

**Taller Internacional de Debate  
China y América Latina**

**La presencia china en América Latina: la visión de Washington**

**Mariano Turzi**

*Buenos Aires, 12 de septiembre de 2006*



## **Introducción: un nuevo actor en el continente**

El desembarco chino en Latinoamérica cobró un fuerte impulso con el comienzo del nuevo siglo. Esta novedad en el escenario regional está provocando un reacomodamiento en Estados Unidos, en lo que parece ser el principio de nueva dinámica triangular en el escenario regional.

Este cambio es el resultado de transformaciones ocurridas durante la década del 90 en los tres vértices de este triángulo. Desde el lado chino, el crecimiento económico obligó a Beijing a salir al mundo a buscar recursos y socios comerciales. Además, se produjo un ajuste en su política exterior hacia los países latinoamericanos: comercialmente se los comenzó a considerar no solo como proveedores de productos primarios, sino como mercados para la exportación de productos e inversiones, por medio de empresas mixtas. Asimismo, se acentuó el componente político en las relaciones bilaterales, con el objetivo manifiesto de aislar diplomáticamente a Taiwán. Desde el lado estadounidense, el optimismo creado por las democratizaciones y reformas de mercado de los años 80 y 90 se desintegró en favor de fuertes intereses internos, como ocurrió con los subsidios agrícolas. Luego de los atentados de septiembre de 2001, las prioridades estratégicas de Washington llevaron a una creciente militarización de la política exterior hacia una región que, en el contexto de la guerra contra el terrorismo, se reveló de manera creciente como irrelevante<sup>1</sup>. En los países latinoamericanos, por su parte, el descontento por la pobreza y la desigualdad creadas por las políticas dictadas por el Consenso de Washington, más el insuficiente rol de los organismos internacionales de crédito, abrió el lugar a oposiciones de izquierda, que como parte de sus ecuaciones políticas internas, percibieron como rentable la búsqueda de alternativas a EEUU<sup>2</sup>.

El primer registro que hace Washington de la relación sino-latinoamericana se relaciona con la visita del presidente Jiang Zemin a seis países del continente en abril de 2001, días después de comenzada la crisis del avión EP-3<sup>3</sup>. Pero el tema de la presencia china en el Hemisferio Occidental se instaló en la agenda estadounidense –ya con una actitud de mayor preocupación– en noviembre de 2004, con la visita del presidente Hu Jintao a cuatro países latinoamericanos y su asistencia al foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) en Chile.

---

<sup>1</sup> Peter Hakim: «Is Washington Losing Latin America?» en *Foreign Affairs*, 1-2/2006.

<sup>2</sup> Jorge G. Castañeda: «» en *Foreign Affairs*, 5-6/2006.

<sup>3</sup> Días antes de la gira del presidente Jiang Zemin hacia Chile, Argentina, Uruguay, Cuba y Venezuela, un avión de reconocimiento naval de EEUU modelo EP-3 chocó con uno de los dos cazas chinos F-8 que trataban de expulsarlo del área cercana a maniobras en el Mar del Sur de China. El caza averiado se estrelló en aguas internacionales, lo que causó la muerte de su piloto, y el EP-3, con 24 tripulantes, aterrizó en la isla china de Hainan, donde permaneció retenido por el gobierno chino.

## Las posiciones

En Washington hay consenso sobre cuáles son los intereses de China en el continente americano, pero se difiere con respecto a las intenciones. En cuanto a los intereses, todos los análisis coinciden en señalar que China ha aumentado sus lazos con América Latina en los campos económico, energético, político y militar. Con respecto a las intenciones de China, las opiniones están divididas en dos campos claramente delimitados, el de quienes denominaremos los *optimistas* y el de los *pesimistas*. Los *optimistas* son generalmente de raíz liberal y están vinculados a intereses comerciales y financieros que obtienen beneficios de su relación con China. El entendimiento básico es que el saldo de la relación bilateral es mayormente positivo y que existe lugar para la cooperación y las ganancias mutuas. Los *pesimistas*, en un claro ejemplo de la tradición realista de relaciones internacionales, ven el surgimiento de China como una relación de competencia que eventualmente llevará a un conflicto directo con EEUU, como ha ocurrido históricamente entre el hegemón y la potencia en ascenso<sup>4</sup>. Ven la presencia China en la región como un juego de suma cero, y cada paso que el país asiático da hacia adelante es percibido como un paso atrás para EEUU.

