

CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS RELACIONES DE CHINA CON AMÉRICA LATINA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Gonzalo Sebastián Paz

Resumen: La denominada inicialmente “ofensiva 2004-5” de China en América Latina generó tanto expectativas positivas como preocupación en la región y sus subregiones, y cierta alarma en los Estados Unidos, que históricamente han considerado a América Latina dentro de su esfera de influencia. Este activo rol de China importó una novedad sustancial en las relaciones internacionales de América Latina, y un nuevo factor en la política exterior estadounidense hacia la región, a la vez que constituyó una nueva medida del crecimiento de China como potencia mundial. ¿Cuál es el panorama hoy en día? El objetivo de este artículo es efectuar una evaluación preliminar del estado actual de las relaciones, fundamentalmente desde el punto de vista de los países de América Latina, buscando la confirmación o alteración en las tendencias iniciales en las esferas económica, política y de seguridad, así como también de los procesos adaptativos de Estados Unidos.

Abstract: The initially called “offensive of 2004-5” of China in Latin America was a source of hope as well as of worry in the region and sub-regions, and of certain alarm in the United States were Latin America has been historically regarded as its sphere of influence. This active role of China meant a substantial novelty in the international relations of Latin America, and a new factor in the United States’ foreign policy towards the region, and at the same time it was a new

Gonzalo Sebastián Paz es profesor de Relaciones Internacionales en la Elliot School of International Affairs, de la Universidad George Washington.

measure of China's growth as a global power. What is today's situation? The main goal of this paper is to do a preliminary assessment of the current state of the relations, basically from the point of view of the Latin American countries, seeking the confirmation or change of the initial trends in the economic, political, and security spheres, as well as the adaptive processes of the United States regarding the region.

Introducción¹

La emergencia de China como potencia protagonista en América Latina es uno de los grandes acontecimientos en la región a comienzos del siglo XXI². El crecimiento económico de China, iniciado con las reformas introducidas por Deng Xiaoping en diciembre de 1978, ha impulsado la presencia de China en todo el mundo. El surgimiento de China como una potencia es, entonces, un fenómeno constatado en diferentes lugares del mundo y, en esta primera década del siglo XXI, ese impacto ya es muy significativo. Desde el punto de vista de la agenda del investigador en relaciones internacionales, las relaciones de China con América Latina son una instancia de un fenómeno de escala mundial³.

Este fenómeno no ha sido sin precedentes, ni tampoco lineal. La gran diversidad económica y política de América Latina también muestra variaciones significativas en las relaciones con China, en los efectos de su rápido ascenso, y la percepción de oportunidad y amenaza que ello implica. Teniendo en cuenta el dato fundamental de esa diversidad, debemos comenzar a interpretar las decisiones que los distintos países han ido adoptando para adaptarse al nuevo escenario internacional creado por la nueva realidad china.

Este impacto también ha afectado, en algún grado, la relación de los países de la región frente a los Estados Unidos, la potencia prevalente en la región. Las reacciones de Estados Unidos a este incipiente desafío, en un área tradicionalmente concebida como *backyard* (patio trasero), son también cruciales

para las propias relaciones de los países latinoamericanos con Estados Unidos.

Ahora bien, frente al marco general que acabamos de trazar, en el que China puede significar un cambio importante para América Latina, en este breve período China se ha transformado en un dato insoslayable de la realidad regional. Estas relaciones son dinámicas, no lineales, como veremos pronto. Es decir, las relaciones bilaterales entre China y cada uno de los países de la región también han experimentado diversas circunstancias, continuidades y cambio. Por último pero no menos importante, China también puede producir impactos potenciales en las relaciones de los países latinoamericanos entre sí, como ocurre en el caso de los miembros del MERCOSUR, o de los esquemas de integración de América central.

En los últimos tres años, el rol creciente de China en América Latina ha sido un dato que ha cobrado estado público, al que pocos han permanecido indiferentes. Esta presencia china ha sido percibida de distintas maneras por distintos países. No menos crucial, las percepciones también varían, y en algunos casos, sustancialmente, al interior de los países, tanto en la esfera política como de los actores económicos y sociales.

Esta nueva presencia de China en la región ha sido cuidadosamente observada por Estados Unidos, como veremos más adelante. El avance vertiginoso de China en la región podría transformarse en otra instancia más de potencial desafío a su hegemonía en la región, como antes hasta cierto punto lo fueron (o fueron percibidas), en diversos grados, la Alemania nazi durante la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética durante la Guerra Fría, y Japón en su cenit, a finales de los años setenta y principios de los ochenta. En este sentido, la percepción del fenómeno es crucial para la construcción intersubjetiva: desde cobrar la misma una fuerza más allá de los elementos objetivos, hasta una benigna aceptación de otro legítimo jugador. La propia diplomacia china tiene aquí un papel importante, tratando de influenciar el proceso mismo de conformación de las imágenes de esta proyección en la región.

La región ha sido y es, asimismo, campo fértil para las batallas de la larga lucha por el reconocimiento entre China y Taiwán. El crecimiento económico de China, y su desborde fuera de su propia región, tiene también un impacto sobre este conflicto diplomático, que parece haber entrado en una fase en la que Pekín comienza a ejercer una presión cada vez más fuerte en muchos de los últimos aliados regionales de Taipei.

