favorecería los intereses de la región debido a las crecientes probabilidades de que esta se divida entre quienes son contrarios a Chávez y quienes son sus ardientes partidarios. Asimismo, habría que informar a China que la colaboración en cuestiones de

inteligencia, los contactos militares y la práctica de la RPC de comprar productos naturales en su fuente son objeto de vigilancia, pero al mismo tiempo poner de relieve que actualmente Estados Unidos considera que la presencia china es positiva. Puede decirse que se acogerá con beneplácito a una China verdaderamente pacífica, pero que hay límites que no deben traspasarse.

Este enfoque no solo es realista sino que tranquilizaría a quienes sostienen que la presencia de China en América Latina es una amenaza. Puesto que la relación sinoestadounidense es fundamental para resolver una serie de cuestiones vitales para la seguridad nacional de Estados Unidos, en el futuro los gobiernos deben ser capaces de manejar eficazmente la relación bilateral sin intervención del Congreso ni de académicos alarmistas que basen sus afirmaciones en la teoría de que China constituye un peligro. La preocupación continúa siendo los contactos militares y Chávez, con lo cual se aclara cuáles son sus intereses vitales y se asegura que la RPC no agrave sus temores, todo lo cual contribuirá a facilitar el diálogo sinoestadounidense.

En el pasado, a menudo quienes sostenían que la presencia china en América Latina era una amenaza protegían sus propios intereses nacionales, fueren ellos comerciales, políticos o ideológicos. Con todo, parte importante del equívoco era la falta de conocimiento de las necesidades y metas de la RPC, así como de su plan regional y su estrategia general. La supuesta amenaza

constituida por la presencia de China en América Latina está íntimamente relacionada con el hecho de que Washington carece de influencia en los intereses, la integración y las inversiones en América Latina⁵³. Mientras esto no se comprenda bien, las relaciones norte-sur no mejorarán y estorbos políticos como Chávez seguirán haciendo de China el infortunado culpable.

⁵³ Ellis expresa que los avances de China están directamente relacionados con el «significativo debilitamiento del poder relativo y de la posición geopolítica de los Estados Unidos», p. 23.