Los alineamientos tienen total correspondencia con las diferentes posiciones que se encuentran en Washington con respecto a la relación bilateral entre EEUU y China. Quienes hoy tienen a su cargo el seguimiento de China en América Latina –desde la política o desde la academia– no son tanto los expertos en China, sino más bien quienes tienen *expertise* en Latinoamérica<sup>5</sup>. Entre estos últimos se replica la dicotomía pesimistas/optimistas, que a su vez se distribuye de manera perfecta con sus áreas funcionales de actuación.

Hemos delimitado los dos campos de opinión que existen y hemos expuesto las tres áreas temáticas sobre las que China opera en América Latina. Describiremos ahora sus cruces, especificando los organismos oficiales, centros intelectuales e ideologías que los sostienen.

### Área económica

---

<sup>4</sup> Para un análisis completo de la relación bilateral desde una perspectiva teórica, véase Aaron L. Friedberg: «The Future of U.S.-China Relations, Is Conflict Inevitable?» en *International Security*, vol. 30, N° 2, otoño de 2005.

<sup>5</sup> En las dos audiencias parlamentarias que se llevaron a cabo sobre el tema: «China's influence in the Western Hemisphere,» Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Internacionales, Cámara de Representantes, 6 de abril de 2005 y «Challenge or Opportunity? China's Role in Latin America», Comité de Relaciones Exteriores, Senado de los Estados Unidos de América, 20 de septiembre de 2005, predomina la presencia de especialistas o funcionarios del área América Latina. En el campo académico ha habido lugar para la cooperación intelectual, en tanto que en el político o burocrático ello no se advierte tanto, acaso por la existencia de intereses en competencia.

Aquí sin duda predominan las visiones optimistas, que subrayan las ventajas de la presencia china en el continente argumentando que llenan un vacío de inversiones productivas en la región que en este momento EEUU no puede cubrir, si bien sin duda podrá beneficiarse de ellas<sup>6</sup>.

Aunque los pesimistas admiten que en lo inmediato esta área no presenta demasiado conflicto con los intereses de EEUU, señalan la clara intencionalidad política con que China distribuye las promesas de inversión; tal es el caso de los países de América Central a los que China ha ofrecido ayuda económica a cambio del abandono del reconocimiento de Taiwán<sup>7</sup>. Las opiniones más conservadoras, como las de la Heritage Foundation<sup>8</sup> o la del entonces Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental Roger Noriega advierten sobre una aceleración del ritmo de las inversiones en el continente, pero concediendo a la vez que en términos absolutos se encuentra «muy por detrás» de las de EEUU<sup>9</sup>. Más recientemente, algunos críticos han destacado la frustración que se ha producido en el Cono Sur con las grandiosas promesas de inversión china que aún no se han materializado, especialmente en Brasil y Argentina<sup>10</sup>. Un argumento minoritario pero igualmente interesante del grupo pesimista en el área económica es que la competencia económica que está teniendo lugar entre China y las economías de América Central o de ciertas zonas de México está dejando como saldo cientos de miles de desempleados que migrarán a los Estados Unidos, como trabajadores ilegales o como parte de redes criminales y de narcotráfico<sup>11</sup>.

Un renglón aparte merece el área energética. Hasta el momento, no se han oído voces en EEUU que perciban los múltiples acuerdos que China ha firmado con países latinoamericanos<sup>12</sup> con alarma. El caso de Hugo Chávez se distingue como conflictivo, pero esta percepción está guiada por consideraciones de seguridad más que por la lógica económica de competencia por recursos energéticos escasos. Llama poderosamente la

---

<sup>6</sup> Testimonio de Riordan Roett, Ph.D., Sarita and Don Johnston Professor of Political Science and Director of Western Hemisphere Studies, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, *op cit*.

<sup>7</sup> Tal fue el caso de Dominica y Grenada, a cambio de una promesa de desembolso de U\$S 12 millones en los próximos seis años.

<sup>8</sup> Testimonio de Peter T.R. Brookes, Senior Fellow, The Heritage Foundation, *op. cit*.

<sup>9</sup> Testimonio de The Honorable Roger F. Noriega, Assistant Secretary, Bureau of Western Hemisphere Affairs, U.S. Department of State, *op. cit*.