En definitiva, el impacto de la emergencia de China como potencia mundial y su “entrada” en América Latina se da, al menos, en los siguientes planos de las relaciones internacionales: 1) las relaciones entre China y los países latinoamericanos; 2) las relaciones de los países latinoamericanos entre sí; 3) las relaciones entre Estados Unidos y los países de la región; 4) las relaciones entre Estados Unidos y China.

Desde un punto de vista histórico o macro, y también de quienes se aproximan inicialmente a las acciones de China en la región, ciertamente este es un fenómeno de una nueva magnitud que inaugura una tendencia que parece sustancial. Estas nuevas relaciones de China con América Latina son un cambio relevante en los patrones prevalentes de las relaciones internacionales en América Latina. Para quienes están haciendo un seguimiento cotidiano de estas relaciones, y tienen, por ende, un foco más micro, lo que interesa es qué cambios hay recientemente sobre este marco dado de continuidad, que ya se ha asumido analíticamente de las relaciones entre América Latina y China. Este artículo pertenece a esta segunda generación de análisis, que asume ya como dato de la realidad las relaciones mencionadas, y busca profundizar su comprensión enfocándose en las continuidades y cambios de esta realidad, ya no considerada como novedosa.

En la sección primera repasaremos el momento inicial, que arranca cuando China comenzó a ser percibida masivamente como un actor de peso en América Latina, y que significó un nuevo dato de las relaciones internacionales regionales. En la sección siguiente analizaremos brevemente cuáles fueron las reacciones iniciales y subsiguientes en los Estados Unidos a esta presencia China en América Latina.

Luego nos ocuparemos del capítulo más reciente: la prolongada lucha diplomática por el reconocimiento entre China y Taiwán, en América Latina. Por último, presentaremos algunas reflexiones finales a modo de conclusiones.

La irrupción de China en 2004

La percepción de la “ofensiva” de China en América Latina tiene fecha muy clara: noviembre de 2004. El presidente de China, Hu Jintao, emprendió una gira por América Latina aprovechando la oportunidad creada por su participación en la reunión anual de APEC en Santiago de Chile⁴. Hu fue recibido en la región con los máximos honores. Un ejemplo lo constituyó la recepción que el pleno del Congreso de Brasil le ofreció, ocasión en la cual el presidente chino delineó la política exterior china hacia la región⁵.

Este es el momento inicial de la percepción generalizada de una nueva presencia china en América Latina, y de un cambio sustancial de los patrones históricos de las relaciones internacionales de la región. Como ya se mencionó, este artículo asume ya esa relación con China como un dato dado, y parte de este supuesto para focalizarse más puntualmente en la dinámica que ha tenido la relación desde entonces.

Pero vale la pena recapitular brevemente y describir sumariamente esos vínculos. El origen estructural del interés y la expansión económica de China en la región (en comercio y, en menor medida, en inversiones) está conducida por la creciente necesidad del gigante asiático de materias primas. Chile está exportando masivamente cobre, productos forestales, entre otros; Brasil, mineral de hierro y soja; Argentina, fundamentalmente soja; en Venezuela, la presencia china en el sector petrolero parece acentuarse, en especial después de la anunciada constitución en 2007 de un fondo especial binacional de 6000 millones de dólares estadounidenses para ese sector⁶; en Cuba, China realizará prospección petrolera en aguas

adyacentes y cercanas a Estados Unidos, y también se ha involucrado en el sector minero (níquel).

De un modo directo, China aumentó espectacularmente sus compras en los sectores mencionados. De modo indirecto, pero crucial, el volumen de compras de las empresas chinas ha causado un aumento importante de los precios de las materias primas en el mercado mundial, lo cual ha repercutido ineludiblemente en terceros mercados, favoreciendo, en términos generales, a los países latinoamericanos, que son mayoritariamente exportadores de materias primas, pero perjudicándolos en referencia a aquellos productos que deben importar, como ocurre con el petróleo en América central.

En Brasil y en el Cono sur, esta nueva realidad ha sido recibida favorablemente, en términos generales. Las exportaciones de productos como soja, aceites, vegetales, mineral de hierro, etcétera, continúan expandiéndose a buen ritmo. Sin embargo, aún en estos países, ha habido resistencia de sectores industriales y del movimiento obrero.

México encabeza la resistencia a la expansión china en América Latina debido, entre otras cosas, a la pérdida importante de puestos de trabajo en la industria maquiladora. Es por ello que México fue el último país en aceptar el ingreso de China a la OMC. En América central la recepción también ha sido más controvertida que en el sur. Se ha argumentado que el impulso al Tratado de Libre Comercio, firmado por los países centroamericanos y la República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), fue una medida defensiva para contrarrestar la competencia de China en el mercado norteamericano, sobre todo en la industria textil. Costa Rica fue el último en ratificar el tratado y, para ello, tuvo que llevar adelante un referéndum popular el 7 de octubre de 2007 sobre el mismo. El resultado a favor del sí fue muy estrecho. No deja de llamar la atención entonces, la coincidencia de que Costa Rica acaba de reconocer, en junio de 2007, a la República Popular China, como veremos *ut infra*.

