

La presencia china en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense u oportunidades de cooperación?¹

The Chinese Presence in Latin America: ¿Challenge to US Hegemony?

Rafat Ghotme²

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia
rafat.ghotme@unimilitar.edu.co

RESUMEN

China ha expandido su influencia en América Latina. Esta expansión es presentada como una estrategia incómoda para Estados Unidos y sus aliados tradicionales, en tanto que China podría desplazar la hegemonía estadounidense en la región, minando sus esfuerzos para promover su agenda de libre comercio, democracia y derechos humanos. Sin embargo, como se demostrará en este artículo, China no representa una amenaza seria para Estados Unidos en el corto plazo, y de hecho la expansión de su influencia en la región ha sido percibida por el gobierno de Estados Unidos como una oportunidad para abrir nuevas perspectivas económicas y de seguridad. La principal razón de ello es que ambas potencias han implementado una política cautelosa y pragmática que busca consolidar sus objetivos de política exterior, prefiriendo promover sus intereses en un marco cooperativo y no conflictivo.

PALABRAS CLAVE

China, Estados Unidos, América Latina, poder, seguridad, economía

ABSTRACT

China has expanded its influence in Latin America. This expansion is presented as an awkward strategy for the

1 Este artículo es producto de investigación ligada al grupo Estudios Internacionales y Políticos de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada (UMNG), Bogotá.

2 Doctor en Historia Política Comparada. Magíster en Historia. Licenciado en Relaciones Internacionales. Profesor asociado e investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales (UMNG).

United States and its traditional allies, while China could displace US hegemony in the region, undermining its efforts to promote free trade agenda, democracy and human rights. However, China does not pose a serious threat to the United States in the short term; indeed, the expansion of its influence in the region has been perceived by the US government as an opportunity to open new economic and security perspectives. The main reason for this is that both powers have implemented a cautious and pragmatic policy that seeks to consolidate its foreign policy goals, preferring to promote their interests in a cooperative and non-confrontational framework.

KEYWORDS

China, USA, Latin America, power, security, economy

Introducción

China ha expandido su influencia en América Latina desde la década de 1990 en diversos ámbitos, que van desde el comercial, financiero y energético, hasta el militar. Esta rápida expansión es presentada como una estrategia muy incómoda para Estados Unidos y sus aliados tradicionales, en tanto que China podría desplazar la hegemonía estadounidense en la región, minando sus esfuerzos para promover su agenda de libre comercio, democracia y derechos humanos. De ese modo, la nueva distribución del poder en el hemisferio americano, con la presencia de una potencia asiática, generaría un sistema inestable o inseguro (Ellis, 2013, p. 140; 2009; Coyer, 2016). Esta tesis es válida, pero no debería exagerarse el nivel de amenaza. Por el momento, China está implementando una política cautelosa y pragmática de «acercamiento» a América Latina para conseguir sus objetivos nacionales —acceso a recursos e inversión para consolidarse en el plano interno—, sin que ello signifique necesariamente un desafío a la hegemonía estadounidense en la región. Estados Unidos, asimismo, en lugar de rivalizar abiertamente con China, está intentando sacar provecho de esta situación, ya que la presencia de esta última en América Latina puede abrir una nueva y más favorable perspectiva para el mercado estadounidense y, hasta cierto punto, para la seguridad hemisférica.

Debido a la rivalidad geopolítica suscitada entre ambas potencias en Asia Pacífico, la necesidad de Estados Unidos de concertar mecanismos de acercamiento con China, así como la de este país a acceder a los recursos de América Latina sin emprender una política de «provocación», son escenarios que a simple vista generan dificultades para la comprensión. Sin

embargo, a través de un marco «realista» de las relaciones internacionales es posible arrojar luces al respecto. Desde el punto de vista realista, los Estados se relacionan entre sí promoviendo sus objetivos nacionales de manera egoísta —un impulso en el que priman las ganancias individuales—, pero en la medida en que las potencias se enfrentan a los cambios en la distribución del poder (unipolar a bipolar o multipolar, y viceversa), son más propensos a recurrir a la cooperación internacional de manera momentánea o a adoptar una política más pragmática: en el caso de las potencias en ascenso —como China— estas no tienen ni la capacidad ni la intención para rivalizar militarmente con la potencia hegemónica, por lo que prefieren acomodarse a las condiciones del sistema mientras logran el equilibrio; y en el de la potencia hegemónica en una fase de declive —como Estados Unidos, que se encuentra en una fase de declive relativo— por la incapacidad para hacer frente a ese tipo de situaciones unilateralmente (Waltz, 2000; Mearsheimer, 1995; Grieco, 1988; Layne, 2012)³.

Este argumento se desarrollará a través del estudio de caso de Venezuela, ya que es allí donde China cuenta con una fuerte presencia y sobre todo porque son países que tienen una política antiestadounidense o *soberanista* que busca consolidar un orden mundial multipolar. Después de ello, recurriendo a diversos tipos de fuentes que recogen las acciones y discursos de los principales actores de la relación triangular entre China, América Latina y Estados Unidos, se hará una interpretación de esa relación en tres sentidos: económico, geopolítico y diplomático.