<sup>10</sup> «Brazil Regrets China Affair» en *The Wall Street Journal*, 12/10/2005 y «Brazil and China: Falling Out of Love» en *The Economist*, 4/8/2005.

<sup>11</sup> Evan Ellis (Booz Allen, Inc): «China's Changing Role in Latin America and Its Strategic Implications», discurso en la American University, Washington, D.C., 19 de octubre de 2005.

<sup>12</sup> La Corporación Nacional de Petróleo Chino (CNPC) ya es la segunda productora de petróleo en Perú. Con Brasil, la CNPC ha firmado acuerdos de exportación y de *joint venture* con la estatal Petrobrás. En junio de 2006 la China International Trust and Investment Corporation anunció inversiones en el área. En Ecuador, la Andes Petroleum (respaldada por CNPC) invirtió a fines de 2005 en campos petroleros que pertenecieron a la canadiense EnCana. A fines de agosto de 2006, en una visita del presidente Hugo Chávez a China, se firmaron acuerdos de cooperación por U\$S 5.000 millones hasta el año 2010, para lograr que Venezuela provea a China 500.000 barriles de crudo diarios, más del triple de los 150.000 actuales.

atención el hecho de que el mismo Congreso que aprobara la ley bloqueando la compra de la petrolera Unocal por la China Cnooc<sup>13</sup> haya adoptado tan bajo perfil en cuanto al destino de los recursos energéticos latinoamericanos.

## Área política

Hemos mencionado ya las audiencias que ambas Cámaras del Congreso estadounidense organizaron con respecto a la presencia de China en el continente. Desde entonces, el diputado republicano Dan Burton, que tiene a su cargo el subcomité del Hemisferio Occidental, ha expresado su «preocupación» por las relaciones de China con los países «izquierdistas» y ha dicho que es «extremadamente importante impedir que un potencial enemigo de EEUU se fortalezca en esta parte del mundo» y que «EEUU hará todo lo posible para mantener al hemisferio seguro»<sup>14</sup>.

El lobby de Taiwán –uno de los más poderosos en EEUU– y el lobby anticastrista de Florida tienen en el aumento de la presencia china un enemigo común: los primeros, por el avance de China en América Central<sup>15</sup> y los segundos, por el aparente apoyo que brindaría Cuba a actividades de espionaje chinas<sup>16</sup>. Sin embargo, el primero se quedó sin base de sustentación luego de que el presidente George W. Bush tomara una postura activa a favor de Taiwán pero le prohibiera cambiar unilateralmente su estatus. Cuba –junto con Venezuela– es el caso con mayor potencial de conflicto entre EEUU y China en América Latina. Además de las alegadas actividades de inteligencia que se llevan a cabo en la isla, en agosto de 2006 se ha sumado el aparente comienzo de la transición del poder en la isla. Si Raúl Castro decidiera implementar un «modelo chino» de apertura económica pero manteniendo el control político, esto daría argumentos a quienes ven a China como una presencia amenazante en la región. Sin embargo, China, que considera su relación con Cuba como una de las menos importantes en la región, ha dado signos de llevar a cabo una política exterior basada absolutamente en el pragmatismo y sin afinidades ideológicas de ningún tipo<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Unocal China Takeover Prohibition Act, introducida en el Senado el 15 de julio de 2005.

<sup>14</sup> «Chinese influence in Brazil worries US» en *BBC Newsnight*, 3/4/2006.

<sup>15</sup> 12 de los 26 países que reconocen aún a Taiwán están en América Central. Véase Gabriel Aguilera Peralta: *De espaldas al dragón. Las relaciones de Centroamérica con Taiwán* en *Nueva Sociedad* N° 203, 5-6/2006, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/3360\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3360_1.pdf)>.

<sup>16</sup> Fuentes de inteligencia señalan que en Bejucal, al sur de La Habana, existe un centro de interceptación de comunicaciones telefónicas estadounidenses. Asimismo, China habría entrado en negociaciones con el presidente Vladimir Putin para alquilar la base militar de Lourdes, en las afueras de La Habana.

<sup>17</sup> Jorge I. Domínguez: «China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes», *Inter-American Dialogue Working Paper*, Harvard University, junio de 2006, p. 48.

