

Las relaciones entre Latinoamérica y China: un enfoque para su aproximación

Juan Gabriel Tokatlian*

RESUMEN

Este ensayo busca aportar un enfoque que permita aproximarse al análisis de las relaciones entre Latinoamérica y la República Popular China (RPC) desde la perspectiva de los estudios internacionales. La creciente proyección económica, diplomática y militar de China en la región amerita realizar investigaciones más detalladas y sólidas sobre su significado y alcance. A su vez, el tratamiento de los vínculos sino-latinoamericanos no puede efectuarse sin incorporar el peso e impacto de Estados Unidos en los mismos.

Palabras clave: China, Latinoamérica, relaciones internacionales

SUMMARY

This essay tends to provide an approach focus to the analysis of relations between Latin America and the Popular Republic of China (RPC) from an international studies perspective. The growing economic, diplomatic and military projection of China in the region deserves more detailed and solid research on its meaning and extent. Meanwhile, the study of Chinese-Latin American ties can not be performed without incorporating the impact of the United States on them.

Key words: China, Latin America, International affairs.

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/11/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 25/11/2006

INTRODUCCIÓN

En un escenario internacional marcado por la incertidumbre, la complejidad y el retorno de la geopolítica resulta interesante evaluar conceptualmente un caso en el que se entrecruzan las políticas de una superpotencia dominante con las de un poder ascendente en una región periférica. Esto implica necesariamente reconocer una visión relacional: la interacción latinoamericano-chino-estadounidense se inscribe en un contexto histórico, político y social que genera circunstancias, condiciones y opciones para producir un determinado modo de vinculación conflictivo, cooperativo o mixto.

Es importante también remarcar que este intento de delinear un enfoque para estudiar las relaciones entre la región y China se efectúa desde América Latina. Si bien las ansiedades, sospechas, anhelos y perplejidades de los distintos actores políticos y analistas académicos de Estados Unidos y China en relación con el futuro de los lazos entre Washington y Beijing constituyen indicadores relevantes, esta reflexión procura contribuir a la comprensión de los lazos entre Latinoamérica, China y Estados Unidos desde el ángulo de los intereses regionales de América Latina.

Por ejemplo, los debates estadounidenses en torno a si China constituye una amenaza (o una oportunidad)¹, si Beijing es un poder revisionista (o conservador)² o si sus propósitos expansivos más allá de Asia son benévolos (o malévolos) son de enorme valor, pero sólo recogen la mirada de Estados Unidos³. Para América del Sur⁴, la nueva fase de la presencia china en la región ha sido hasta el momento menos negativa, y es potencialmente más promisoría. Entre las décadas de los años cincuenta y setenta, el escaso despliegue de China en América Latina se reducía a una marginal diplomacia cultural, estimulada por motivos ideológicos y fundada en una expectativa revolucionaria. Esta diplomacia confiaba en los dividendos de la desestabilización, estaba acompañada de consignas anti-estadounidenses y se orientaba a fortalecer a los partidos y movimientos pro-chinos (y anti-soviéticos)⁵: en ese momento China se comportaba como un actor revisionista que pretendía cambiar las reglas de juego por medios agresivos.

[47]

¹ Ver, entre otros, ROY, Denny, "The 'China Threat' Issue: Major Arguments", en *Asian Survey*, Vol. 36, n° 8, 1996; VAN NESS, Peter, "The Impasse in US Policy Toward China", en *The China Journal*, Vol. 38, julio de 1997; ROSS, Robert R., "Assessing the China Threat", en *The National Interest*, n° 81, otoño de 2005, y MEARSHEIMER, John J., "China's Unpeaceful Rise", en *Current History*, Vol. 105, n° 690, abril de 2006.

² Ver, entre otros, SWAINE, Michael D. y TELLIS, Ashley J., *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future*, Santa Mónica: Rand Corporation, 2000; LIU, Guoli (ed.), *Chinese Foreign Policy in Transition*. New York: Aldine de Gruyter, 2004; DENG, Yong, y WANG, Fei-ling (eds.), *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2005; GOLDSTEIN, Avery, *Rising to Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford: Stanford University Press, 2005; y SHAMBAUGH, David (ed.), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press, 2005.

³ Cabe destacar que, igualmente, desde China se mira y analiza a Estados Unidos con perspectivas suspicaces, críticas y contradictorias. Ver, entre otros, SAUNDERS, Phillip C., "China's America Watchers: Changing Attitudes towards the United States", en *The China Quarterly*, n° 161, marzo de 2000, y CHEN, Rosalie, "China Perceives America: Perspectives of International Relations Experts", en *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, n° 35, mayo de 2003.

⁴ Más adelante se explicita la diferencia entre América Latina y América del Sur.