A pesar de que, tanto Brasil como Argentina, han tenido superávit con China en años recientes, China parece estar teniendo un impacto comercial negativo en las relaciones

económicas bilaterales entre los brasileños y argentinos. En efecto, recientemente, en la prensa argentina se denunció que entre enero y mayo de 2007 China ya había desplazado a Argentina como segundo proveedor del mercado brasileño. En este período, Brasil le compró a China 4.255 millones de dólares estadounidenses, en tanto las compras a Argentina sólo alcanzaron los 3.864 millones de dólares estadounidenses⁷. Esto plantea un problema poco estudiado: ¿cuál es el impacto de la emergencia de China en las relaciones entre países latinoamericanos? En efecto, si bien individualmente el comercio con China ha sido beneficioso, tanto para Brasil como para Argentina (aunque esto también es contingente), el comercio bilateral en el MERCOSUR, tanto en volumen como en calidad, comienza a verse afectado⁸. Esta es una variable crucial a observar en los próximos años, y constituye uno de los planos analíticos que señalábamos en la introducción, en el que debemos investigar los efectos de la emergencia de China, es decir, el de las relaciones internacionales entre los países latinoamericanos entre sí.

Con respecto a inversiones, el panorama es más modesto que en comercio. Existe reciente una desilusión en la región, comparado con la euforia de finales de 2004, tanto en el monto de las mismas como por su tipo. En efecto, al igual que en África y otras regiones, las inversiones parecen tener un patrón claro: asegurar la provisión de materias primas que necesita la economía china. La inversión en infraestructura también está focalizada en hacer viable y garantizar el aprovisionamiento de materias primas. En el Caribe, el objetivo específico de las inversiones chinas ha sido maximizar el impacto político de las mismas con la construcción de estadios deportivos, viviendas, etcétera.

Las reacciones de Estados Unidos

La súbita percepción de la importante presencia de China en América Latina y el Caribe fue potenciada por el

vacío (también percibido) en la región, en la que Estados Unidos perdió la iniciativa, debido a las guerras en Afganistán y, fundamentalmente, Irak.

Desde la gran cobertura mediática sobre China, desplegada durante y tras la cumbre de APEC en noviembre 2004, el interés de la prensa estadounidense ha continuado. Muy frecuentemente, esta presencia de China en la región es retratada como una amenaza a los intereses de Estados Unidos en la región. En internet, muchos *blogs* conservadores atacan a China por su nuevo papel en América Latina, poniendo a la administración republicana en una posición incómoda, a la que critican por falta de acción.

La reacción de la maquinaria estatal y gubernamental ha sido inicialmente variada. El Comando Sur, con sede en la Florida, de importancia e influencia en la política exterior norteamericana hacia la región, ha vigilado el costado estratégico del despliegue económico chino con mucho interés, sin alarma, pero con discreta preocupación, como lo denotan las declaraciones de sus titulares y las intervenciones en las audiencias de varios comités en el Congreso. El Pentágono, consecuentemente, también ha mantenido una vigilancia sobre las posibles repercusiones en la seguridad de la nueva presencia china en sus pantallas.

La incursión de China en el área de seguridad es muy limitada todavía, pero alcanza ya varios sectores, entre ellos, el intercambio institucional de líderes y personal militar, la incipiente venta de armas y otros equipos militares, el posible uso militar de los satélites CBERS que China construyó y construye con Brasil⁹, la protección de las vías de comunicación marítimas entre América Latina y China, el denunciado posible uso de China de las bases de la ex Unión Soviética en territorio cubano, para escuchas telefónicas y monitoreo informático (entre ellas, Bejucal y Lourdes). Venezuela es, como ya mencionamos, un punto de interés por cualquier derivación violenta que pudieran tener las tensas relaciones entre ese país y Estados Unidos, debida su importancia en el mercado internacional del petróleo. Otro tema significativo es el rol preponderante que tiene China

como usuario del Canal de Panamá, un país que reconoce a Taiwán, pero que tiene una relación muy pragmática e intensa con China. También China quiere jugar un papel importante en la ampliación del Canal.

Quizá una de las áreas de mayor escrutinio estadounidense ha sido la mencionada de intercambios militares de China y las naciones latinoamericanas. Los nuevos lazos de las fuerzas armadas latinoamericanas con sus pares chinas han provocado un cambio reciente y adaptación significativa en una política estadounidense de importancia. Debido a la reticencia de muchos países latinoamericanos a firmar Acuerdos de Inmunidad Bilateral, que exceptuarían a militares norteamericanos de la posibilidad de ser investigados por la Corte Criminal Internacional, muchos de ellos han sido sancionados en virtud de la Ley de Protección de Miembros de Servicios Americanos (ASPA, por sus siglas en inglés). Entre estas sanciones, se incluye la suspensión de la asistencia militar estadounidense bajo el programa de Educación Internacional de Educación y Entrenamiento (IMET, por sus siglas en inglés).