En el plano de las organizaciones multilaterales, China ha logrado el estatus de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha apoyado a Brasil en su puja por un sitio permanente en el Consejo de Seguridad, donde aparentemente –y en contra del apoyo estadounidense a Guatemala– apoyará la entrada de Venezuela en octubre<sup>18</sup>. Mientras los optimistas ven en estos desarrollos la socialización de China en las instituciones internacionales y su incorporación como «*stakeholder* responsable<sup>19</sup>» en el sistema mundial, los pesimistas ven una sutil manera de crear paulatinamente una coalición con el objetivo de poder balancear el poder estadounidense en la región.

En Washington, el organismo clave en este campo es el Departamento de Estado. Aun los representantes del Departamento de Defensa han dejado ver claramente en las audiencias parlamentarias que reconocen la autoridad del Departamento de Estado en la conducción de la política exterior estadounidense<sup>20</sup>. Esta autoridad se sustenta principalmente en el absoluto respaldo que el presidente otorga a la Secretaria de Estado Condoleezza Rice. Presentando un frente unificado, el Poder Ejecutivo ha podido disciplinar mucho mejor a las fuerzas parlamentarias detrás de su política hacia China. La visita a Beijing del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental Tom Shannon –un cambio muy positivo luego de sus antecesores Otto Reich y Roger Noriega– en abril de 2006 evidenció la atención con la que Washington está siguiendo las actividades de China en América Latina. La salida del Vicesecretario de Estado Robert Zoellick en julio de este año no parece ser una buena señal. Aunque su cargo se encuentra aún vacante, Zoellick miraba sin nerviosismo la presencia china en el continente.

### **Área Militar/Seguridad**

Éste es el campo en el que las opiniones se dividen más clara y profundamente. Es en esta área donde surge la división entre el *Blue Team* (azules) y el *Red Team* (colorados)<sup>21</sup>, que aquí hemos denominado pesimistas y optimistas, respectivamente.

---

<sup>18</sup> Andrew Yeh: «Beijing backs Venezuela for UN council in Beijing» en *Financial Times*, 24/8/2006.

<sup>19</sup> Deputy Secretary of State Robert B. Zoellick, *Whither China: From Membership to Responsibility?*, 21 de septiembre de 2005.

<sup>20</sup> Véase el testimonio ante el Senado de: Pardo-Maurer, Rogelio, Deputy Assistant Secretary, Western Hemisphere Affairs, Department of Defense, *op cit.*

<sup>21</sup> William Triplett, asistente al Sen. Robert F. Bennett, parece haber inventado el nombre *Blue Team*, de acuerdo con el código que se le asignaba a EEUU en los juegos de guerra chinos. Quien organizó el grupo de estudio entre los asesores parlamentarios fue Mark Lagon.

Con respecto a América Latina, los azules denuncian la presencia de China en Cuba, los contactos con Hugo Chávez, la venta de armas y la cooperación en áreas estratégicas como la aeroespacial, el aumento de los intercambios militares y el creciente número de oficiales latinoamericanos que viajan a China para entrenamiento y capacitación<sup>22</sup>. Los colorados responden que el distanciamiento entre las fuerzas estadounidenses y sus pares latinoamericanos es el producto de la decisión de Washington de suspender sus programas de cooperación militar con los países que se nieguen otorgar inmunidad a las tropas que operan en su territorio. A la vez, argumentan que el área militar no es la que está atrayendo a China a América Latina, que la expansión china es «benigna» y que no hay evidencias para creer que puedan poner en riesgo los intereses de EEUU<sup>23</sup>. Los azules responden con una visión diametralmente opuesta, llamando a limitar la presencia de China en la región antes de que sea demasiado tarde<sup>24</sup>.