⁵ Sobre las relaciones entre China y Latinoamérica desde los años cincuenta hasta comienzos de los setenta, ver, entre otros, JOHNSON, Cecil, *Communist China and Latin America*, 1959-1967. New York: Columbia University Press, 1970; CONNELLY, Marisela y CORNEJO BUSTAMANTE, Romer, *China-América Latina: génesis y desarrollo de sus relaciones*. México D.F.: El Colegio de México, 1992; WORDEN, Robert L., "China's Balancing Act: Cancun, the Third World, Latin America", en *Asian Survey*, Vol. 23, n° 5, mayo de 1983; MORA, Frank, "The People's Republic

Hoy Beijing se aproxima al área a través de una activa diplomacia económica caracterizada por el pragmatismo, sostenida en la conciliación, buscando la estabilidad, preocupada por no irritar a Washington y dirigida a fortalecer los vínculos interestatales⁶. Por tanto, el despliegue chino en la región aparece como moderado, no desafiante y a favor del *statu quo*⁷. En los últimos años China ha procedido de manera responsable respecto a la región, lo que ha sido correspondido por parte de América Latina a través de una prudente política de “compromiso confiable” (*reliable engagement*) hacia China⁸.

of China and Latin America: From Indifference to Engagement”, en *Asian Affairs: An American Review*, marzo de 1997; GARZA-ELIZONDO, Humberto, “La nueva diplomacia de Pekín en América Latina”, en *Estudios Orientales*, Vol. VIII, n° 1, 1973, y LOZOYA, Jorge Alberto, “Las relaciones de la República Popular China en América Latina”, en *Estudios de Asia y África*, Vol. XVIII, n° 1, enero-mayo, 1983.

⁶ Sobre las relaciones recientes entre China y Latinoamérica, ver, entre otros, REISS, Stephanie, “La diplomacia del dragón. La diplomacia de China Popular con respecto a América Latina desde 1989”, en *Desarrollo y Cooperación*, n° 1, enero-febrero, 2001; OVIEDO, Eduardo Daniel, “Nuevos ejes de la política exterior china para América Latina”, en *Agenda Internacional*, Año 1, n° 2, septiembre-noviembre, 2004; SHIXUE, Jiang, “South-South Cooperation in the Age of Globalization: Recent Development of Sino-Latin American Relations and Its Implications”, en *ILAS Working Paper*, n° 7, 2005; MROZINSKI, Lawrence G., WILLIAMS, Thomas, KENT, Roman H. y TYNER, Robin D., “Countering China’s Threat to the Western Hemisphere”, en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 15, n° 2, abril de 2002; LAFARGUE, François, “China’s Strategies in Latin America”, en *Military Review*, Vol. LXXXVI, n° 3, mayo-junio, 2006; DOMÍNGUEZ, Jorge I., “China’s Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes”, en *Inter-American Dialogue Working Paper*, junio de 2006; JUBANY, Florencia, y POON, Daniel, “Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective”, en *FOCAL Research Report*, marzo de 2006; DELAMER, Guillermo R., GOLDSTEIN, Lyle J., MALENA, Jorge Eduardo, y PORN, Gabriela E., “Chinese Interests in Latin America”, en Paul D. Taylor (ed.), *Latin American Security Challenges*, Newport: Naval War College, 2004; LETTIERI, Michael, “Bush Goes to Beijing, China Goes to Latin America”, en *Council on Hemispheric Affairs Report*, noviembre de 2005; FERNÁNDEZ JILBERTO, Alex E. y HOGENBOOM, Barbara, “América Latina frente a China en el neoliberalismo global”, en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos*, n° 80, abril de 2006; DUMBAUGH, Kerry y SULLIVAN, Mark P., “China’s Growing Interest in Latin America”, en *CRS Report for Congress*, abril 2005; Stephen Johnson, “Balancing China’s Growing Influence in Latin America”, en *Heritage Foundation Background*, n° 1888, octubre de 2005; DREYER, June Teufel, “From China with Love: P.R.C. Overtures in Latin America”, en *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XII, n° 2, invierno/verano de 2006; MALIK, Mohan, “China’s Growing Involvement in Latin America”, en *Power and Interest News Report*, junio de 2006; PÉREZ LE-FORT, Martín, “China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria”, en *Nueva Sociedad*, n° 203, mayo-junio de 2006; SHICHENG, Xu, “La larga marcha sur-sur: China vis-à-vis América Latina”, en *Foreign Affairs (en español)*, Vol. 3, n° 3, julio-septiembre de 2003; XINSHENG, Zhang, “Los cambios de Latinoamérica y las relaciones entre China y Latinoamérica”, en *Foreign Affairs (en español)*, Vol. 6, n° 2, abril-junio de 2006; KENNY, Alejandro, “La presencia de China en América Latina: una visión sobre la seguridad desde el Cono Sur”, en *Military Review (en español)*, mayo-junio de 2006; CESARÍN, Sergio y MONETA, Carlos (eds.), *China: perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002, y CESARÍN, Sergio y MONETA, Carlos (eds.), *China y América Latina: Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?* Buenos Aires: Intal, 2005.