Dimensión económica de la presencia china en América Latina

Desde la reforma y la implementación de la política de apertura económica de Deng Xiaoping en la década de 1970, China ha sido uno de los países con mayor crecimiento económico del mundo. Si bien China ha tendido a decrecer en los últimos años (9,2% en 2011; 7,8% en 2012; 7,7% en 2014; y 6,9% en 2015), su tasa de crecimiento sigue siendo la más alta del mundo (World Bank, 2015). Este crecimiento se debió en gran medida a la implementación de una estrategia diseñada para promover de forma sistemática las exportaciones, el acceso a los recursos primarios y el desarrollo de sus empresas. Ello transformó a China en la segunda economía mundial en términos de PIB. El PIB de Estados Unidos a nivel mundial

3 En una fase de declive relativo, el Estado sigue creciendo, pero a un ritmo que coincide o es superado por el crecimiento de otros Estados. En cambio, por declive absoluto se entiende la pérdida significativa de poder territorial, poblacional, militar o económico que representa para el Estado una disminución sensible de sus capacidades frente a lo que tenía en años precedentes.

descendió al 19,3% en 2013 y el chino ascendió al 15,4%; en 2015 ambos países tuvieron cifras relativamente iguales del 17% (Banco Mundial, 2015; CIA, *The World Factbook*, 2016).

China también se convirtió en el mayor exportador e importador del mundo. Mientras Estados Unidos exporta el 9,8% de bienes y servicios, China ascendió a la cifra histórica de 10,5%, un ascenso muy notable frente al 7,6% registrado en 2012⁴. Ello le permitió convertirse en el país con mayor reserva de moneda (3 billones de dólares) y, al mismo tiempo, convertirse en el mayor comprador de bonos del tesoro de Estados Unidos. China también se transformó en el país con mayor inversión extranjera directa colocada en el mundo, de unos 128 500 millones de dólares en 2014, frente a los 92 000 millones que recibió Estados Unidos (Unctad, 2015, 2013; OECD, 2014; FMI, 2014).

Asimismo, la potencia asiática se convirtió en el primer país con mayor inversión extranjera directa colocada en el mundo, con unos 128 500 millones de dólares en 2014, frente a los 92 000 millones que recibió Estados Unidos, aunque como receptor ha oscilado entre el primer y segundo puesto (Unctad, 2015; OECD, 2014). Con un rápido ascenso de su industria, se ha convertido en el primer consumidor de productos minerales y agrícolas del mundo (consume una tercera parte de la producción mundial de estaño, carbón, hierro, acero y algodón), y en una fuente muy atractiva de productos manufacturados debido a los bajos precios con los que oferta en el mercado internacional.

Con respecto a América Latina, las relaciones económicas aumentaron significativamente. En 2007, China representaba el 5% de las exportaciones latinoamericanas, mientras que esta región representaba para China el 10% de sus exportaciones. El crecimiento del comercio entre China y América Latina se expandió aún más en 2012, al alcanzar unos 261 000 millones de dólares, el equivalente a la cuarta parte del comercio entre América Latina y Estados Unidos. El comercio de bienes entre ambos, en 2014, descendió un 2% gracias a la caída del valor de las exportaciones de América Latina (de un 10%), aunque «compensada parcialmente por un aumento del 3% del valor de las importaciones chinas» (OCDE, Cepal y CAF, 2015, 97 y ss.).

Desde 2013, China superó a Estados Unidos como el principal socio comercial de Brasil, Chile y el Perú. Sus inversiones en América Latina

4 De 1995 a 2007, las exportaciones chinas crecieron a un ritmo del 18% anual, y las importaciones en 17%, de modo tal que la participación del comercio en su PIB llegó al 40% si se compara con el 10% que se registraba antes de la reforma económica de la década de 1970 (Jenkins y Dussel, 2009).

también han crecido exponencialmente. Hacia 2011 la inversión extranjera directa china en América Latina alcanzó una cifra récord de 153 000 millones de dólares. China es por el momento el tercer inversor extranjero de la región, con un 10% de la inversión mundial (Europa representa el 40% y Estados Unidos el 18%, con unos 112 000 millones de dólares, un 40% más frente a 2010). Sin embargo, en los últimos diez años, China ha incrementado sus inversiones, al crecer del 1% al 10%, cifra que representa el 11% del total de la inversión china en el mundo. Alrededor del 90% de las inversiones chinas se destinan a la compra de materias primas y productos básicos. Las materias primas representan el 99% de las inversiones de las empresas públicas, mientras que el 80% de la inversión privada se concentra en los bancos, los servicios y la infraestructura (Dussel Peters, 2013).

Por otra parte, China se ha convertido en el principal prestamista de algunos países latinoamericanos (OCDE, Cepal y CAF, 2015, p. 163). Los bancos chinos han financiado a un grupo de países latinoamericanos que han dejado de recurrir al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o, en general, a los bancos norteamericanos y europeos. Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador, que no tienen un acceso fácil al sistema financiero mundial, son los principales receptores de los préstamos chinos. China ha financiado con más de 100 000 millones de dólares a los países latinoamericanos desde 2005, de los cuales la mitad han sido proporcionados a Venezuela. La mayor parte de estos créditos son destinados a proyectos de infraestructura y energéticos (Interamerican Dialogue, 2014). China tiene la ventaja, a pesar de colocar como condición la compra de bienes chinos, y de tener tasas de interés mayores que la de otros bancos internacionales, de no imponer condiciones políticas a sus socios.

La presencia china en materia de seguridad

China también ha expandido los vínculos con América Latina desde el punto de vista militar. En noviembre de 2008, la República Popular de China emitió un primer documento oficial sobre América Latina en el que anunciaba que pretendía mejorar «las visitas mutuas de defensa y de funcionarios militares entre las dos partes, así como los intercambios de personal», además de profundizar los «intercambios profesionales en formación militar, capacitación de personal y mantenimiento de la paz» (citado en Xinhua, 2008).