Por ello es que, hacia el fin de 2006, Estados Unidos decidió reevaluar la aplicación de la ASPA a varios países latinoamericanos¹⁰, algo que había sido solicitado por el Comando Sur y el Pentágono, que veían con preocupación cómo la frecuencia y calidad de intercambios entre militares chinos y latinoamericanos aumentaban dramáticamente, en el marco del debilitamiento del contacto institucional y personal entre ese comando y las elites militares en la región.

El Congreso ha sido un ámbito donde se ha tratado en varios comités el tema de China en América Latina y el Caribe. Se ha debatido, especialmente, el rol de China con relación al petróleo, y las posibles conexiones con la política venezolana¹¹. En un Congreso más asertivo frente al ejecutivo, como el que caracteriza a este período final de la administración Bush, los incentivos para plantear el tema de China son más altos.

En el terreno diplomático, quizá el momento más significativo haya sido la visita oficial del funcionario de más alto rango, encargado de América Latina en el Departamento de Estado norteamericano, a Pekín. En efecto, el Secretario

Asistente para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, visitó la capital china en abril de 2006. Fue la primera vez, que se conozca públicamente, que altos funcionarios estadounidenses y chinos se reunieron a dialogar sobre América Latina. El contexto del encuentro fue, además, extremadamente significativo. La visita de Shannon se produjo apenas días antes de la primera visita del presidente Hu a Estados Unidos y a Washington D.C., que tuvo lugar entre el 18 y el 22 de ese mes. Dado el momento de la visita de Shannon a Pekín y del Presidente Hu a Washington, que no parece casual, es muy probable que el tema de América Latina haya figurado entre los puntos discutidos entre las dos delegaciones, y quizá de los presidentes, aunque hasta el presente esto no ha sido confirmado.

Para Estados Unidos, haber discutido al más alto nivel con China sobre la región, significa haber aceptado la importancia de China en la región. La emergencia de China como una potencia, que muchos analistas circunscribieron hasta recientemente al entorno regional asiático inmediato, se proyecta ya a escala mundial, y la administración republicana lo ha reconocido oficialmente con la inusual reunión mencionada. Esto implica para ambos países una redefinición identitaria de importancia.

En el contexto de percepción de China como amenaza global por muchos analistas, América Latina no será la excepción, y las acciones de China en América Latina probablemente no serán bien recibidas en Estados Unidos. Esta percepción de amenaza podría exacerbarse en un período preelectoral como el actual, como dijimos en el tramo final de la segunda administración Bush. La portada de mayo de 2007 de *The Economist*¹², titulada “America’s Fear of China”, en la que un panda gigante atrapa al Empire State Building, a lo King Kong, captura en imagen las percepciones de un sector importante del público estadounidense, con respecto a la presencia de China, no sólo en América Latina, sino ya directamente en Estados Unidos.

La diplomacia china, abroquelada tras la idea de “ascenso pacífico” (*peaceful rising*)¹³, está teniendo un arduo

trabajo de relaciones públicas, como lo demostraron las reacciones hostiles, en el propio Estados Unidos, a la compra de un sector de IBM por parte de Lenovo, o las compras de empresas y yacimientos petrolíferos en toda América, o la resistencia a la posible compra de varios puertos importantes mexicanos por parte de Hutchinson Port Holdings. También vale la pena recordar los ácidos comentarios que se hicieron cuando se conoció que, incluso muchas de las estatuillas plásticas de la Virgen de Guadalupe, se importaban de China¹⁴. Tanto en América Latina, como sobre todo en África, comienzan a aparecer voces denunciando una política económica china de tipo “colonial” en la región.

Las cálidas relaciones entre China y Cuba tienen efectos que repercuten en las relaciones entre China y Estados Unidos. La importancia de China para Cuba se da en varias dimensiones. En primer lugar, China se ha transformado en un socio económico central para Cuba en lo comercial, y también es un inversor significativo (por ejemplo en la explotación del níquel), y se ha involucrado en la exploración petrolífera. Por otro lado, China juega un papel en el proceso de transición cubana, como potencial modelo de referencia, de conducción de partido centralizado y de apertura económica progresiva. El proceso chino es tema de intenso debate en Cuba¹⁵.

Recapitulando, en Estados Unidos el interés en la presencia china en América Latina ganó la esfera pública con la amplia cobertura de noviembre de 2004 y, desde entonces, es tema frecuente en los grandes diarios norteamericanos. La percibida expansión china en la región se ha dado en un contexto de vacío político de Estados Unidos en América Latina. Los viajes en los dos últimos años de los funcionarios de mayor jerarquía del Departamento de Estado (Condolezza Rice, Nicholas Burns y Thomas Shannon), del Departamento de Defensa (Donald Rumsfeld y Robert M. Gates), del vicepresidente Dick Cheney, e incluso del Presidente Bush, constituyen un ajuste importante de la actitud exterior norteamericana hacia América Latina. Dada la preocupación considerable por esta expansión china en un área considerada de influencia propia, se han estimulado procesos de adaptación

significativos por parte de Estados Unidos. El más evidente ha sido la apertura de un diálogo institucional al más alto nivel entre ambos países sobre América Latina.