⁷ Cabe remarcar que la adopción de un comportamiento pro-*statu quo* por parte de la China no significa que no haya ámbitos de competencia entre Beijing y Washington, ni que la estrategia china hacia Latinoamérica no contenga elementos que produzcan divergencias puntuales entre la región y Beijing. Del mismo modo, afirmar que China no se comporta actualmente como un poder revisionista no implica aseverar que Beijing esté plenamente satisfecho (el tema Taiwán es un claro ejemplo de ello) ni seguro (debido, primordialmente, a sus persistentes debilidades internas). Lo que sí parece claro es que sería muy costoso para China asumir comportamientos desafiantes y arriesgados en el plano regional y mundial. De allí que lo fundamental para América Latina sea que China continúe integrada al sistema internacional, afiance lazos de interdependencia positiva con la región y aporte a la paz y la seguridad globales.

⁸ Esto es distinto a lo que sucede en Estados Unidos donde, a modo de compromiso temporal entre los distintos actores pro y anti-China (*business lobby/defense lobby, hard-liners/soft-liners, neoconservatives/liberals, adversarial internationalists/conciliatory globalists*), Washington combina una estrategia de *engagement and hedging*.

UN ENFOQUE CONCEPTUAL

Resulta importante precisar el marco de referencia bajo el cual se podría evaluar la vinculación actual y la evolución próxima entre América Latina y China. Para ello indicaremos seis puntos principales que, en su conjunto, configuran un esbozo de modelo para abordar las relaciones entre Beijing y la región.

En primer lugar, cabe subrayar que es indispensable localizar a Estados Unidos al evaluar los vínculos sino-latinoamericanos. En esa dirección, las relaciones entre Latinoamérica, China y Estados Unidos se inscriben en una dinámica de asimetría. Ésta expresa una profunda disparidad de poder que genera, como corolario, “diferencias sistémicas en términos de intereses y percepciones”⁹. Modificando y ampliando el enfoque de Womack sobre la asimetría entre estados en las relaciones internacionales, es posible distinguir dos formas simultáneas y diferenciadas de disparidad de poder en el triángulo sino-latinoamericano-estadounidense: una, entre Estados Unidos y China, y otra entre Estados Unidos y Latinoamérica. En el primer eje, la nota fundamental es que China ha ido reduciendo la brecha entre las dos partes; en el segundo eje, el elemento principal es la ampliación de la brecha entre Estados Unidos y Latinoamérica. Esto se manifiesta en una configuración jerárquica en la que Estados Unidos opera como una potencia global, China se despliega como un poder regional y América Latina funciona como una región subordinada.

Como resultado de esta condición estructural, Washington tiende a poseer una percepción simplista, aunque de distinto signo, sobre China y América Latina. En el caso de Beijing, y ante el incremento relativo de sus atributos materiales, militares y simbólicos¹⁰, se evidencia una sobre-reacción por parte de Estados Unidos¹¹. En el caso latinoamericano, la desatención es la nota predominante. Esto conduce a un modo de acción guiado por la ansiedad recurrente del más poderoso y por la molestia endémica del más débil¹².

Al ponderar esta primera dimensión es importante identificar atributos de poder tangibles e intangibles y su evolución histórica y comparada, así como los hitos o puntos de viraje fundamentales que marcan fases relativamente precisas en los vínculos tripartitos, y explicitar el papel y la influencia de las percepciones, los mapas cognitivos y las imágenes en la política internacional.

⁹ WOMACK, Brantly, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 17.

¹⁰ Los atributos simbólicos hacen referencia a lo que la literatura alude como “soft power”. Ver, entre otros, GILL, Bates y HUANG, Yanzhong, “Source and Limits of Chinese Soft Power”, en *Survival*, Vol. 48, n° 2, verano de 2006; KURLANTZICK, Joshua, “China’s Charm: Implications of Chinese Soft Power”, en *Carnegie Endowment Policy Brief*, n° 47, junio de 2006, y ZHONGYING, Pang, “On China’s Soft Power”, en *International Review*, Vol. 42, primavera de 2006.

¹¹ Ver, entre otros, BROOMFIELD, Emma V., “Perceptions of Danger: The China Threat Theory”, en *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, n° 35, mayo de 2003; PAN, Chengxin, “The ‘China Threat’ in American Self-Imagination. The Discursive Construction of Other as Power Politics”, en *Alternatives: Global, Local, Political*, n° 29, junio de 2004, y ELAND, Ivan, “Is Future Conflict with China Unavoidable?”, en *Independent Institute Working Paper*, n° 63, enero de 2006.

¹² En el caso de las relaciones latinoamericano-estadounidenses ha surgido lo que he llamado “the frustrated superpower syndrome. The syndrome can be seen in this familiar pattern: a group of countries or a region is deemed irrelevant by a major power, because it is considered ‘safe’ or non-threatening. The region may also be considered unimportant due to cultural bias and/or because of its negligible material significance. Thus, the area receives intermittent attention. In Latin America’s case, Washington does not perceive the region in a categorically negative way; it is not viewed as an enemy but as a dependent counterpart. The bureaucratic politics around ‘low value’ areas are largely a rerun of past scenarios. Occasionally, the hope of a breakthrough raises expectations that the region somehow will be ‘transformed’. But disappointment ensues. Once and again, the same time-tested, largely ineffective strategy is employed and the outcome is identical: no major achievements, no