En la década pasada, el entonces presidente Hu Jintao se refirió al rol de los militares chinos como los sostenedores de los objetivos nacionales de desarrollo recurriendo a América Latina para llevar a cabo su «nueva misión en el nuevo siglo». Igualmente, el Libro Blanco de Defensa

Nacional de 2006 se refiere al rol de América Latina como una región que puede fomentar «un entorno de seguridad propicio para el desarrollo pacífico de China». Algo similar se encuentra en el Libro Blanco de la Defensa Nacional más reciente (Ministry of National Defense, 2015). Finalmente, los medios políticos y académicos chinos están hablando de una nueva «frontera de interés» de China, es decir, que el Ejército de Liberación Popular no solo tiene la obligación de defender los intereses chinos en su propio territorio, sino protegerlos fuera de su país (Ellis, 2013). Aunque las iniciativas militares de China en América Latina no tienen el mismo nivel de importancia que las iniciativas económicas, aquellas se encuentran en rápida expansión y se puede decir que en el corto plazo podrán ser catalogadas de «significativas».

El compromiso militar de China en América Latina se ha venido profundizando desde 1997, cuando la empresa Hutchison Whampoa ganó la concesión para operar el Canal de Panamá; desde entonces China ha ampliado su presencia militar, haciendo público buena parte de los acuerdos conseguidos (Ellis, 2013). Siguiendo a Ellis, los compromisos militares chinos en América Latina adoptan cuatro formas:

- a. Reuniones entre funcionarios militares de alto rango: busca establecer o fortalecer las relaciones políticas, económicas y militares existentes, incluyendo no solo el intercambio de puntos de vista sobre cuestiones de seguridad, sino también la discusión o la finalización de los acuerdos para la compra de armas, los intercambios militares u otros contactos y transacciones (ver el siguiente apartado).
- b. Interacciones militares de nivel inferior: estas actividades incluyen ejercicios militares-humanitarios, vínculos institucionales, intercambios de personal para la formación y la educación, articulación de ejercicios conjuntos y visitas simbólicas. Con este segundo tipo de compromiso militar, China busca generar más cercanía y relaciones con un mayor grado de confianza y conocimiento de las sociedades y el entorno de seguridad de la región (por ejemplo, en Haití, donde China participó como parte de la fuerza de paz de las Naciones Unidas [Minustah], de 2004 a 2012; el ejercicio bilateral humanitario Ángel de Paz con Perú en noviembre de 2010, y la visita del buque hospital USS Confort en diciembre de 2011).
- c. Otra forma como se ha verificado la presencia china es en materia de educación. La Universidad Nacional de la Defensa, a cargo del Ejército, ofrece entrenamiento al personal militar en inglés y español sobre estrategia y táctica, y las Escuelas de la Armada ofrecen cursos de comando, donde oficiales chinos llegan a las academias militares de América Latina, y viceversa.
- d. Una última forma es a través de la venta de equipos militares. Esta es de hecho la más representativa de los vínculos con América Latina.

Según el Sipri, las ventas militares chinas a la región han pasado de casi un valor nulo en 2005 a 100 millones de dólares en 2010 (de los cuales aproximadamente el 90% correspondió a Venezuela y la mayor parte del resto a Ecuador), hasta llegar a un máximo histórico de 130 millones en 2014 (de los cuales aproximadamente el 85% correspondió a Venezuela y casi la totalidad del resto a Bolivia) (SIPRI, 2016; ver el siguiente apartado sobre Venezuela).

Las iniciativas militares de China en América Latina, sin embargo, se han enfrentado a ciertos obstáculos: inseguridad e inestabilidad política en América Latina (secuestro, extorsión, terrorismo) y las compañías chinas deben esperar la protección de los servicios de seguridad de los países latinoamericanos o compañías de seguridad privadas. China buscará en el mediano plazo enviar y usar a su propio personal militar, como ya lo hizo en Somalia en 2008 para proteger sus intereses comerciales (Young y Ross Rustici, 2010).

Un segundo tipo de problema que ha tenido que enfrentar China está relacionado con la inseguridad jurídica, las disputas o cancelaciones de contratos. Esto ocurrió con Ecuador por la compra de un radar chino o en Argentina por la compra de vehículos blindados y helicópteros. En términos generales, estas cancelaciones surgen por la poca confianza que genera la calidad de los productos chinos. Además, la ausencia de bases o militares chinos en la región han profundizado esa preocupación, ya que no hay forma de probar las adquisiciones (Ellis, 2013, pp. 97-98).

Sin embargo, a pesar de esos obstáculos, China y sus empresas de defensa continúan firmando acuerdos de cooperación y vendiendo equipos militares con valor agregado muy alto en América Latina. En parte esto se debe a que China ha aprovechado las oportunidades proporcionadas por los regímenes hostiles a Estados Unidos, que a su vez ha predispuesto a estos países para buscar otras alternativas en el mercado chino. China también logra fortalecer sus vínculos con los compradores mediante el cumplimiento de sus necesidades específicas y vinculando a los países de América Latina a la logística china (mantenimiento e infraestructuras de formación). En síntesis, el gigante asiático aumenta sus ingresos por las exportaciones militares con el desarrollo de su industria de defensa nacional, mientras diversos países de América Latina aprovechan que en China encuentran un mercado relativamente barato con un proveedor que no impone condiciones políticas para la venta.

A continuación se hará un breve bosquejo de uno de los países latinoamericanos que más se ha beneficiado de la cooperación y los acuerdos económicos y de defensa con China: Venezuela. Este país tiene una orientación antiestadounidense o revisionista de su política exterior y, al

igual que China, promueve un mundo multipolar basado en el principio básico de las relaciones internacionales (la soberanía). Después de ello, se va a abordar de manera crítica la forma en que ha reaccionado Estados Unidos a la expansión china en el hemisferio occidental.