América Latina y la lucha de China *versus* Taiwán

Las relaciones entre China y América Latina no comenzaron a principios del siglo XXI, como hemos dicho, sino que registran antecedentes importantes. Parte crucial de esa historia está íntimamente relacionada con la división de China y el nacimiento de la República de China (Taiwán) y de la República Popular China (llamada en occidente durante la Guerra Fría “China Comunista”)¹⁶.

Cuba, por supuesto, fue el primer país de América Latina y el Caribe en reconocer a la República Popular China, desde el 28 de septiembre de 1960. El Chile de Allende fue el segundo país de la región en seguir ese camino, mucho más tarde, el 15 de diciembre de 1970. Luego, la decisión de Estados Unidos de incorporar a China en el juego estratégico de sus relaciones con la Unión Soviética, creó la posibilidad para que más países de la región reconociesen a la República Popular China como la única China. La entrada de la República Popular China en las Naciones Unidas en 1971, desplazando a Taiwán y ocupando la silla permanente de China en el Consejo de Seguridad, fue clave para comenzar a cambiar la orientación diplomática de los países latinoamericanos y del Caribe. Perú (1971), México, Argentina, Guyana y Jamaica (1972), Trinidad y Tobago, Venezuela y Brasil (1974) fueron los primeros que los siguieron.

Esta batalla por la legitimidad internacional ha sido librada, en buena parte, en América Latina. A medida que Taiwán perdía posiciones diplomáticas en todo el mundo y sus aliados se iban reduciendo, la importancia de América Latina como fuente de reconocimiento se ha incrementado exponencialmente. América Latina representa hoy, aproximadamente, la mitad del “oxígeno” diplomático de

Taiwán. Sólo Paraguay reconoce todavía a Taiwán en América del Sur, y el resto del apoyo regional se concentra en América central y el Caribe.

China, históricamente, acusó a Taiwán de llevar adelante una “diplomacia del dólar” en la región, es decir, usar recursos económicos para “comprar” aliados. La nueva magnitud económica de China le permite ahora usar también esa herramienta para tratar de inclinar la balanza a su favor. En este contexto, no es de extrañar que muchos gobiernos latinoamericanos hayan aprovechado la coyuntura para extraer concesiones crecientes de ambos países. La creciente influencia de Venezuela en el Caribe y en América central, sobre todo a través de la venta subsidiada de petróleo, la transforma en una aliada potencialmente formidable para China.

La decisión de Costa Rica de reconocer diplomáticamente a la República Popular China, en junio de 2007, es un cambio sustancial en el conflicto por el reconocimiento. En efecto, después de más de 60 años de reconocer a Taiwán, el gobierno del presidente (y Premio Nobel de la Paz), Oscar Arias, cambió la tradicional política exterior de este país, en una medida muy controvertida. El sorprendente cambio de Costa Rica, no sin precedentes en la región, tuvo como contexto la creciente relación económica entre ambos países. Costa Rica corta la cadena de aliados de Taiwán en América central.

Los cambios de orientación política en las presidencias en América central y el Caribe, donde se concentra buena parte del ya exiguo capital diplomático taiwanés, generan usualmente un momento de reevaluación de la política exterior de los países de esa área, con relación a este tema. La casuística reciente es clara. Por ejemplo, la elección del ex comandante sandinista Daniel Ortega como presidente de Nicaragua en 2006 también abrió un interrogante debido a que, en su primera presidencia, estableció lazos con la República Popular China, los cuales fueron cortados por la presidenta Violeta Chamorro. La elección como presidente del socialdemócrata Álvaro Colom en Guatemala, el 4 de noviembre de 2007, también disparó especulaciones sobre un posible reconocimiento a China. Este

tema también se ha colado en la campaña presidencial de Paraguay, país que tendrá elecciones presidenciales en abril de 2008.

La decisión soberana costarricense comporta un cambio sustancial en las relaciones internacionales centroamericanas. A la política histórica de apoyo diplomático a Taiwán en Centroamérica se agregaba la percepción de China como una amenaza comercial, lo cual era funcional a la estrategia de Taiwán de establecer zonas de libre comercio con estos países. La lógica del CAFTA es, en parte, defensiva en este respecto. La decisión del gobierno de San José replantea la necesidad de reexaminar, caso por caso, las relaciones de fuerzas internas entre los distintos actores políticos y económicos de un país para comprender algunos de las continuidades y cambios de las políticas exteriores.

Conclusiones

El presente siglo ha comenzado con un nuevo contexto internacional para América Latina, uno de cuyos datos centrales es la aparición de China. Esto comporta potencialmente, en lo macro, un cambio relevante frente a los patrones históricos de las relaciones internacionales de la región. Ahora bien, reduciendo el foco temporal a los años recientes, este significativo rol de China ya es un dato de la realidad y, por lo tanto, hay una necesidad analítica de avanzar un paso más e intentar capturar la dinámica de estas relaciones en sus facetas de continuidad y cambio.