En segundo lugar, cabe dilucidar la naturaleza de la relación triangular entre América Latina, China y Estados Unidos. Esta vinculación no constituye un triángulo estratégico en el sentido que le asigna Dittmer¹³. En realidad, mientras Estados Unidos y China son dos actores unitarios e independientes que pueden identificar mejor y asegurar más sus respectivos intereses nacionales, Latinoamérica es un mosaico de países cuyas conductas internacionales tienen grados variables de autonomía relativa. Los vínculos bilaterales de cada par en este triángulo no están estrechamente entrelazados, ni son igualmente vitales para las tres partes: la significación recíproca de las relaciones Washington-Beijing es para cada contraparte superior a sus relaciones respectivas con Latinoamérica; la gravitación de Estados Unidos en la política externa e interna de América Latina es muchísimo más relevante que la de China para los países del área, y el lugar de Latinoamérica en términos de las prioridades chinas es muy inferior al de otros países (particularmente, los más desarrollados) y regiones (en especial, su periferia más cercana). La experiencia histórica de América Latina con Washington y Beijing, respectivamente, es notablemente diferente en términos de alcance, intensidad y complejidad. La historia pasada y la evolución reciente de este triángulo no han tenido tampoco implicaciones notables para el balance de poder mundial, ni parece que lo vayan a tener en un futuro próximo¹⁴.

En breve, asistimos a una desnivelada relación trilateral que no produce fricciones automáticas ni intereses antagónicos. En todo triángulo, incluso en el que constituyen Latinoamérica, China y Estados Unidos, existen elementos de competencia, en especial entre sus vértices más fuertes. Sin embargo, la existencia de un triángulo no estratégico implica que es potencialmente menos difícil identificar ámbitos de cooperación tripartita.

En ese sentido, es importante evaluar, con cierto detalle, otras experiencias trilaterales vividas por nuestra región en décadas recientes. La relación triangular negativa (para los intereses de América Latina) que significó el vínculo Estados Unidos-Unión Soviética-Latinoamérica durante la Guerra Fría, la relación triangular esperanzadora (para la región) pero paulatinamente marginal entre Estados Unidos-Europa Occidental-América Latina en las últimas décadas, y la relación triangular esbozada (en los setenta) pero nunca seriamente concretada entre Estados Unidos-Japón-América Latina. El telón de fondo que ofrecen esas diferentes relaciones triangulares puede brindar modelos de comparación para situar el caso de China y su más reciente presencia en América Latina, los escenarios potenciales que enfrenta la región y las alternativas que pudieran servir para constituir un triángulo positivo para Latinoamérica, Beijing y Washington.

En tercer lugar, es importante esclarecer las estrategias prevalecientes entre los miembros del triángulo en cuestión. Por una parte, Estados Unidos viene reafirmando

great transformation. Then frustration sets in. In the end, the superpower really has no intention of rethinking its relations with that region. A new cycle begins and a larger frustration looms just over the horizon". Juan Gabriel Tokatlian, "America Should Look More Often In Its Own Backyard", en *Financial Times*, 9 de marzo de 2006.

¹³ Según Dittmer, un triángulo estratégico se produce cuando: "(a) it circumscribes the possible relationships among three rational, autonomous actors, (b) the bilateral relationship among any two of these actors is contingent on their relationship with the third, and (c) each actor actively seeks to engage one or the other or both to forestall its defection or hostile collusion and advance its own interests". Lowell Dittmer, "The Sino-Japanese-Russian Triangle", en *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 10, n° 1, abril de 2005.

¹⁴ En síntesis, la relación triangular chino-latinoamericana-estadounidense en nada se asemeja al triángulo estratégico, por ejemplo, entre Estados Unidos, la Unión Soviética y China durante la guerra fría.

su política de primacía¹⁵; esto es, que Washington no tolera ni tolerará el surgimiento de ningún *peer competitor*¹⁶. Por su parte, China viene practicando su política de ascenso dirigida a incrementar su base interna de poder y procurar una configuración de poder internacional que facilite su consolidación como potencia regional en el este de Eurasia y su futura proyección como un actor global influyente. Y, por otra parte, América Latina comparte en general, y más allá de experiencias diferentes y cambiantes (que oscilan entre el alineamiento y el distanciamiento respecto a Estados Unidos¹⁷), una política de diversificación. Ésta pretende alcanzar un mejor desarrollo nacional acompañado de una

¹⁵ Ver, entre otros, POSEN, Barry R. y ROSS, Andrew L., “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”, en *International Security*, Vol. 23, n° 3, 1996/1997, y WALT, Stephen M., *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. New York: W. W. Norton & Company, 2005.