La presencia china en Venezuela

Durante la visita de abril de 2014 a Caracas por parte del canciller chino Wang Yi, Venezuela y China acordaron profundizar «la confianza política» entre ambas naciones, y fortalecer los acuerdos de cooperación ya existentes en áreas como la producción energética, tecnológica, agrícola y de infraestructura. En ese sentido, el canciller venezolano manifestó que entre ambos países existen «coincidencias» en la visión de un mundo «multipolar, de paz, más equilibrado, sin injerencias, sin intervenciones en los asuntos internos de los países». Esa oportunidad, en realidad, fue propicia para que el gobierno venezolano recibiera el respaldo chino durante la crisis política que atravesaba Venezuela. El vicepresidente chino, a su vez, dijo que «como país amigo, China se encuentra atenta a la evolución de la situación de Venezuela y apoyamos los esfuerzos por explorar activamente un camino de desarrollo acorde con sus convicciones nacionales en pos del crecimiento económico y social». En otras palabras, China dijo que respaldaba al gobierno «amigo y socio» de Venezuela, al «socialismo del siglo XXI emprendido por Chávez» (Telam, 2014).

En la actual crisis política y económica de Venezuela, de hecho, China acordó darle a aquel mejores condiciones para pagar y contraer nuevos créditos, al tiempo que el país suramericano se compromete a enviar más petróleo y le es permitido recortar sustancialmente sus importaciones para cumplir con el pago de su deuda (*América Economía*, 2016). Los acuerdos en cuestión que se estaban verificando son los que se firmaron antes o durante la última visita del presidente Maduro a China en octubre de 2013. En el ámbito energético, por ejemplo, a través del convenio entre Venezuela y la empresa china Sinopec, se buscará producir 200 000 barriles diarios de petróleo en el bloque Junín 1 de la Faja Petrolífera del Orinoco; otro convenio fue firmado para la construcción del terminal marítimo de Pequiven (Empresa Petroquímica Venezolana) con la empresa china The Export-Import Bank (Eximbank). Además, se logró un crédito por parte del Banco de Desarrollo Chino de 5000 millones de dólares para ser invertidos en el país en proyectos estratégicos, de salud, transporte, tecnología, industria, electricidad y minería. La instalación de oficinas del Banco de Desarrollo Chino y del Banco Económico y Social de Venezuela, en las capitales de ambos países, refuerzan el acercamiento en materia financiera (Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Innovación, Venezuela, 2014).

Con el apoyo de la empresa fabricante Citic Group y CUC, el gobierno venezolano ha avanzado en la construcción de miles de viviendas en Fuerte Tuna, Aragua y los estados de Nueva Esparta y Anzoátegui. Las empresas estatales chinas contribuyen a apoyar a Venezuela en la consolidación de la soberanía alimentaria y el abastecimiento del país; por ejemplo, la empresa Beidahuang, la más importante en el ramo agrícola en China, acordó la siembra de 60 000 hectáreas de maíz, arroz y soya en Guárico, Delta Amacuro, Barinas, Apure y Portuguesa (*El Universal*, 2013).

Venezuela es el cuarto socio comercial de China en América Latina (después de Brasil, Chile y el Perú), mientras que el país suramericano ocupa el segundo renglón para el mercado chino después de Estados Unidos. En 2001, el comercio bilateral reportó unos 518 millones de dólares, y para 2012 ascendió a los 23 000 millones, especialmente por la venta de petróleo venezolano a China, mientras que el 50% de las importaciones venezolanas provenían, en orden de importancia, de Estados Unidos, China y Brasil (*América Economía*, 2012).

Desde el punto de vista de la defensa, China y Venezuela suscribieron nuevos acuerdos militares en octubre de 2013. Ello incluía un «plan especial» para el suministro de equipos a la Infantería de Marina venezolana, acuerdos de cooperación para construir las nuevas sedes de las comandancias generales de la Armada y la Aviación (en el Fuerte Tiuna, en Caracas), y varios contratos con la empresa estatal china Citic Group. También se concretó un convenio de transferencia tecnológica destinada a crear y mantener dos plantas para la confección de todo el material de intendencia de la Fuerza Armada (Infodefensa.com, 2013).

El acercamiento entre China y Venezuela comenzó a gestarse en 1999, cuando el entonces presidente Hugo Chávez realizó su primera visita a China. Con la creación de la Comisión Mixta de Alto Nivel en 2001, empezaron a concretarse algunos acuerdos de cooperación militar y de venta de equipamiento militar. El presidente Chávez, al percibir amenazas provenientes del «imperialismo» norteamericano y de su país vecino, Colombia, implementó un nuevo sistema de defensa aéreo con 18 aviones K8-W contratado con la empresa china Catic (que llegaron en 2010), junto con varios pilotos chinos, armamento y soporte logístico (Correo del Orinoco, 2010). Como se dijo antes, en buena medida esto se debió a la imposibilidad para adquirir cazas estadounidenses o piezas de repuesto para su flota de aviones, además del esfuerzo de Estados Unidos a fin de bloquear a otros países occidentales para que les vendieran a Venezuela aviones similares que contaran con tecnología norteamericana.

Venezuela intentó comprar en 2009 unos 24 aviones L-15 a la empresa Hongdu Aviation Industry Corporation, que se presume ya fueron

adquiridos (Defensa.com, 2014). En 2012, Venezuela también compró ocho aviones medianos de transporte militar Y-8, y en 2010 acordó la compra de Y-12 y dos helicópteros por un valor de 300 millones de dólares con la Aviation Industry Corporation of China (Ellis, 2013). En 2012, el presidente Chávez anunció la compra de vehículos anfibios blindados por un valor de 500 millones de dólares, y de ocho patrullas antisubmarinos Harbin Z-9C de la empresa Norinco. Venezuela, en síntesis, se convirtió en 2015 en el principal comprador latinoamericano de equipamiento militar chino, compras que incluyen radares, sistemas de comunicaciones, misiles antiaéreos, vehículos de combate de infantería, aviones de entrenamiento y helicópteros (Ellis, 2013; SIPRI, 2016).