La emergencia de China como potencia de carácter ya global, tiene repercusiones en todo el mundo, y América Latina y el Caribe no son la excepción. El impacto de la emergencia de China como potencia mundial y su “entrada” en América Latina se da, al menos, en los siguientes planos de las relaciones internacionales: 1) las relaciones entre China y los países latinoamericanos; 2) las relaciones de los países latinoamericanos *entre sí*; 3) las relaciones entre Estados

Unidos y los países de la región; 4) las relaciones entre Estados Unidos y China. Esta aparición de China ha sido recibida como una esperanza en algunos países y en sectores internos de otros, y como una amenaza en otros países o por sectores de países. En todos los países, los distintos actores políticos y económicos tienen diversas reacciones, en consonancia con sus propios intereses, que buscan influenciar en la orientación de la política exterior.

La asertividad china tiene por motor el crecimiento vertiginoso de su economía. Para mantener la expansión económica, China debe recurrir crecientemente a materias primas que debe importar, entre otros lugares, de América Latina. Por ejemplo, desde 1993, China ya no se autoabastece de petróleo. La economía china crece apoyada en sus exportaciones, fundamentalmente las exportaciones hacia Estados Unidos. Hasta el presente, para equilibrar el gran superávit comercial ha comprado bonos del tesoro estadounidense. Por ende, la creciente presencia actual de China en la América Latina se explica, básicamente, por la inserción de la región en un vasto, y quizá frágil, circuito económico internacional.

China ha procurado, por todos los medios, calmar las ansiedades de distintos sectores de Estados Unidos, ofreciendo seguridades y garantías de circunscribir su acción central a los aspectos económicos, y en limitar sus intereses políticos a la irrenunciable lucha por el reconocimiento diplomático frente a Taiwán. Esta interacción entre China y Estados Unidos en la región, tiene efectos identitarios: en efecto, la visita de Thomas Shannon a Pekín implicó reconocer a China como un protagonista en un área del mundo alejada de su entorno regional, y Estados Unidos tuvo que aceptar la presencia de China en un área considerada vital desde los enunciados de la doctrina Monroe y de realización de su destino manifiesto. Ha sido también un baño de realismo para una administración con muchos frentes abiertos, simultáneamente, en otras áreas del mundo.

Un caso crucial que establece el perfil de China en la región, con claridad, ha sido el caso argentino. En efecto, el

presidente Kirchner habría solicitado (según la prensa de ese país) ayuda financiera a China, para “liberarse” de la tutela del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2004. China rehusó, aunque siguió siendo un importador nato de productos argentinos, como soja, ayudando de ese modo a que la economía argentina haya crecido a un ritmo del 8% anual durante los últimos años. Argentina, al igual que Brasil, finalmente, canceló sus obligaciones con el FMI directamente, usando sus reservas internacionales. China perdió una gran oportunidad de ganar una influencia importante en América Latina, pero dar ese paso hubiera sido desafiar a una de las instituciones que corporiza el orden internacional y regional sostenido por los Estados Unidos.

Más allá del bajo perfil político de China en la región, muchos países han considerado a China como una oportunidad de diversificar sus relaciones exteriores. Esta política exterior es complementaria con el cambio de la política exterior china, de campeón del tercer mundo a promotor del multilateralismo. América Latina es una de las regiones del mundo donde más ha prevalecido el antiamericanismo en amplias capas de la población, por lo que la aparición de China ha encontrado terreno fértil en la opinión pública de muchos países.

En el terreno económico, el cambio más significativo de los patrones históricos es la intensificación de las relaciones comerciales de China con la región. De modo muy simplificado, aquellos países que tienen superávit comercial con China han considerado la emergencia de China como una gran oportunidad. La demanda china de materias primas ha disparado los precios de muchos productos primarios, de los que la región es fuerte productora. El circuito económico creado entre Estados Unidos, China y muchos países de la región sostiene este esquema. Una agenda de análisis por delante deberá contemplar el grado de dependencia de las percepciones regionales sobre China y, más aún, de la política exterior, si se dan cambios en los déficit o superávit en las relaciones comerciales con China.

Los analistas y observadores económicos especulan planteando escenarios de cambios potenciales. Por ejemplo, una debilitación del circuito económico descrito entre China,

Estados Unidos y América Latina, probablemente causaría un fuerte impacto en las exportaciones latinoamericanas de estos productos. Aún manteniéndose el circuito previsto, si China continúa aumentando sus exportaciones de productos manufacturados a América Latina, podrían revertirse los superávits frente a este país que han tenido países como Argentina y Brasil. Esta parece ser una posibilidad cierta, en la ausencia de medidas correctivas. Los sectores manufactureros de estos países, como la poderosa federación industrial de São Paulo en Brasil, y las uniones sindicales, podrían imponer su voz y la política exterior de los países podría variar. La estimación del impacto de China en la relación de los países latinoamericanos entre sí es un aspecto que debería ser enfatizado en el desarrollo de una agenda de investigación (como, por ejemplo, el impacto de China en el MERCOSUR).

El caso de México, y el de muchos países de América Central y el Caribe, ha sido diferente desde hace tiempo, ya que porciones sustanciales de sus economías o sectores exportadores son altamente dependientes de los Estados Unidos, y China ha significado una competencia fuerte, no sólo en sus mercados internos sino, fundamentalmente, en este mercado crucial, y una pérdida de puestos de trabajo, como es el caso de la maquila mexicana. La apuesta costarricense, sin embargo, desafía ese marco convencionalmente aceptado.