¹⁶ Durante la Guerra Fría predominó la estrategia de la contención; se trataba de frenar la expansión de la Unión Soviética y, de ser posible, revertir la consolidación de su zona de influencia. En aquel período sobresalió la doctrina de la disuasión que implicaba incrementar los costos de que el adversario iniciase una acción de fuerza: los efectos de una retaliación serían aniquiladores si la Unión Soviética decidía comenzar un ataque nuclear. Paralelamente, la estrategia y la doctrina se apoyaban en la estructuración de una red de alianzas que significaban compromisos firmes y decisivos. Por último, en el ámbito hemisférico la *grand strategy* de Estados Unidos se complementaba con una doctrina subalterna concebida en la lógica de que las fuerzas armadas de la región no tenían asignadas, por parte de Washington, un papel activo y fundamental en el combate contra la Unión Soviética: se impuso la denominada doctrina de la seguridad nacional para combatir al “enemigo interno” (el comunismo local que resultaba, en esta racionalidad, parte de la internacional comunista). Después del 11 de septiembre de 2001, y con más fuerza *a posteriori* del ataque a Afganistán y como lo muestra la actual guerra a Irak, Estados Unidos transformó por completo su estrategia orientándose hacia la primacía. La nueva doctrina incorpora a su tradicional repertorio disuasivo la noción de guerra preventiva que apunta a explicitar que Estados Unidos se arroga el poder de usar su poderío bélico (incluido el táctico nuclear) contra un país, independiente de que éste se disponga a atacar de manera inminente a Estados Unidos. Adicionalmente, las alianzas sólidas del pasado se sustituyen, en términos de instrumentos diplomáticos de respaldo, por coaliciones *ad hoc* (las llamadas *coalitions of the willing*), lo que supone que sólo Washington fija la misión y luego establece la coalición para llevarla a cabo. En este contexto, aún está en proceso de desarrollo la doctrina subalterna en el terreno hemisférico que acompañe esta redefinición sustantiva de la *grand strategy*. Sin embargo, hay señales evidentes de que estamos *ad portas* de cambios. Primero, Washington ha logrado arraigar en la región, con diferentes niveles de aceptación por país, la noción de que las “nuevas amenazas” son esenciales para el área; esto es, la proliferación de todo tipo de peligros que entrelazan el terrorismo global, el crimen organizado transnacional y el narcotráfico mundial que, a su vez, operan en “espacios vacíos” donde el Estado se ha esfumado o está en franca desaparición. Segundo, el Pentágono viene insistiendo en que dichas amenazas exigen dejar de lado la división entre seguridad interna y defensa externa, y que, por tanto, las labores policiales, de los cuerpos de seguridad y de las fuerzas armadas deben entrecruzarse e intercambiarse, borrando las fronteras entre tareas policivas y militares. De algún modo se viene instalando lo que podríamos llamar una doctrina de inseguridad nacional: Washington demanda el combate a las “nuevas amenazas” (por ejemplo, las expresiones antisistémicas internas y aquellas que pudiesen recurrir a la violencia, lo cual haría parte del avance del terrorismo internacional) sin distinción entre fuerzas policiales y fuerzas armadas. Ello, si se materializa, incidirá trascendentalmente en la evolución de la paz y la democracia en el área.

¹⁷ Es evidente –casi obvio– que mandatarios como Fidel Castro en Cuba y Hugo Chávez en Venezuela busquen reafirmar su distanciamiento respecto a Estados Unidos mediante una mayor cercanía a China. Lo que es importante remarcar es que aun los recientes presidentes más alineados con Estados Unidos de la región han pretendido también aproximarse a China, en general por motivos económicos propios y teniendo en cuenta, también, la diplomacia que despliegan hacia Beijing los vecinos más inmediatos. Por ejemplo, el presidente de Argentina, Carlos Menem, fue el primer mandatario latinoamericano que visitó China (noviembre de 1990) después de los trágicos incidentes (junio de 1989) de la plaza Tiananmen. En 1995, Menem volvió a visitar China. Por su parte, en abril de 2005, el presidente de Colombia, Álvaro Uribe, estuvo en China (en enero de 2005 el presidente Chávez había viajado por tercera vez a China) con una nutrida delegación de 144 empresarios y 32 rectores de universidad intentando atraer inversiones chinas para el sector energético colombiano. En torno al viaje de Menem en 1990, ver, SHIXUE, Jiang, “Sino-Latin American Relations: Perspectives of the Past and Prospects for the Future”, en *ILAS Working Paper*, n° 2, 2002. Sobre el viaje de Uribe, ver, EVAN ELLIS, R., *U.S. National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America*. Carlisle: U.S. Army War College, 2005.

mayor autonomía internacional, en el entendido de que las posibilidades de prosperidad y seguridad domésticas se elevan en un escenario mundial en el que prime una creciente distribución y difusión del poder.

La intersección de estas tres estrategias no conduce ineludiblemente a reducir los conflictos y a afianzar la cooperación entre las partes¹⁸. El obstáculo mayor para el eventual afianzamiento de lazos tripartitos más benignos que hostiles puede surgir de Estados Unidos¹⁹. Una vía para eludir un eventual conflicto –que evidentemente se expresaría en América Latina debido a que es el vértice más frágil de esta relación trilateral desnivelada– es a partir de una ubicación ponderada del tema de las intenciones. Usualmente, al analizar la posibilidad de surgimiento de un *peer competitor*, se subraya la trascendencia de evaluar los atributos de poder y las motivaciones subyacentes de los competidores en ciernes²⁰. Sin embargo, como indica Nordingler, “las políticas de seguridad deben equipararse con las capacidades más que con las intenciones”²¹. En ese sentido, hay tres aproximaciones posibles frente a la cuestión de las intenciones: ser creyente, agnóstico o ateo; esto es, sostener que las intenciones son altamente significativas e inciden decisivamente, aceptar que las intenciones pueden influir relativamente, pero que lo más relevante es lo que los países efectivamente hacen (así como su consonancia con lo que dicen), o descreer completamente del peso de las intenciones. Este enfoque supone asumir una posición agnóstica frente al asunto de las intenciones.