Análisis de las implicaciones chinas en América Latina

La relación diplomática, comercial y de seguridad entre China y Venezuela —así como otros países que por razones de espacio no se abordan en este estudio, como Ecuador y Bolivia— se ha profundizado. ¿Cómo interpretar esta conexión? China y los diversos países latinoamericanos que cuentan con una política antiestadounidense tienen como objetivo desafiar a Estados Unidos o contrarrestar su influencia en el hemisferio occidental, pero ¿significa ello que la presencia china en el hemisferio provocará una nueva era de inestabilidad?

La expansión de China impacta significativamente la política y la economía estadounidense en su zona de influencia directa y sobre sus socios de la región. Lo que llama la atención, sin embargo, es que las relaciones chino-estadounidenses en torno a América Latina revelan que ambos sacan ventaja del rol que cada uno desempeña en la región y que en lugar de perjudicar la economía de Estados Unidos, la inversión y el comercio chinos podrían beneficiar a este último.

Aspecto económico

Las relaciones chino-estadounidenses están reguladas por un marco más amplio surgido en abril de 2006, cuando el entonces subsecretario para Asuntos del Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, viajó a China a reunirse con su homólogo chino, Zeng Gang, jefe del Departamento de Asuntos de América Latina del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta fue la primera consulta formal entre los responsables políticos para América Latina de esos dos países. En esa reunión se estableció una especie de relación «triangular» tácita entre China, Estados Unidos y América Latina (aunque no se puede hablar de un bloque continental, sino más bien de relaciones bilaterales), en la que se reconoce que los intereses y las acciones de cada parte se afectan mutuamente.

Además, esta interacción se concibe como un «subcapítulo» del actual Diálogo Económico Estratégico China-Estados Unidos, que tiene como finalidad encontrar soluciones diplomáticas en la relación triangular (Wilson, 2015). Durante la administración Obama —por lo menos no en público— no se ha percibido una preocupación por las actividades económicas (y militares) de China en América Latina. Estados Unidos, después de asegurar la transparencia de las transferencias de tecnología y que las inversiones se hagan de acuerdo con los estándares internacionales, toma esto como una oportunidad que le permite ayudar a los gobiernos latinoamericanos a mejorar sus índices de desarrollo (algo similar a lo que ocurre con la seguridad y el tráfico de drogas, como se verá más adelante). En otras palabras, Estados Unidos no tiene muchos motivos o fundamentos para oponerse radicalmente a la expansión de la influencia china en el corto plazo; más aún, tanto China como Estados Unidos tienen razones de sobra para esperar una América Latina más próspera, que les pueda asegurar un mercado más amplio⁵.

China ha venido disminuyendo la brecha con Estados Unidos: hace una década la relación en inversión era de 1 a 5, y de 1 a 4 diez años después (Farnsworth, 2012). Sin embargo, existen dos factores que deben tenerse en cuenta para poder interpretar esos datos: en primer lugar, a pesar del descenso, Estados Unidos aún sigue siendo la potencia hegemónica continental; en segundo lugar, a China no le interesa desafiar esa posición mientras tenga una política pragmática destinada a asegurarse el acceso a los recursos latinoamericanos.

A pesar de que el comercio de China con América Latina aumentó de 15 000 millones de dólares en 2000 a unos 200 000 millones en 2013, o de que la participación de Estados Unidos en el mercado latinoamericano haya disminuido un 40% desde 2000 (ese año, las importaciones latinoamericanas desde Estados Unidos representaban el 55%, y en 2013, algo menos del 33%), China reconoce la gran dependencia de América Latina con Estados Unidos para su desarrollo, acceso a mercados, inversiones, tecnología y remesas. Por tanto, los líderes chinos saben que el debilitamiento del rol estadounidense en la región disminuiría las exportaciones de China y desincentivarían nuevas inversiones desde este país (Hakim, 2013).

Si bien China se ha convertido en el primer socio comercial de países como Brasil, Chile, Perú y Argentina, superando a Estados Unidos, o el

5 La subsecretaria de Estado, Roberta Jacobson, le dio mayor valor a esa percepción cuando en una visita a China a fines de 2013 manifestó que China no era una amenaza para Estados Unidos (citada en Global Times, 2013).

segundo puesto para las exportaciones de Colombia hasta 2013 (Portafolio, 2014), la participación de Estados Unidos en el mercado latinoamericano, en términos de valor absoluto, se ha duplicado. La presencia de compañías chinas de *commodities* en la región la convierte en un mercado favorable para los inversores y exportadores estadounidenses. En ese sentido, Estados Unidos se beneficia de la activa presencia de China en América Latina, y a la inversa.

Geopolítica del equilibrio y seguridad

China ha emprendido una carrera para convertirse en un actor global importante, una gran potencia equiparable a los Estados Unidos. Ello implica varios procesos: asegurar el acceso a fuentes primarias, apoyo a sus actividades industriales y de generación de capital, asegurar la capacidad alimentaria de la población en la medida en que se urbaniza y consume más alimentos, establecer y proteger mercados para sus mercancías mientras aumenta su capacidad productiva y de valor agregado, asegurar el acceso a los flujos de tecnología e información global, mantener una presencia en instituciones claves para las transacciones económicas globales de China, y evitar la consolidación de una coalición internacional que se oponga a su «resurgimiento» (Ellis, 2013).