Aunque no existe un *Red Team* cohesionado, el *Blue Team* tiene una estructura más constituida y ha ganado crecientemente espacios de poder. Nacidos durante la era Clinton como un informal grupo de asistentes parlamentarios con una visión opuesta a las figuras «pro Beijing»<sup>25</sup>, han logrado desarrollar una red informal que fue solidificada en el contexto neoconservador. Entre las agencias del Estado, las visiones de los azules han encontrado eco o abierta adhesión en la Defense Intelligence Agency (DIA), la Central Intelligence Agency (CIA), la National Security Agency (NSA), en el Departamento de Energía, de manera abrumadora en el Pentágono<sup>26</sup> y hasta en la Casa Blanca<sup>27</sup>. Han ocupado casi todos los espacios oficiales que han estudiado China desde el área de seguridad en los últimos seis años, y la presencia en Latinoamérica no ha sido excepción. Entre los académicos azules se cuentan Arthur Waldron, Charles Krauthammer y Robert Kagan. Desde los *think tanks*, están Frank Gaffney del Center for Security Policy, Richard Fisher de la Jamestown Foundation, Aaron L Friedberg del Project for the New American Century y Roger Noriega del American Enterprise Institute. En el Congreso, los azules han predominado en la comisión Cox sobre espionaje chino y la comisión Rumsfeld-Deutch sobre amenaza de misiles balísticos. Aunque los azules y sus adherentes ocupan cargos prominentes en la U.S.-China Security Review Commission<sup>28</sup>, en este momento se

---

<sup>22</sup> General Bantz Craddock, «Testimony to U.S. House of Representatives House Armed Services Committee, 9 de marzo de 2005.

<sup>23</sup> Jorge I. Domínguez: *op. cit.*, p. 8. y Guillermo R. Delamer, Lyle J. Goldstein, Jorge Eduardo Malena y Gabriela E. Porn: «Chinese Interests in Latin America» en *Latin American Security Challenges*, Paul D. Taylor, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2004.

<sup>24</sup> Stephen Johnson: «Balancing China's Growing Influence in Latin America» en *The Heritage Foundation Backgrounder* N° 1888, 24/10/2005.

<sup>25</sup> El asesor de Seguridad Nacional Sandy Berger, el subsecretario de Estado norteamericano Santley Roth y su asistente para China Susan Shirk. En la academia, las dos figuras más señaladas por los azules son David Shambaugh y Kenneth Lieberthal.

<sup>26</sup> Especialmente en la Oficina de Net Assessment.

<sup>27</sup> Aaron L. Friedberg, miembro fundador del Project for the New American Century, fue Asesor de Seguridad Nacional del vicepresidente Cheney de 2003 a 2005.

<sup>28</sup> Kenneth Lewis, Patrick A. Mulloy, June Teufel Dreyer y Larry M. Wortzel forman parte del *Blue Team*.

está llevando a cabo una batalla por el control del organismo. En el comité de Relaciones Internacionales del Senado se encuentra un adherente del Blue Team, Jim Doran, quien tiene a su cargo el área del Este asiático.

La ventaja con que cuentan los azules por sobre los colorados es que además de contar con el poder político – especialmente luego del dominio bicameral republicano– disfrutaban de un volumen muy superior de financiamiento<sup>29</sup> y una cobertura favorable en los medios, a tono con el clima ideológico imperante en Washington en los últimos años.

## **Conclusiones**

Es claro que a Washington no le ha pasado inadvertido el aumento de la presencia china en América Latina, y que las posiciones mayormente ya se han alineado. Aunque hay consenso respecto a lo que está ocurriendo, las diferentes percepciones que se tienen sobre China determinan el grado de aprehensión con que se evalúan actividades de este país en América Latina. La preocupación, a su vez, guarda una estrecha relación con el área específica de acción a que se esté haciendo referencia.

Washington ha puesto ya su mirada en las actividades chinas en la región. La manera en que esta nueva relación triangular evolucione dependerá del comportamiento de los tres vértices. El nivel de nerviosismo en la capital estadounidense aumentará o disminuirá en relación directa con el nivel de hostilidad con que se presenten las relaciones entre China y los países latinoamericanos.

En lo inmediato, existen dos grandes riesgos que podrían hacer escalar los niveles de tensión: el primero son los poderosos intereses internos en EEUU que podrían obligar al gobierno a dar respuestas más intransigentes. El segundo es la explotación populista que ciertos líderes latinoamericanos –en Washington se piensa en Venezuela, Cuba y Bolivia– podrían hacer de la relación con China para enfrentarse a EEUU y consolidar apoyo interno. Esto podría avivar los temores de las posturas más duras en Washington, endurecer las políticas hacia la región y perjudicar la relación tanto con Latinoamérica como con China, en una espiral ascendente de tensión de las que las tres partes saldrían perjudicadas.

---

<sup>29</sup> Tal es el caso del multimillonario Richard Mellon Scaife, quien ha otorgado cientos de millones de dólares a diversas causas neoconservadoras, como las políticas recomendadas por el *Blue Team*.