Lo anterior implica una mayor especificidad y precisión en el estudio de factores económicos, culturales, políticos, diplomáticos y militares que orientan la política de China hacia América Latina. También requiere desechar visiones dogmáticas que pudieran oscurecer un mejor entendimiento de los lazos sino-latinoamericanos. Cabe subrayar, sin embargo, que es comprensible que factores ideológicos incidan en los vínculos entre las partes. No se trata de suponer su inexistencia; se trata de evitar confundir ideología con dogma y de ser rigurosos en la búsqueda e interpretación de los datos empíricos.

En cuarto lugar, conviene recordar que la geografía cuenta. América Latina está localizada en el continente donde se ubica la principal superpotencia existente. Latinoamérica ha sido tradicionalmente segura para Estados Unidos, y su valoración real por parte de Washington en las pugnas de poder global fue bastante reducida en la Guerra Fría, resultó ser baja al comienzo de la posguerra fría, y tiende a ser todavía menor después del 11 de septiembre. Además, es indudable que en el plano continental resulta cada vez más pal-

¹⁸ Es conveniente hacer énfasis en que tanto la hostilidad como la colaboración se construyen social, política e históricamente.

¹⁹ La primacía encierra, por definición, el diseño y la ejecución de una política exterior y de defensa agresiva. La lógica de la preservación de la supremacía a toda costa conduce a estar tentado a usar la fuerza de manera recurrente y vehemente. Ello puede llevar, a su vez, a una utilización arbitraria del poderío bélico, pasando por alto las condiciones de legitimidad y legalidad que exige el recurso al instrumento militar en las relaciones internacionales. Adicionalmente, la política de primacía implica presupuestos de defensa gigantescos por años, lo cual puede generar un desequilibrio inesperado en términos de las relaciones cívico-militares. Finalmente, la preeminencia absoluta de un solo poder no es, inexorablemente, la garantía de menor inestabilidad e inseguridad en el sistema global y tampoco un aval de menor vulnerabilidad para el actor más poderoso.

²⁰ Ver, SZAYNA, Thomas S., BYMAN, Daniel, BANKES, Steven C., EATON, Derek, JONES, Seth G., MULLINS, Robert, LESSER, Ian O. y ROSENAU, William, *The Emergence of Peer Competitors: A Framework for Analysis*. Santa Mónica: Rand Corporation, 2001.

²¹ NORDINGLER, Eric A. *Isolationism Reconfigured: American Foreign Policy for a New Century*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 37.

maría la hegemonía de Estados Unidos. Independientemente de que se asuma una visión optimista o pesimista de la política mundial, de que se defina el sistema internacional como en desorden o en transición, o de que se adopte una perspectiva estructuralista o funcionalista, lo cierto es la reafirmación hegemónica de Estados Unidos en América. La influencia y proyección estadounidenses en el marco global son manifiestas, mientras la preponderancia de Washington en el espacio americano parece incuestionable. Si bien es pertinente resaltar que en el plano mundial se observan niveles y grados de complejidad y contradicción, en el ámbito hemisférico se tiende a consolidar la hegemonización de Washington, más palpable ante la carencia de contrapartes con un espíritu y una determinación desafiantes de Estados Unidos en cuanto a este continente. El argumento central es que se necesita una perspectiva comparada que tome en cuenta la estructura de poder en el plano de las distintas regiones.

En efecto, para entender por qué Europa no pudo disputar la hegemonía estadounidense en el continente históricamente es clave comprender la dinámica europea. Como señala Layne,

la distribución de poder en Europa difirió mucho de la del hemisferio occidental. Los esfuerzos en favor de una hegemonía europea fracasaron porque la distribución de poder era multipolar: otras grandes potencias podían –y de hecho lo hacían– aliarse para mancomunar suficiente poder de contrapeso para vencer a un aspirante a la hegemonía. Estados Unidos, por su parte, pudo alcanzar la hegemonía hemisférica porque cuando su expansión regional tomó impulso a finales del siglo XIX y principios del XX, lo hizo en medio de un vacío de poder en el área. Ninguna gran potencia, regional o extra-regional, fue capaz de oponerse –y menos aún de frenar– la expansión hegemónica de Estados Unidos en el hemisferio occidental²².

[53]

Por analogía, si tomamos en consideración que “Eurasia oriental incluye hoy cuatro países que podrían describirse, de modo razonable, como grandes potencias (India, Japón, China y Rusia), así como varios poderes medios, la mayoría de ellos avanzados en términos de riqueza y tecnología”²³, entonces es muy poco probable que China tenga la capacidad y la oportunidad de rivalizar seriamente con Estados Unidos en el continente americano. China es una potencia regional, pero no es el actor hegemónico del este de Eurasia donde la distribución de poder es crecientemente multipolar. China no es un poder mundial y difícilmente lo pueda ser desafiando suave o agresivamente a Estados Unidos a través de América Latina²⁴. El peso de la geografía es crucial al momento de evaluar detalladamente la política exterior china en una periferia tan distante para ella como Latinoamérica²⁵.