No cabe duda de que la presencia china en materia de seguridad y venta de armas apoya cada uno de esas variables relacionadas con su posicionamiento de potencia mundial. El posicionamiento estratégico de China en América Latina incluye la posibilidad de afrontar una guerra importante que involucre no solo a Asia, sino otros teatros de operaciones en los que tenga intereses o donde debe neutralizar a un posible adversario. Aunque no hay nada que pruebe que China esté anticipando esa eventualidad en el corto plazo, no es de extrañar que sus estrategias militares estén preparándose para ese escenario. Con este fin, los vínculos militares de China en América Latina le brindan beneficios geográficos, tales como recopilar inteligencia sobre la operación de las fuerzas estadounidenses o llevar a cabo operaciones de perturbación muy cerca de territorio estadounidense (Ellis, 2013).

Sin embargo, el involucramiento militar chino en América Latina (en el corto o mediano plazo) se define de una manera muy distinta si se compara con las actividades soviéticas en la región durante la Guerra Fría; China, además, ha centrado su presencia en consolidar el acceso a recursos y la inversión, dejando en un segundo plano los objetivos de seguridad. Más aún, el involucramiento militar de China en América Latina se concibe como un instrumento para desarrollar una política exterior destinada a proteger sus intereses aunque basada en la buena voluntad, el

entendimiento y la influencia política. A pesar de que las actividades militares de China en América Latina han aumentado y seguirán aumentando (mantenimiento de la paz y misiones humanitarias, intercambios militares, ventas de armas, donaciones y transferencias de tecnología), es más probable que China se abstenga —en el corto y mediano plazo— de emprender acciones agresivas o provocadoras, establecer bases, proveer asistencia militar a opositores que buscan derrocar un régimen o emprender una intervención militar unilateral para favorecer a estos o a un gobierno en una situación de crisis o participar en alianzas militares antiestadounidenses (Ministry of National Defense, 2015; Wilson, 2015).

Sin embargo, para Estados Unidos y sus socios, existen por lo menos otros dos escenarios que deben tenerse en cuenta. El primero es que la expansión de China puede ser explicada por la necesidad de ese país para contener la estrategia de Estados Unidos en una región que China considera como su propia esfera de influencia, esto es, Asia Pacífico, lo que a su vez es consecuencia de la estrategia de política exterior del presidente Obama de «reequilibrarse» en Asia. China ve ese movimiento como una amenaza a su seguridad. Por tanto, si aumentan las tensiones con Estados Unidos (y sus aliados cercanos como Japón y Vietnam) este movimiento podría tener repercusiones en América Latina. En ese caso, si China percibe que Estados Unidos es o tiene una presencia mayor en su propio patio trasero en Asia Oriental, China en su lugar aumentaría o utilizaría los recursos con los que ya cuenta en América Latina para desafiar la hegemonía estadounidense en la región; en ese sentido, es probable que en el largo plazo los Estados con los que China tiene una relación muy estrecha se conviertan en «clientes» de la potencia asiática. ¿Tiene acaso América Latina la misma importancia geopolítica que la zona de influencia directa china, esto es, Asia Pacífico y Asia Central? América Latina, como una zona de influencia china para contener a Estados Unidos en su patio trasero, puede constituir algún valor geoestratégico, pero no el mismo que tienen aquellas zonas (De Onis, 2014).

En segundo lugar, China, sin embargo, ha estado hasta ahora dispuesto a manejar sus relaciones con los países de América Latina con cautela, promoviendo y expandiendo sus recursos de poder blando, minimizando de ese modo futuros retos políticos a Estados Unidos y sus socios latinoamericanos. Por otra parte, Estados Unidos, como se dijo más arriba, no tiene muchas razones para oponerse a ese tipo de transferencias —siempre y cuando se hagan de manera transparente y cumpliendo con los estándares internacionales—, lo que a su vez le ayudaría en las tareas de combate al narcotráfico y a proveer mayor seguridad en la región.

Las iniciativas militares chinas en América Latina no son las más importantes de sus vínculos estratégicos con esa región, y por todos estos motivos no amenazan visiblemente a Estados Unidos y a sus socios en el corto plazo.

Utilidad para América Latina o beneficios mutuos diplomáticos

La visita china de alto nivel a cuatro países de América Latina (iniciada el 20 de abril de 2014 en Cuba y dirigida luego a Venezuela, Argentina y Brasil) es la continuación de una más amplia historia que comenzó a profundizarse a fines de la década de 1990 con acuerdos de cooperación y visitas de altos funcionarios de manera recíproca, pero sobre todo por la búsqueda de apoyo en la agenda internacional de esos países. La cumbre de los BRICS en Brasil, en ese sentido, demuestra que ambos actores están buscando generar nuevos mecanismos de integración de China al sistema interamericano (BRICS Business Council, 2015).

China no tiene problema en basar sus relaciones en una variable ideológica (expansión del comunismo o la promoción de la paz mundial, por ejemplo), sino en una política pragmática cuyo fundamento de política exterior se circunscribe en la estrategia china de emprender relaciones «de pueblo a pueblo» basada en su doctrina de política exterior de la no intervención. Aunque China prefiere invertir o ampliar sus relaciones en aquellos países que tienen cierta estabilidad económica o que pueden ofrecer su respaldo diplomático para implementar su agenda internacional en el mundo, algunos de sus socios latinoamericanos (cualquiera que sea el tipo de régimen o su situación política) encuentran una alternativa viable en la profundización de sus relaciones con China para desprenderse de Estados Unidos. China solo exige a otros países que estos no reconozcan a Taiwán (que se separó después de que el partido nacionalista perdiera la guerra civil en 1949)⁶.