La percepción de la presencia china en la región ha sido aún más impactante por el también percibido vacío de acción norteamericana. La propia Secretaria de Estado en el segundo período de Bush, Condolezza Rice, ha tratado de rectificar esto y, en particular, su Secretario Asistente, Thomas Shannon, ha sido activo, y ha intentado dar a la diplomacia estadounidense hacia la región un perfil menos confrontativo que el que le dieron sus predecesores. Incluso el ex Subsecretario de Estado, Nicholas Burns, realizó varios viajes a la región, procurando recuperar la iniciativa perdida. En cualquier caso, la rectificación de la política exterior de Estados Unidos en la región, responde más a la dinámica establecida vis a vis con la Venezuela de Chávez que a una reacción a la política exterior

china en la región, sin el perjuicio que tiene el efecto de intentar volver a llenar el “vacío” existente con anterioridad.

China ya tiene presencia en la Organización de Estados Americanos (OEA), como observador, y ha acelerado su campaña, ya oficial, para sumarse como miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este rol de China en los organismos multilaterales de la región complementa la posición ya preeminente de China en las políticas exteriores de muchos países de la región. El establecimiento de “relaciones estratégicas” de China con varios países latinoamericanos es un elemento de prestigio que la diplomacia china ha utilizado con habilidad.

El reciente reconocimiento de Costa Rica a la República Popular tiene gran importancia. A pesar de que Taiwán ha utilizado recientemente el recurso de alentar una solidaridad de democracias para quebrar su aislamiento, aún en el caso de Costa Rica, un país con una de las trayectorias democráticas más destacadas y largas en América Latina, una lógica económica implacable ha prevalecido. Este terreno de lucha, otrora favorable a Taiwán, puede ser fatal para sus intereses. Los próximos años dirán si las previsiones de varios analistas sobre un “efecto dominó” de reconocimientos a China se produce como consecuencia del caso costarricense, o si la política de control de daños de Taiwán frena el éxodo.

China ha significado un cambio importante en el escenario latinoamericano. El impacto económico y político ha variado de país en país. Como oportunidad o como amenaza, China es ya un dato de la realidad, en la ecuación de cualquier política de desarrollo y en las políticas exteriores de la región. Asumiendo esto como una línea de base, el estudio de su dinámica será la tarea de los análisis de “segunda generación”.

¹ El autor agradece los comentarios recibidos en la evaluación de dos colegas anónimos. Los posibles errores subsistentes son de su responsabilidad.

² En este artículo también se incorporan, desarrollan y precisan algunas ideas embrionarias introducidas en la ponencia “A reassessment of China’s relations with Latin America”, presentada en el XXVII Congreso Internacional de Latin America Studies Association (LASA), desarrollado en Montreal, Canadá, en Septiembre de 2007, y en mi artículo “Rising China’s “Offensive” in Latin America and the U.S. Reaction”, *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 4, (2006) pp. 95-112. El número especial de la revista tuvo su origen en el panel organizado por el autor sobre el impacto de China en diversos lugares del mundo, en la reunión anual de la Association of Asian Studies (AAS), en abril de 2006, en San Francisco, California, USA.

³ Para abreviar, cuando decimos China nos referimos a la República Popular China, y Taiwán, para significar a la República de China. Al considerar América Latina, al uso chino, me refiero a América Latina y el Caribe.

⁴ Era la segunda vez que la reunión de los líderes de APEC, el rito simbólico político más importante del Pacífico, tenía lugar en América Latina. La primera vez fue en Los Cabos, México, en 2002. La próxima oportunidad en que está previsto que APEC se desarrolle nuevamente en la región será en Perú, en 2008.

⁵ La misma fue origen de una polémica que hasta hoy perdura. En su presentación, el presidente habría prometido inversiones de 100 billones de dólares estadounidenses hasta 2010, según reportaron numerosos diarios latinoamericanos y del mundo. De acuerdo a fuentes chinas, el presidente se habría comprometido a alcanzar esa cifra en el comercio entre China y la región, y no en inversiones. La confusión es un buen ejemplo de los problemas de comunicación y culturales relevantes que existen todavía aunque, a la luz del espectacular crecimiento del comercio con China, quizá la importancia de estos factores haya sido sobreenfatizada en años anteriores, lo mismo que la obvia referencia a la distancia física entre China y la región. El anunciado establecimiento de Institutos Confucio en varios puntos de América Latina apunta precisamente a estos cruciales aspectos culturales, como así también al despliegue del “soft power” de China.

⁶ Ver Wu, Debbie, “Diplomáticos taiwaneses saldrán de Venezuela”, *El Nuevo Herald*, 18 de julio de 2007. Esta nota también da detalles sobre el deterioro de las relaciones remanentes entre Venezuela y Taiwán que son, básicamente, comerciales, ya que Venezuela reconoce a China. También Venezuela ha comenzado a fabricar “computadoras bolivarianas” con tecnología china, en la empresa estatal mixta VIT, cuyas acciones pertenecen a la empresa china Lang Chao (60%) y a Venezuela Industrial (40%). Ampliar en “Venezuela vende “computadoras bolivarianas” con tecnología China” *La Nación*, 12 de junio de 2007.