En esa dirección, es clave indagar en torno a la evolución de la hegemonía de Estados Unidos en el continente y la gradual reducción del peso relativo de la región en la política

²² LAYNE, Christopher, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca: Cornell University Press, 2006, p. 22.

²³ DALE WALTON, C., “Beyond China: The Geopolitics of Eastern Eurasia”, en *Comparative Strategy*, Vol. 21, n° 3, julio de 2002, p. 208.

²⁴ En este contexto, parece exagerada –al menos de acuerdo con la experiencia histórica de la región– la afirmación de Erikson de que China podría convertirse en “a convencional regional rival to the United States in the Western Hemisphere”. ERIKSON, Daniel P., “A Dragon in the Andes? China, Venezuela, and U.S. Energy Security?”, en *Military Review*, Vol. LXXXVI, n° 4, julio-agosto de 2006, p. 89.

²⁵ Lo anterior no implica que todas las políticas de Beijing hacia América Latina sean benignas; sólo significa que no es conveniente magnificar el alcance del presunto desafío chino en el continente americano. El temor estadounidense por la presencia china en Latinoamérica es más el reflejo de sus recurrentes miedos e impulsos omnipotentes que de una ponderación moderada, lúcida y práctica.

mundial durante las últimas décadas. Diferentes indicadores materiales, militares, estratégicos y políticos en ambos niveles ayudarían a esclarecer el significado, la oportunidad y el riesgo que tiene para América Latina el reciente despliegue de China en el área. Ello, a su vez, contribuiría a delimitar con más realismo los márgenes de negociación efectiva de la región en el sistema mundial, y a puntualizar con mayor minuciosidad los eventuales modos de inserción externa del área (tanto en términos individuales como colectivos).

En quinto lugar, es imperioso reconocer la situación actual de América Latina. Dos tendencias específicas atraviesan América del Sur: la des-institucionalización y la fragmentación. Ambas dinámicas, de larga data, parecen agudizarse al comienzo del siglo XXI. Ellas son el telón de fondo de las presentes crisis en el área, y pueden acelerar procesos de polarización social, implosión política y partición territorial. La des-institucionalización se manifiesta en la acumulación de tres décadas perdidas. Durante los años setenta, América Latina vivió una década perdida en términos políticos: la extensión de gobiernos autoritarios en el área –con escasos islotes de limitada democracia– caracterizados por el abuso del poder, el irrespeto de la ley, la violación de los derechos humanos, la eliminación de una generación política de recambio, la desarticulación de los partidos políticos y la desvalorización de la ética pública, significó un enorme debilitamiento institucional. Los ochenta fue una década perdida en materia económica: las notas prevalecientes fueron el bajo crecimiento, el alto endeudamiento, mucha volatilidad, creciente informalidad laboral, pobre capacidad tecnológica y desplome de la calidad de vida. A lo largo de los noventa, Latinoamérica transitó una década perdida en el frente social: se ahondó la desigualdad, se incrementó la pugna entre clases y etnias, se mantuvieron altos los índices de miseria e indigencia, creció la violencia ciudadana, se multiplicó el desempleo, se descuidó la educación y se deterioró la salud. Las sucesivas décadas perdidas, aunque de naturaleza diferente, fueron acrecentando y exacerbando dificultades históricas de diversa índole en la región.

La fragmentación se observa tanto en los procesos como en los mecanismos de unidad política, económica y diplomática en la región, por lo cual la categoría Latinoamérica tiende a diluirse. Hoy parece más pertinente hablar de una América del Norte (Panamá, América Central, el Caribe insular, México, Canadá y Estados Unidos) centrada en torno a Estados Unidos en términos de mercado, inversión y migración, entre otros, y una América del Sur (de Colombia hasta Argentina) como una unidad geopolítica distinta. Después del 11 de septiembre, la amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, se ha convertido definitivamente en parte del perímetro de defensa estadounidense y, por tanto, la extensión evidente del *homeland security* de Estados Unidos. Ahora bien, dentro de Suramérica hay dos realidades: el mundo andino y el Cono Sur. El primero está viviendo hondas turbulencias domésticas y sintiendo el desplazamiento del área de mayor influencia directa de Estados Unidos que tiene dos escenarios de manifestación crítica: Colombia y Venezuela²⁶. En esta dirección, sobresale en el enfoque aquí

²⁶ Según el coronel (r.) COPE, Estados Unidos debe concentrar su atención en materia de seguridad regional en lo que él denomina “southern geographic approach... (encompassing) Mexico, the Caribbean archipelago, the mainland in Central America, and northern South America. This is zone marked today by relatively weak democratic governance, violent crime, public forces unable to police their sovereign territory fully, resulting in porous borders, coastlines, and ungoverned spaces, and serious transnational problems (such as smuggling, weather, and environment) that threaten these countries as well as the United States. There are two main land, sea, and air corridors that originate in northern South America and run northwest to the United States... (Thus)

propuesto un supuesto normativo fuerte: los vínculos de la región con China no debieran conducir a profundizar la des-institucionalización y fragmentación en el área.