Desde el punto de vista político, esos países comparten una agenda internacional con diversos puntos de encuentro: apoyo al gobierno de Beijing a su política de una «sola China» (con referencia a su postura de no aceptar a Taiwán como un Estado independiente); el desbloqueo de Cuba; apoyo a la demanda de soberanía argentina sobre las Malvinas; apoyo diplomático y político a Venezuela; y en general la adopción de una postura común de defensa por la integridad y el principio de la no intervención en

⁶ Por ejemplo, una vez que Costa Rica decidió reconocer a la República Popular de China en 2007, los chinos compraron 300 millones de dólares en bonos de Costa Rica, invirtieron 74 millones de dólares en un estadio de fútbol y en 2012 firmaron un acuerdo de libre comercio. Las otras pocas naciones que estén dispuestas a dejar de reconocer a Taiwán reciben beneficios similares (Hilton, 2013).

los asuntos internos de los Estados (Wilson, 2015). En la actual configuración de la política internacional, este tipo de acuerdos con una agenda común se constituye en un valioso activo estratégico para China y sus socios latinoamericanos, que buscan un mundo multipolar con un orden basado en la pluralidad, equilibrio y respeto a las reglas internacionales.

Las «alianzas» estratégicas que ha forjado China con países que tienen una política antiestadounidense no implican la implementación de alianzas militares o el apoyo directo en caso de una guerra regional. Por ahora, solo puede preverse que esa «alianza» tendría efectos en caso de que los países de América Latina requieran apoyo diplomático y político en el marco de las organizaciones internacionales, bloquear posibles sanciones por parte de Estados Unidos en el marco de la ONU y en general para respaldar o asegurar su neutralidad en caso de eventuales intervenciones internacionales sobre esos Estados.

Conclusión

Tanto la ampliación de las relaciones económicas como las político-militares de China en la región están destinadas a fomentar la buena voluntad y la comprensión, pero también cierto tipo de influencia política, al crear las herramientas necesarias para proteger los intereses de China en su propio país (acceso a materias primas, seguridad alimentaria, protección y seguridad de los mercados para los productos chinos). La ascendente presencia china en América Latina se ha reflejado, desde la década de 1990, en diversas dimensiones, pero sobre todo en la económica y la militar. China es importante en la región como comprador de recursos latinoamericanos, y también un importante inversor y exportador de bienes manufacturados. China también ha puesto en práctica diversos acuerdos de cooperación en materia de seguridad y en venta de armamentos con diversos países, especialmente los que tienen una política exterior anti-estadounidense o soberanista/revisionista. Al asegurar el acceso a los flujos de información y tecnología, además de mantener su presencia en instituciones internacionales clave, le permiten posicionar estratégicamente a China, y de esa forma evitar que surja una coalición internacional que se oponga a su ascenso mundial. Estos objetivos implican la promoción y la protección de una política china concebida como su «reaparición» como una importante potencia mundial.

El gobierno de este país, sin embargo, no pretende provocar a Estados Unidos y sus aliados en el hemisferio occidental. Existe un notable grupo de expertos que interpreta la presencia china (una potencia en ascenso que rivaliza con Estados Unidos en Asia Pacífico) como una estrategia que tiende a amenazar a los Estados Unidos y sus aliados tradicionales,

desplazando la hegemonía económica y militar de Estados Unidos en su zona de influencia directa; esto es, América Latina. Sin embargo, China no genera una amenaza creíble o seria para Estados Unidos en el corto plazo, en tanto que el Estado chino ha sido muy cauteloso y pragmático en el proceso de expansión en América Latina. En términos específicos, a pesar de la importante presencia económica y militar en la región, China ha mantenido un bajo perfil político y diplomático para evitar enemistarse con los Estados Unidos y de ese modo mantener un ambiente favorable para promover sus actividades económicas. Es probable, en ese sentido, que China aumente su presencia militar en la región, sobre todo con los países donde tiene importantes intereses comerciales y financieros que defender, pero hasta este momento tanto Estados Unidos como China han basado sus relaciones más en mecanismos de cooperación en lugar de una relación basada en la confrontación. En realidad, no existe ningún conflicto serio entre China y Estados Unidos con respecto a América Latina, y tampoco se encontró evidencia alguna que refleje que el gobierno estadounidense esté particularmente preocupado por la ascendente presencia china. Este es sin duda el comienzo de una carrera para rivalizar por el poder, recursos o aliados en la región, pero hasta este momento priman ciertos mecanismos de cooperación.

De ello se extrae una última interpretación: China está implementando una política de equilibrio del poder. Esta política se da en el marco más amplio de la política internacional, donde la hegemonía norteamericana está siendo desafiada por potencias en ascenso, por lo que Estados Unidos —en declive relativo— ha decidido no entrar en una carrera de confrontación. Debido a que China no tiene ni la intención ni la capacidad para enfrentar o desafiar la hegemonía norteamericana en el corto plazo, la carrera hacia el equilibrio se está llevando a cabo bajo mecanismos de cooperación. Solo resta por esperar cuál sería la reacción de Estados Unidos en caso de que China profundice sus relaciones (de seguridad, sobre todo) con América Latina en el mediano plazo. Por ahora, Estados Unidos ha decidido adoptar una política pragmática de no confrontación, una situación que prueba que la presencia china, sus intereses y la búsqueda del equilibrio pueden lograrse sin necesidad de que el sistema se torne más inestable o turbulento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

América Economía (17 de mayo de 2016). ¿A qué acuerdo llegó Venezuela con China en el plano económico? Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/que-acuerdo-llego-venezuela-con-china-en-el-plano-economico>