⁷ Ver en Naishat, Silvia, “China desplazó a la Argentina como segundo proveedor en Brasil”, *Clarín*, 23 de julio de 2007.

⁸ Ver presentación de Rodrigo Maciel en la conferencia “Enter the Dragon? China’s Presence in Latin America”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 21 de Febrero de 2007.

⁹ Estados Unidos ha bloqueado el envío a Brasil de piezas consideradas estratégicas a empresas brasileñas como Mectron y Opto, que trabajan en los próximos Satélites Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres CBERS 3 y 4. Ver Angelo, Claudio y Rafael García, “EUA barram satélite do Brasil com a China”, *Folha de São Paulo*, 22 de octubre de 2007.

¹⁰ Canadá, por ser miembro de la OTAN, y Argentina, por ser aliado extra-OTAN, están exceptuados.

¹¹ Ver más detalles en el artículo de mi autoría en *Asian Perspective*, ya mencionado.

¹² “America’s fear of China”, *The Economist*, edición de Norteamérica, 19 de mayo de 2007.

¹³ Zheng Bijian, “China “Peaceful Rise” to Great-Power Status”, *Foreign Affairs*, September/October (2005), p. 18. Ver Robert L. Suettinger, “The Rise and Descent of “Peaceful Rise”, disponible en formato electrónico en <http://weblog.leidenuniv.nl/media/blogs/76061/kijkenaardepers/archives/zheng%20bijian.pdf>, para una excelente discusión de la génesis de la idea, y de algunas otras formulaciones alternativas que se han sucedido.

¹⁴ Ojeda, Néstor, y Marisela López, “Chinos, por el control de puertos mexicanos”, *Milenio*, 16 de julio de 2007.

¹⁵ Ampliar en Yinghong Cheng, “Fidel Castro and China’s Lesson for Cuba: A Chinese Perspective”, *The China Quarterly*, No. 189 (2007), pp. 24-42.

¹⁶ Ver más detalles de la competición entre China y Taiwán en Erikson, Daniel P. and Janice Chen, “China, Taiwan and the Battle for Latin America”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 31, (Summer 2007), pp. 69-89.

Bibliografía

Bachelet, Pablo, “China’s Latin Influence is Growing, General Says”, *Miami Herald*, 10 de marzo, 2005.

Castañeda, Jorge, “The Forgotten Relationship”, *Foreign Affairs*, (Mayo/Junio 2003).

Charles, Jacqueline, “Rice Seeks Closer Regional Ties”, *The Miami Herald*, 23 de marzo, 2006.

Cheng, Joseph Y. S., “Latin America in China’s Contemporary Foreign Policy”, *Journal of Contemporary Asia*, No. 36, (Noviembre 2006), p. 500-528.

Forero, Juan, “China’s Oil Diplomacy in Latin America”, *The New York Times*, 1 de marzo, 2005.

Fujita, Edmundo, “Brasil e Asia: Pontes diplomáticas”, *Journal do Brasil*, 20 de diciembre, 2004.

Hearn, Kelly, “Beijing to Invest \$100 Billion in Latin America”, *The Washington Times*, 20 de noviembre, 2004.

Ho, Xuan-tang, "China's Burgeoning Role in Latin America-a Threat to the U.S.?", COHA Memorandum to the Press 05.20, 24 de febrero, 2005.

Jiang, Shixue, "Una mirada china a las relaciones con América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 203, (mayo-junio 2006), p. 62-78.

Lall, Sanjaya and John Weiss, with the assistance of Hiroshi Oikawa, "People's Republic of China Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002", ADB Institute Discussion Paper No. 14, 2004.

Lam, Willy (Willy Wo-Lap Lam) "China's Encroachment on America's Backyard", *China Brief*, Vol. IV, Issue 23, (24 de noviembre, 2004).

Lapper, Richard, "Latin America Dances to the China Beat", *Financial Times*, 11 de noviembre, 2004.

Marx, Gary, "Beijing Bolsters Economic Ties with Eager Latin America. Influence Grows with Investment", *Chicago Tribune*, 20 de diciembre, 2004.

Norton, Michael, "China Wooing Caribbean Away from Taiwan", *The Washington Post*, 27 de febrero, 2005.

Oppenheimer, Andrés, "China's Foray into Latin America May Be Mixed Blessing for Region", *The Miami Herald*, 24 de febrero, 2005.

"Magic, or Realism?", *The Economist*, 29 de diciembre, 2004.

Editorial, "China's Latin Business Trip", *The New York Times*, 25 de noviembre, 2004.

Wang, Jisi, "China's search for stability with America", *Foreign Affairs*, (September/October 2005), p. 39-48.

Watson, Cynthia, “Adiós Taiwán, Hola Pekín: Taiwan’s Relations with Latin America”, *China Brief*, Vol. 4, Issue 11 (May 27, 2004).