Corresponde señalar que, en consecuencia, es relevante discernir políticas exteriores específicas de los países del área hacia China. Ciertas preguntas básicas podrían guiar una indagación que pretende ser exhaustiva; por ejemplo, ¿algunos, varios o todos los países han desarrollado estrategias concretas hacia Beijing? ¿Qué grado de unilateralidad, bilateralidad o multilateralidad caracteriza las políticas exteriores de los países hacia China? ¿Cuál es la especificidad temática (el caso de Taiwan, los vínculos comerciales, los asuntos energéticos, las cuestiones de seguridad, los temas políticos, etc.) de cada sub-región (México, América Central y el Caribe, Suramérica) que entrelaza con más intensidad a las naciones del área, individual y conjuntamente, con la RPC?

Y en sexto lugar, es bueno subrayar que los valores importan. América Latina comparte (y aporta a) los valores democráticos de Occidente. Además, la última ola autoritaria de los setenta impulsó una revalorización del régimen democrático, en particular en términos de la trascendencia de la defensa de los derechos humanos, el respeto al pluralismo y el avance del imperio de la ley. A pesar de sus limitaciones y contradicciones, los países de la región vienen avanzando en el proceso de democratización. En ese sentido, el modelo político interno chino resulta, en general, muy poco atractivo para Latinoamérica. Sin embargo, su modelo diplomático externo es más seductor: multipolarismo (en oposición al unipolarismo), multilateralismo (en oposición al unilateralismo), no injerencia (en oposición al intervencionismo), *soft power* (en oposición al *hard power*), pragmatismo (en oposición a ideologización), colaboración (en oposición a la dominación) y persuasión (en oposición a la coerción). En cierta medida, esto coincide con algunas tradiciones y aspiraciones latinoamericanas. Lo que sucede es que esas ideas se tornan más cautivadoras en virtud de lo que ha devenido la política exterior de Estados Unidos, en especial después del 11 de septiembre, y específicamente por lo que pretende y hace²⁷. En síntesis, para Latinoamérica uno de los mayores retos es preservar y ahondar los valores democráticos en el campo interno, y aprovechar diplomáticamente aquellos espacios y oportunidades que genera la ascendente gravitación china en la política internacional.

En consecuencia, esta última dimensión apunta a esclarecer cómo se manifiesta este balance, en qué temas, con qué instrumentos y con cuáles prácticas. Y, a su vez, resulta trascendental observar si se está produciendo alguna variación en este sutil equilibrio.

UNA ESCUETA REFLEXIÓN FINAL

China es hoy un actor notablemente importante en el concierto internacional. Beijing viene incrementando sus lazos con el exterior, en general, y con Latinoamérica, en particular. Es evidente que la RPC ha continuado con su política de ascenso global. Asimismo, es claro que necesidad y oportunidad se han combinado en la estrategia de Beijing hacia América Latina. Sin embargo, no hay indicadores hasta el momento de que China tenga la voluntad ni la capacidad para desafiar a Estados Unidos en el continente.

the design of this defense-in-depth must encompass the Caribbean Sea and its border areas, including Mexico, the Central American and Caribbean nations, Colombia, and Venezuela. It is important that this sector be viewed as a geostrategic whole rather than a collection of bilateral relationships". COPE, John A., "A Prescription for Protecting the Southern Approach", en *Joint Force Quarterly*, n° 42, tercer cuatrimestre de 2006, pp. 18-19.

²⁷ Sobre el creciente sentimiento internacional contra Estados Unidos, ver, SWEIG, Julia E., *Friendly Fire: Losing Friends and Making Enemies in the Anti-American Century*. New York: Public Affairs, 2006.

El comportamiento chino en Latinoamérica a comienzos del siglo XXI no ha sido el de un poder revisionista²⁸.

En este contexto, es imperativo incrementar la calidad y cantidad de esfuerzos de investigación en torno al presente y futuro de las relaciones sino-latinoamericanas.

[56]

²⁸ De hecho, no estamos tanto en presencia de un “revisionist challenger” en el sistema internacional sino de una superpotencia –Estados Unidos– que está inclinada a favor de un “hegemonic revisionism”: es Washington quien pretende reordenar las “reglas del juego” mundial. Ver, JERVIS, Robert, “The Remaking of a Unipolar World”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 29, n° 3, verano de 2006. Ya Steve Chan en 2004 había mostrado a través de indicadores cómo el comportamiento de China y Estados Unidos en Naciones Unidas (por ejemplo, entre 1946 y 2002 Washington recurrió al veto en 75 ocasiones y Beijing lo hizo en 5), el compromiso con los regímenes internacionales y los gastos en defensa, que Estados Unidos actuaba como un poder revisionista y no así China. Ver, CHAN, Steve, “Realism, Revisionism, and Great Powers”, en *Issues & Studies*, Vol. 40, n° 1, marzo de 2004.