América Economía (12 de febrero de 2012). China se convierte en el segundo socio comercial de Venezuela. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/china-se-convierte-en-el-segundo-socio-comercial-de-venezuela>

Banco Mundial (2015). Datos. Washington: Grupo del Banco Mundial. Recuperado de datos.bancomundial.org

BRICS Business Council (17 de setiembre de 2015). A new age for China in Brazil and South America. Recuperado de <http://www.brics-info.org/a-new-age-for-china-in-brazil-and-south-america>

Central Intelligence Agencia (2016). The World Factbook China. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>

Correo del Orinoco (14 de marzo de 2010). Chávez: Venezuela levanta su sistema de defensa aéreo con los aviones K8-W. Recuperado de <http://www.correodelorinoco.gob.ve/tema-dia/chavez-venezuela-levanta-su-sistema-defensa-aereo-aviones-k8-w>

Coyer, P. (20 de febrero de 2016). China's pivot to Latin America: Beijing's growing security presence In America's backyard. Forbes. Recuperado de <http://www.forbes.com/sites/paulcoyer/2016/02/20/chinas-pivot-to-latin-america-beijings-growing-security-presence-in-americas-backyard/#23183b93d915>

Defensa.com (9 de abril de 2014). Venezuela habría cerrado la compra del avión de entrenamiento chino L15 «Falcon» y piensa también en Sukhoi. Recuperado de http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12011:venezuela-habria-cerrado-la-compra-del-avion-de-entrenamiento-chino-l15-falcon-y-piensa-tambien-en-sukhoi&catid=55:latinoamerica&Itemid=163

De Onis, J. (2014). China and Latin America: Pivots and Rivets. World Affairs. Recuperado de <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/juan-de-onis/china-and-latin-america-pivots-and-rivets>

Dussel Peters, E. (2012). Chinese FDI in Latin America: Does Ownership Matter? Recuperado de <http://dusselpeters.com/56.pdf>

_____ (2011). Características de la inversión extranjera directa china en América Latina. En E. Dussel Peters (Coord.), *América Latina y El Caribe-China. Economía, comercio e inversiones*. México D.F.: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China.

Elis, E. (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

_____ (2013). *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies.

Farnsworth, E. (2012). Memo to Washington: China's Growing Presence in Latin America. Recuperado de <http://www.americasquarterly.org/Farnsworth>

Global Times (13 de noviembre de 2013). *China's Latin America presence not a threat: US official*. Recuperado de <http://www.globaltimes.cn/content/824632.shtml>

Grieco, J. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, 42(3).

Hakim, P. (2013). China y EE.UU. en Latam: ¿quién gana? Recuperado de <http://thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3359>

Hilton, I. (2013). China in Latin America: Hegemonic challenge? Recuperado de http://noref.no/var/ezflow_site/storage/original/application/26ff1a0cc3c0b6d5692c8afbc054aad9.pdf

Infodefensa.com (2 de octubre de 2013). China y Venezuela suscriben nuevos convenios en materia militar. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/latam/2013/10/02/noticia-china-y-venezuela-suscriben-nuevos-convenios-en-materia-militar.html>

_____ (8dejuliodede2011). La Fuerza Aérea de Ecuador abre licitación pública para adquirir aviones de transporte. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/latam/2011/07/08/noticia-la-fuerza-aerea-de-ecuador-abre-licitacion-publica-para-adquirir-aviones-de-transporte.html>;

Interamerican Dialogue (abril de 2014). China-Latin America Finance Database. Recuperado de http://thedialogue.org/map_list

International Monetary Fund (20 de julio de 2014). Recovery Strengthens, Remains Uneven. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/pdf/text.pdf>

La Razón (29 de setiembre de 2013). Bolivia y China sellan acuerdo en defensa. Recuperado de http://www.la-razon.com/nacional/Bolivia-China-sellan-acuerdo-defensa_0_1915008551.html

Layne, C. (22 de enero de 2012). The (almost) triumph of offshore balancing. Recuperado de <http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405>

Mearsheimer, J. (1995). The false promise of international institutions. *International Security*, 19(3).

Ministry of National Defense (26 de mayo de 2015). China's Military Strategy. Recuperado de http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805.htm

OECD (febrero de 2014). International investment struggles. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-in-Figures-Feb-2014>

OCDE, Cepal y CAF (2015). Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>

Portafolio.co (3 de marzo de 2014). India, segundo socio comercial de Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/exportaciones-colombia-enero-0>

Rhys, J. y Dussel Peters, E. (2009). *China and Latin America*. Bonn: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sipri (febrero de 2016). Trends in international arms transfers, 2015. Recuperado de <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1602.pdf>

Unctad (2013). World Investment Report 2013. Statistical bulletin of china's outward foreign direct investment. Recuperado de http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2013_en.pdf

_____ (2015). Country Fact Sheets 2015. Recuperado de <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Country-Fact-Sheets.aspx>

Waltz, K. (2000). Structural realism after the Cold War. *International Security*, 25(1).

Wilson, J. (5 de noviembre de 2015). China's military agreements with Argentina: A potential new phase in China-Latin America Defense Relations. Recuperado de <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Military%20Agreements%20with%20Argentina.pdf>

World Bank (2015). Data. GDP growth (annual %). Recuperado de <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Young, C. y Rustici, R. (2010). China's Out of Area Naval Operations: Case Studies, Trajectories, Obstacles and Potential Solutions. *China Strategic Perspectives*, 3.

Xinhua (5 de noviembre de 2008). Full text: China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/english/content_10308117.htm

Recibido: junio de 2016
Aceptado: diciembre de 2016